



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 250

Bogotá, D. C., miércoles 26 de julio de 2006

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 016 DE 2006 CAMARA

*por la cual se ordena a los Consejos Superiores de las Universidades Públicas y Privadas asignar un número de cupos disponibles a estudiantes de escasos recursos económicos para acceder a la Educación Superior.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las Universidades Públicas y Privadas por intermedio de sus Consejos Superiores, deberán otorgar a estudiantes de escasos recursos económicos cuyo ingreso mensual de su núcleo familiar no supere los dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, cinco (5) cupos anuales en cada uno de sus programas de educación superior, con cargo a los subsidios que otorgue el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex.

Artículo 2°. Para el otorgamiento de los cupos definidos en el artículo anterior, los Consejos Superiores de las Universidades Públicas y Privadas tendrán en cuenta los criterios de las capacidades requeridas y las condiciones académicas exigidas en cada caso.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional por intermedio del Icetex, garantizará y facilitará los mecanismos financieros necesarios para el otorgamiento de los cupos definidos en la presente ley.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

En Colombia,<sup>1</sup> “la educación es un derecho fundamental, por lo que es inherente, inalienable, esencial a la persona humana, que realiza el valor y el principio material de la igualdad consagrado en el preámbulo de la Constitución Nacional y en los artículos 5° y 13 de la misma Carta Política”.

No obstante en la vida práctica la educación como derecho fundamental, es un anhelo que el pueblo colombiano espera sea desarrollado en todos los niveles educativos como tal. En nuestro país existe

un gran número de estudiantes para los que el acceso a la educación superior se les convierte en un imposible, dado los escasos recursos económicos con que cuentan sus familias.

Esta población de estudiantes bachilleres, presente y futuro de nuestro país, no debe seguir siendo excluida de un derecho que en Colombia ha sido concebido como fundamental.

La Asamblea Nacional Constituyente, en nuestra Carta Política, para lograr ese cometido, en el inciso 3° del artículo 69, dispuso:

**“El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.**

El Gobierno Nacional, a través del Icetex ha querido facilitar estos mecanismos financieros de acceso a la educación superior, instrumento que no ha sido suficiente para que estudiantes de estos estratos socioeconómicos verdaderamente cumplan ese sueño de ingresar a la universidad y estudiar la carrera anhelada.

El derecho al saber figura como uno de los de más alta jerarquía dentro de la gama de los derechos humanos, porque ciertamente donde hay carencia de conocimiento no puede hablarse de bien ser, ni de bien estar, ni mucho menos de libertad en el profundo significado del término.

En concepto de Badinter, escritor europeo, la posesión de una técnica –así sea elemental– para cuidar y cultivar provechosamente un terreno, construir una balsa, amoblar y arreglar una vivienda, fabricar en material rústico un menaje cualquiera, etc., no se adquiere por inspiración súbita, sino que requiere ser aprendida, como se aprende a escuchar, a expresar el pensamiento, a leer y escribir, a luchar, a jugar, a crecer. Sin este aprendizaje, sin este saber elemental, el hombre carece de verdadero poder tanto físico como psicológico. La lucha por las libertades es esencialmente la lucha por el saber.

Ahora bien, la verdadera riqueza de una nación y sus posibilidades de progreso en el dominio económico, social y político, depende de la

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-539 del 23 de septiembre de 1992; Magistrado Ponente: Doctor Simón Rodríguez Rodríguez.

capacidad que haya alcanzado para desarrollar y utilizar eficazmente tanto las aptitudes innatas como las adquiridas de su pueblo.

En tal sentido, no puede haber desarrollo de un país sin atender e incrementar debidamente los recursos humanos correspondientes. Esto se relaciona directamente con el derecho de los miembros de toda comunidad a la educación e instrucción, como uno de los derechos humanos fundamentales.

En efecto, ha dicho la Corte Constitucional<sup>2</sup> que **“el derecho a la educación debe entenderse como factor de desarrollo humano, su ejercicio es uno de los elementos indispensables para que el ser humano adquiera herramientas que le permitan en forma eficaz desempeñarse en el medio cultural que habita, recibir y racionalizar la información que existe a su alrededor y ampliar sus conocimientos a medida que se desarrolla como individuo; es por ello que la educación cumple una función social que hace que dicha garantía se considere como un derecho, deber que genera para las partes del proceso educativo obligaciones recíprocas de las que no pueden sustraerse porque realizan su núcleo esencial”**.

Las anteriores consideraciones como la impotencia en que se encuentran nuestros gobernantes frente a la exclusión de esta población estudiantil para acceder a la educación superior, nos ha motivado a presentar este proyecto de ley.

#### El articulado

La iniciativa tiene por objeto recoger y consagrar todo ese sentir nacional de muchas familias colombianas, como los diferentes fallos que en derecho y justicia han pronunciado las honorables Cortes orientados a que verdaderamente el Gobierno Nacional garantice a la población pobre de este país, el **“acceso de todas las personas aptas a la educación superior”**. (Artículo 69 C. P.).

Se busca que el Gobierno Nacional, por intermedio del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, implemente un régimen de subsidios que sean otorgados a estudiantes de escasos recursos económicos cuyo ingreso mensual de su núcleo familiar no supere los dos salarios mínimos legales vigentes.

Serán entonces las Universidades Públicas y Privadas quienes, a través de sus Consejos Superiores Universitarios, deberán otorgar a esta población estudiantil, cinco (5) cupos en cada uno de sus programas de educación superior o carreras universitarias, con cargo a los subsidios antes mencionados.

El Ministerio de Educación Nacional, será el organismo que vigile y controle el otorgamiento de estos cupos educativos y subsidios a los estudiantes de escasos recursos económicos, cuyo incumplimiento será sancionado conforme a las normas que regulan la materia.

Por último, el servicio de educación en cuanto servicio cultural de responsabilidad primaria y directa del Estado, requiere de las más variadas estrategias y creatividad de todos los sectores sociales para superar el entorno que lo ha dejado marginado y débil como tradicionalmente ha ocurrido y, por contera, ha quedado una vez más de manifiesto que lo que no se haga en materia educativa repercutirá directamente en las posibilidades reales de desarrollo de la Nación.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2006 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 016 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz*; honorable Senadora *Alexandra Moreno P.*

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

## PROYECTO DE LEY NUMERO 017 DE 2006 CAMARA por la cual se crea la entidad territorial Región Bogotá-Sabana.

LEY BOGOTA-REGION

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase la entidad territorial Región Bogotá-Sabana, integrada por el territorio del Distrito Capital, Sibaté, Soacha, Funza, Mosquera, Madrid, Bojacá, Facatativá, El Rosal, Cota, Tenjo, Suba-choque, Tabio, Chía, Cajicá, Zipaquirá, Gachancipá, Tocancipá, Sopó, y La Calera.

La región comprende:

a) El espacio regional ambiental comprende todos los bienes que integran su ambiente natural. Este sistema estará constituido por los sistemas de páramos y grandes reservas naturales de flora y fauna y por sus grandes reservas naturales y por los cerros y corrientes de agua;

b) El espacio regional agrícola, cuya función productiva debe preservarse para asegurar las formas de provisión alimentaria y agroindustrial; el hábitat para los pobladores rurales y el territorio para procurar las mejores condiciones de desarrollo para el Distrito Capital y la Sabana;

c) El espacio regional urbano, será de estructura policéntrica y mediante formas participativas asumirá las funciones que corresponden a las autoridades regionales en armonía y coordinación con las autoridades municipales y distritales que la integran y las autoridades nacionales.

Parágrafo. La integración de estos espacios regionales debe partir del reconocimiento de que sus integrantes son portadores de dinámicas, interacciones, funciones y relaciones diferentes, convenientes para preservarse y armonizarse con políticas de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que aseguren la conformación de un conjunto armónico y autorregulado en términos de participación y eficiencia.

Artículo 2°. La entidad territorial Región Bogotá-Sabana se constituye como una región administrativa y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio.

Artículo 3°. La Región Bogotá-Sabana tendrá por objetivos principales los siguientes:

- a) El desarrollo económico y social del respectivo territorio;
- b) La protección y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables que se encuentren en la región;
- c) La protección y restauración del patrimonio cultural de la región;
- d) La conformación de una red vial equilibrada que integre los asentamientos urbanos y rurales;
- e) La prestación de servicios públicos de manera racional de todas las entidades que integran la región;
- f) La promoción de la inversión económica nacional e internacional;
- g) La definición de un plan estratégico de crecimiento y desarrollo coordinado de todas las entidades que la conforman. Este plan podrá segmentarse en un diseño a corto, mediano y largo plazo;
- h) La promoción y desarrollo de la participación comunitaria en sus acciones de ejecución, planificación y desarrollo;
- i) La coordinación de la preparación de los planes, programas y proyectos integrados de servicios públicos y de desarrollo;
- j) La participación con las autoridades públicas del orden nacional y especialmente con las que integran la región en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial de los servicios públicos;

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T- 543 de 1997, Magistrado Ponente: Doctor Hernando Herrera Vergara.

k) El ejercicio de las funciones de evaluación, control y seguimiento de las ejecuciones de los planes regionales y de la prestación de los servicios públicos en la región.

Artículo 4°. Son órganos de la Región Bogotá-Sabana, los siguientes:

- a) El Consejo Regional;
- b) La Secretaría Ejecutiva;
- c) La Subsecretaría Ambiental;
- d) La Subsecretaría Rural;
- e) La Subsecretaría Urbana;
- f) El departamento regional de planificación.

Artículo 5°. El Consejo Regional es el supremo órgano de la región y está integrado por los directores municipales y distrital de las oficinas de planeación respectivas y por los alcaldes respectivos. Igualmente harán parte del Consejo Regional el director de planeación y el Gobernador de Cundinamarca.

Son funciones del Consejo Regional las siguientes:

- a) Trazar las políticas necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la región;
- b) Ejercer la suprema inspección y vigilancia de la Región;
- c) Aprobar los planes de desarrollo de la Región a corto, mediano y largo plazo;
- d) Nombrar y remover a todos los funcionarios de las autoridades regionales;
- e) Aprobar el presupuesto anual de la región;
- f) Expedir la planta de personal de la región;
- g) Coordinar con las entidades territoriales que integran la región las acciones necesarias al cumplimiento de sus objetivos;
- h) Aprobar la celebración de contratos y convenios con las entidades territoriales, entidades públicas y privadas cuando las necesidades lo exijan;
- i) Apoyar a los concejos municipales y distrital en las funciones de planificación que les otorga la Constitución y la ley.

**Parágrafo. El Consejo Regional para sesionar requiere la presencia del ochenta por ciento (80%) de sus miembros.**

**Cada entidad territorial tendrá derecho a un voto.**

Las decisiones del Consejo Regional se tomarán con el voto favorable del Alcalde Mayor del Distrito Capital y el 51 por ciento de los votos de sus miembros presentes.

Artículo 6°. La Secretaría Ejecutiva. Tendrá la representación legal de la región y la ejecución de todas las decisiones del Consejo Regional, para lo cual se apoyará en las Subsecretarías.

Ejercerá las funciones siguientes:

- a) Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad;
- b) Cumplir y hacer cumplir las decisiones y acuerdos del Consejo Regional;
- c) Ordenar los gastos, dictar los actos, realizar las operaciones y celebrar los contratos y convenios que se requieran para el normal funcionamiento de la Región;
- d) Constituir apoderados judiciales y mandatarios en general;
- e) Nombrar y remover el personal de la Región;
- f) Administrar y velar por la adecuada utilización de los bienes y recursos que constituyen el patrimonio de la región;
- g) Ejercer la secretaría del Consejo Regional;
- h) Presentar al Consejo Regional el presupuesto anual para su aprobación durante el mes de diciembre del año inmediatamente anterior;
- i) Presentar los planes regionales de desarrollo al Consejo Regional;
- j) Presentar los proyectos de integración de servicios públicos ante el Consejo Regional;

k) Presentar los planes de conservación y atención del medio ambiente;

l) Coordinar las acciones de las distintas entidades territoriales que integran la región;

m) Promover el trabajo mancomunado de las distintas entidades territoriales con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la región;

n) Presentar al Consejo Regional los proyectos de planta de personal y de las reformas a la misma que fuesen necesarias;

o) Rendir informes anuales a cada una de las entidades que integran la región, sobre el estado de ejecución de las funciones de la región.

Artículo 7°. El Secretario Ejecutivo deberá tener más de 30 años, ser profesional en ciencias jurídicas o económicas y tener una experiencia profesional de más de cinco (5) años.

El Secretario Ejecutivo será elegido por el Consejo Regional, por la mitad más uno de sus miembros.

Artículo 8°. El patrimonio de la Región Bogotá-Sabana estará compuesto por:

- a) El dos por ciento (2%) de los ingresos corrientes anuales de cada uno de los municipios y del Distrito Capital;
- b) Los recursos provenientes de tasas, tarifas, multas y participaciones que perciban conforme a la ley y las reglamentaciones correspondientes;
- c) Los cobros de servicios que preste a los particulares o al sector público;
- d) Las partidas adicionales que acuerden las entidades territoriales que la integran, para proyectos especiales.

Artículo 9°. Las decisiones del Consejo Regional cuando comprometan recursos públicos de las entidades territoriales, adicionales a los indicados en artículo anterior, deberán ser aprobadas por los respectivos Concejos Municipales y Distrital y por la Asamblea y el Gobernador de Cundinamarca.

Artículo 10. El control fiscal de la región estará a cargo de la Contraloría General de la República, por lo cual se autoriza al Contralor General de la República para realizar los ajustes en la estructura administrativa de dicha institución.

Artículo 11. Se creará un Fondo de Compensaciones, con recursos provenientes de las entidades territoriales que integran la región cuya finalidad será la de apoyar a los municipios con menor desarrollo económico y social relativos. El Consejo Regional Reglamentará la materia.

Artículo 12. Las entidades territoriales que integran la región deberán decidir una vez entre en vigencia la presente ley, si permanecen en la región mediante decisión adoptada por referendo ratificatorio que deberá realizarse dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

**El consejo regional autorizará, previos los cálculos económicos necesarios y los aportes equivalentes, la celebración del referendo a que se refiere el artículo anterior, vencido el plazo de doce (12) meses.**

La organización electoral, dispondrá de todo lo necesario para la realización del referendo en cada uno de los municipios y en el Distrito Capital.

Artículo 13. La presente ley rige a partir de su publicación.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

La regionalización es una técnica de administración del territorio del Estado que pretende encontrar en los distintos espacios que lo conforman, una serie de elementos homogéneos que pueden traducirse en

un potencial de desarrollo. Estos espacios vienen a recibir el nombre de Regiones. Unas divisiones territoriales que, fundamentalmente tienen un contenido económico, al disponer de unos factores que las hacen aptas, en el marco de una utilización planificada, para traducirse, en un elemento ordenado de las posibilidades, en el logro del desarrollo económico y social.

Es así como en una determinada área del territorio del Estado se encuentran factores económicos que la convierten en un sector especialmente privilegiado para el adelantamiento de una política económica sectorial. La disponibilidad de materias primas, o la de mano de obra capacitada y suficiente, la de obras de infraestructura o las posibilidades de acceso a mercados, son para citar apenas unos ejemplos, elementos disponibles para el desarrollo de una determinada región.

La regionalización tiene origen en la necesidad de adaptar la técnica de la planificación central propia del bloque socialista en pleno éxito durante mediados del siglo XX a las realidades de la producción y del desarrollo de los países liberales. Sin dejar de reivindicar la planificación, que viene a adquirir un cierto carácter ideológico, su carácter centralizado, era inamisible para los Estados liberales de occidente. Demasiada concentración de la autoridad, nunca ha sido en su historia, aceptada como elemento que consulte su diseño y sus aspiraciones. Es por esto que se produce una mutación de ese carácter centralizado de la planificación que tan buenos resultados produjo en los países socialistas en el crecimiento de sus economías, aunque en menor grado en sus niveles de desarrollo, especialmente en la Unión Soviética. Se conserva la planificación como técnica de disposición de los recursos disponibles para lograr el desarrollo, pero se le diseña con un carácter descentralizado, de manera que se ajustará a las aspiraciones de libertad de los Estados Liberales. Es en este punto donde aparece la técnica de la regionalización, que resulta el marco de posibilidades de un desarrollo a partir de las regiones y no impuesto, de manera autoritaria desde el centro. De la Planificación central, se pasa entonces a la Planificación sectorial (Por Regiones).

Pero un nuevo problema urgía con las clásicas divisiones políticas del territorio que servían como marco de referencia para la expresión de las acciones de las autoridades públicas. En un principio surgieron como una manera de garantizar la independencia política de las entidades territoriales, y es por ello por lo que se convierten en las circunscripciones electorales. Esas divisiones políticas del territorio, no correspondían necesariamente a un reparto racional desde una perspectiva geopolítica del territorio, que pudiese identificarlas con una división especialmente apta en determinada dirección económica. Una aproximación al territorio más acorde con las posibilidades económicas, puso de presente, que las posibilidades económicas de este no siempre coincidían con las divisiones políticas tradicionales, por lo que se autoriza en el derecho público de occidente (Ej. España, Alemania, Italia, Francia), la posibilidad de dividir el territorio del Estado teniendo en cuenta sus características económicas, lo que viene a propiciar el apareamiento del concepto de REGION, en tanto entidad territorial específica, que sería en adelante un marco de acciones políticas planificadas de contenido económico. De donde, las regiones son escenarios de las políticas públicas, principalmente de planificación y de ejecución de los planes de desarrollo, a lo que se le ha agregado el ingrediente de unidades administrativas orientadas, igualmente a la maximización en la utilización de los recursos disponibles para una mejor prestación de los servicios públicos.

La Carta Política de 1991, vino a establecer la posibilidad de la existencia de regiones en el país con la doble naturaleza de ser unidades territoriales de planificación y de adecuada prestación de los servicios públicos. Esto último con miras a que se constituyeran las nuevas Regiones, en soportes para el Estado Social de Derecho (Art. 1° de la C. P.).

Se autorizó la disposición del ordenamiento territorial mediante la creación de regiones con el carácter de entidades territoriales (Art. 286 de la C. P.), cuya característica es la de ser unidades de planificación

y administrativas, que es el objetivo de la presente iniciativa. Estas regiones, tal como lo establece el artículo 306 Superior, tendrá a su vez por finalidad el desarrollo económico y social del respectivo territorio. Se hace indispensable, para asegurar la autonomía de las entidades territoriales, que estas mediante referendo aprueben su inclusión en la región. (Art. 307 *ibídem*). También deberá definir la ley, el porcentaje de participación en las regalías que deberá ser entregado a la nueva entidad territorial de carácter regional. De manera específica, la Carta prevé la posibilidad de integrar una Región de carácter particular, en la cual se integre el Distrito Capital con otras entidades territoriales. Finalmente se establece en la Constitución Política la intervención del Estado con el fin de lograr el desarrollo armónico de las regiones (Art. 334).

El proyecto de ley que se propone, ha sido diseñado de manera que en él quepan las distintas políticas públicas que decidan implementar las distintas administraciones, sin restar autonomía, sobre todo de carácter técnico a la nueva entidad territorial. Resulta de la mayor trascendencia, poner de presente la necesidad de una colaboración y coordinación (art. 288) entre las entidades conformantes y un compromiso de desarrollo armónico e integrado de la Región. Por lo que la estructura normativa no puede ser, ni mucho menos una camisa de fuerza, sino por el contrario sea un aparato institucional lo suficiente amplio y flexible que facilite las acciones y su respuesta ante las cambiantes realidades.

Desde el año 2001, en la “Mesa de Planificación Regional”, integrada por representantes del Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca, la Corporación autónoma Regional CAR y otras instituciones y mediante el POT autorizado por la Ley 388 de 1997, ha venido promoviéndose la idea de adelantar un ordenamiento territorial que sirva de marco de desarrollo para la capital de la república y sus municipios circunvecinos. Se entiende por ordenamiento territorial la planificación del futuro, con la participación de los ciudadanos para mejorar la calidad de vida de cada sitio, aprovechar sus potenciales económicos y sociales, dar solución a los problemas que se presenten y prever el apareamiento de otros. Es la Base para organizar el territorio de acuerdo con unos programas y planes de desarrollo económico, social, cultural, ambiental que permita tener ciudades más solidarias, equilibradas, equitativas y productivas. Estas ideas claramente establecidas tienen en la Constitución Política un marco de referencia, de tipo normativo institucional de la mayor jerarquía en el concepto de Región. De donde podemos colegir, en este plano legislativo, que esta es la más avanzada de las expresiones del ordenamiento territorial, prevista desde la propia Carta.

El ordenamiento territorial tiene un profundo componente social, en tanto permite crear las condiciones sociales favorables a los ciudadanos a la educación, al trabajo, a la vivienda digna, al transporte colectivo, al esparcimiento, al espacio público, a la seguridad, al ambiente, en el marco de procesos de participación.

Tiene, como lo pone de presente el articulado propuesto, el ordenamiento territorial un carácter consensual. Un ponerse de acuerdo para lograr los objetivos que por tanto tiempo se vienen aplazando, por no disponer de una Región que tengo el específico propósito de adelantar las acciones que se requieren, de manera concertada. Se trata de una alianza entre los gobiernos (Municipios, Distrito, Departamento, Nación) y la comunidad para hacer proyectos colectivos, que plasmen una “Visión de Futuro”. En una palabra, la región, es una institución dispuesta para poner de acuerdo a los gobiernos y a los ciudadanos.

Se han señalado los siguientes principios del ordenamiento territorial, deben ser tenidos en cuenta en la dinámica de las regiones una vez hayan sido puesta en funcionamiento:

- La prevalencia del interés general frente al interés particular
- Las funciones de planificación, económica, social y ecológica
- La función pública del urbanismo

La participación de los gobiernos

La participación ciudadana.

El proyecto se propone dar marco legal a las estrategias que cada día aparecen con mayor apremio como indispensables para el desarrollo el Distrito Capital. Se plantean las siguientes justificaciones prácticas del proyecto:

– La protección de la naturaleza y del ambiente, como una manera de prevenir, en el futuro inmediato problemas de salud pública, que por supuesto, están asociados con la calidad de vida.

– El mejoramiento de los servicios públicos, el transporte y los derechos sociales y económicos de los habitantes de la región.

– La promoción de la integración social, como una manera de conseguir sociedades más armónicas, inclusivas y dispuestas al intercambio civilizado.

– La integración del campo y la ciudad.

– Mejorar los sistemas de movilidad, mediante la construcción de más vías internas y de interconexión con los municipios de la región que faciliten la salida y el ingreso a la ciudad.

– La construcción de sistemas de equipamiento, que comprenden, los servicios que utilizamos a diario y los edificios donde estos se desarrollan: Guarderías, jardines infantiles, escuelas, colegios, universidades y otros centros educativos, puestos de salud, hospitales, IPS, EPS, y todo lo que tenga que ver con salud, bibliotecas, centros culturales, museos, teatros, canchas deportivas, salones comunales, centros de atención al ciudadano, iglesias, cárceles, cementerios, juzgados, aeropuertos, CADE y otras oficinas donde se realizan trámites ante el Estado. Estos sitios estratégicos de la vida diaria y frecuente conforman el llamado equipamiento que deben ubicarse de manera que se facilite su acceso.

– La integración de Red de Ciudades. Para aprovechar sus ventajas en conjunto.

Como factor económico de carácter preponderante se encuentra la posibilidad para la Región que se propone, de disponer a pocos kilómetros del mayor mercado urbano del país. Que necesariamente debe traducirse en un verdadero potencial de desarrollo y que será una de las estrategias económicas más importantes y de mayor estímulo para el funcionamiento de la región. Aprovechar las potencialidades agrícolas y pecuarias de los sectores rurales del Distrito Capital y de los municipios vecinos será una fuente adicional de posibilidades que se ofrecen a la región. Ni qué decir del potencial ambiental, que permite, si lo valoramos y apreciamos debidamente, disfrutar de una excelente calidad de vida.

**Características de Bogotá Ciudad Región-Sabana.** En primer lugar, para entender el concepto de región remitámonos a un concepto básico de planificación espacial. Para delimitar el área de influencia de los centros de una determinada categoría u orden es preciso construir un modelo de accesibilidad que permita determinar desde qué distancia máxima un demandante estaría dispuesto a desplazarse a un centro, para acceder a la satisfacción de su demanda de un cierto bien o servicio que se ofrece en el centro o los centros contemplados. Para el efecto se debe considerar que todos los centros oferentes compiten entre sí, y se supone corrientemente que el demandante seleccionará aquel a cuya menor distancia esté localizado, medida por la vía más próxima. Pese a que otros factores pueden incidir en la decisión (incluidas consideraciones culturales y político-administrativas) se está de acuerdo, en general, en que esto es lo que tiende a ocurrir en la práctica, pues en condiciones de mercado es el desplazamiento lo que posibilita minimizar los costos monetarios y el tiempo de viaje<sup>1</sup>.

De acuerdo con la investigación realizada por el Ministerio de Desarrollo Económico, se determinó que Bogotá es la única metrópoli de orden nacional, en la medida en que alcanza una mayor representatividad en las 18 variables seleccionadas para el ordenamiento funcional de las cabeceras municipales en el país.

Estas variables se clasificaron en seis grandes grupos: Disponibilidad de servicios financieros y mercado de capitales; servicios sociales y de las entidades públicas; infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones; infraestructura de desarrollo tecnológico; servicios comerciales y a las empresas; y servicios culturales al visitante.

Su carácter de centro subnacional se evidencia porque existen 296 ciudades y poblaciones cuyas demandas se satisfacen en la ciudad capital, distribuidas en 271 centros locales, 16 centros subregionales intermedios, 3 centros subregionales menores, un centro regional intermedio y 4 centros regionales principales.

El rol de centro regional (o área metropolitana) se determina porque existen más de 19 municipios que reciben una influencia directa de la economía y la actividad bogotana, medida por el flujo de mercancías y personas que se movilizan. Estos municipios son, entre otros: La Calera, Sopó, Tocancipá, Zipaquirá, Cajicá, Chía, Cota, Gachancipá, Tabio, Tenjo, Subachoque, El Rosal, Funza, Mosquera, Madrid, Facatativá, Bojacá, Soacha y Sibaté.

El planificador Rubén Utria indica que Bogotá tiene una “condición de ciudad central” (o centro local, en la terminología que se utiliza en los estudios de referencia) se aprecia en el fenómeno de conurbación que se ha generado en las últimas décadas, según el cual poblaciones cercanas van siendo absorbidas paulatinamente, en forma acelerada, incontrolada y periférica. “Generalmente (incorpora) en forma traumática e ineficiente el tejido urbano de cada uno de los centros comprometidos, así como del conjunto de estos, y altera su fisonomía y sus estructuras urbanísticas originales. Así mismo, genera serios impactos depredatorios sobre el ecosistema natural y sus recursos”<sup>2</sup>.

En este proceso, hace varias décadas fueron absorbidos los municipios de Fontibón, Usaquén y Engativá y actualmente no existe solución alternativa (así no se haya incorporado en forma oficial) con Soacha y, en un futuro no muy lejano, con Chía y Cota, de no establecerse barreras explícitas a la expansión.

Para efectos de asumir una propuesta de Acuerdo por el Concejo Distrital, sobre ciudad región es preciso evaluar el proceso de urbanización del Distrito Capital, como se ubica dentro de las concepciones teóricas de la planeación y como estas han de ser el referente para aplicar desde lo jurídico las disposiciones de las regiones o territorios de planeación previstas por la Constitución Nacional de 1991, para ello vale la pena considerar los análisis técnicos que han realizado diferentes tratadistas de nuestro país, que bien las han llamado las paradojas del desarrollo de Bogotá:

La Constitución promovió la expedición de un estatuto especial para Bogotá, se reconoció la necesidad de abordar el fenómeno más importante de la actualidad socioeconómica en el país: el gran conglomerado urbano en que se ha convertido la región como consecuencia de los procesos de conurbación, relocalización industrial y globalización, el cual rebasa los linderos.

La segunda consiste en que su crecimiento está directamente relacionado con las poblaciones de su entorno geográfico, pero no existen vínculos político-administrativos definidos que contribuyan a que el crecimiento poblacional y territorial de la ciudad capital sea más moderado, equilibrado y sostenible<sup>3</sup>, en la medida en que ofrezcan condiciones de habitabilidad y sostenibilidad. De allí que, de mantenerse la actual expansión de la ciudad, sean mayúsculas las exigencias de inversión para construcción de vías, dotación de transporte, construcción de infraestructura de servicios, amén del esfuerzo para la dotación de vivienda y provisión de empleo. A ello se agregarán los sobrecostos

<sup>1</sup> Ministerio de Desarrollo Económico – Viceministerio de Desarrollo Urbano. Proyecto Col93/001. PNUD. Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano. Humberto Molina G. Director de la investigación.

<sup>2</sup> Utria, Rubén Darío, La metropolización de Bogotá y la Sabana, Cuadernos de la Sociedad Colombiana de Planificación, Santa Fe de Bogotá, enero de 2000.

<sup>3</sup> Por los graves efectos de la conurbación como tendencia central del crecimiento actual.

por el incremento de las distancias, la necesidad de nuevos centros de servicios, o “centralidades”, como se los denomina en el POT.

La tercera paradoja, concomitante con la anterior, reside en que los importantes avances obtenidos en la última década, en términos de movilidad, infraestructura, estabilidad financiera, recuperación del espacio público, unidos al fenómeno de la incorporación de grandes masas de población desplazadas, inducen un mayor crecimiento, lo cual ocasiona una carrera casi interminable entre necesidades y logros. Evidentemente, hoy más que antes, existen factores de atracción de la ciudad<sup>4</sup>. Alfonso Vergara, de la Universidad de Navarra, presidente de la Asociación Internacional de Urbanistas, cree que: “Hoy en día compiten las ciudades, no los países... Se calcula que dentro de 25 años, el 75% de la población mundial vivirá en espacios urbanos. Los alcaldes adquieren cada vez más peso político y las metrópolis son cada vez más los motores económicos y los lugares donde se generan las ideas... No se pueden orientar las políticas urbanas solo a solucionar los déficits más evidentes... Uno de los cambios fundamentales que va a sufrir la ciudad del siglo XXI será el paso de la ciudad compacta tradicional a una entidad territorial diferente denominada ciudad-región. Adquirirá protagonismo el concepto de sistema de ciudades que surge porque cada vez el ámbito de vida y trabajo cotidiano de las personas es más amplio como consecuencia del desarrollo de los sistemas de comunicación física y telemática”. (Vía Internet).

La cuarta paradoja consiste en que el crecimiento de la ciudad está más determinado por políticas regionales y nacionales que por políticas locales. En la medida en que las ciudades periféricas y aún las más alejadas no progresen suficientemente y no sean poderosos factores de atracción de empresas y personas que contrarresten o iguallen a Bogotá, esta última está “condenada” a seguir creciendo de manera significativa.

La última paradoja, reside en que la determinación de sus posibilidades está condicionada por este complejo entramado de dinámicas regionales, lo cual conduce a la necesidad de construir varios escenarios complementarios, en los cuales debe moverse cualquier ejercicio de política de desarrollo.

Este conjunto complejo y paradójico es el principal reto de la planificación y de la prospectiva para construir un modelo de desarrollo, que aproveche las economías de aglomeración pero evite también sus graves defectos, especialmente en términos de impactos ambientales. Vale decir que se evite el gigantismo de Bogotá y que otras ciudades de la región cercana y el propio “hinterland” sean atractivos para la población –en términos económicos y sociales– de tal manera que no se congestione la ciudad central.

Sobre la necesidad de crear la ciudad región, basta considerar las anotaciones que sobre las características del urbanismo representado por las realidades propias de la ciudad de Bogotá, D. C., que ponen de manifiesto los nuevos retos legislativos y de respuesta en términos de políticas públicas, publicado por el periódico *El Tiempo*, del día 25 de junio del año en curso. En efecto se expone allí que: “**El futuro de las ciudades:** (...).

*Con estas reflexiones en mente, la semana pasada sesionó en Vancouver (Canadá) el Tercer Foro Urbano Mundial del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-Hábitat. Los retos que hoy enfrentan las ciudades son colosales. Más de la mitad de la humanidad –3.170 millones de personas– vive en ellas, y más de 1.000 millones habitan en cinturones de miseria. Y las tendencias preocupan aún más. Para el 2020, cuando la población urbana global llegue a 4.200 millones de personas, 1.400 millones vivirán en tugurios. Esta tasa de crecimiento de la población urbana requerirá, según el ex Alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa, conferencista magistral del Foro, la planeación y el diseño de una nueva ciudad de un millón de habitantes cada semana. Es evidente que toda estrategia de desarrollo y de lucha contra la pobreza debe comenzar a hablar el lenguaje urbano.*

*En la mayor parte del mundo en desarrollo, la urbanización ha sido sinónimo de desorden, caos y deterioro ambiental. En contraste con rascacielos y metros –símbolos de las megaciudades–, las urbes latinoamericanas, asiáticas y africanas han convertido el tugurio en triste ícono. Asimismo, los desafíos de las ciudades no se limitan a la planeación y a los servicios públicos, sino que también contemplan mejoras en la seguridad ciudadana, la lucha contra la pobreza y la administración de recursos de manera amigable con el medio ambiente.*

*Colombia no está aislada de estas tendencias globales. Los datos preliminares del último censo muestran a Bogotá como la megaciudad del país, con 7 millones de habitantes, y muy atrás a Cali, Medellín y Barranquilla. A pesar de los notables esfuerzos de sus más recientes administraciones, la capital colombiana sigue mostrando un panorama de inequidad social muy preocupante. En localidades como Usme y Ciudad Bolívar, tres de cada cuatro habitantes viven bajo la línea de pobreza. Sin demeritar los avances en cobertura de servicios públicos y transporte, o programas como ‘Bogotá sin hambre’...*

*Junto a problemas típicos de ciudades de los países pobres como las urbanizaciones piratas y el transporte público, a las capitales colombianas se añaden fenómenos como el desplazamiento y la informalidad económica, que tienen graves consecuencias en el entorno urbano y la cohesión social. No deja de llamar la atención que no hagan parte más activa del debate público, pese a la insistencia de algunas voces aisladas.*

*Sin embargo, no todo son historias tristes dentro del crecimiento urbano. La consolidación de polos de desarrollo tecnológico en Bangalore (India) y Shanghái (China); la introducción de sistemas de transporte baratos y eficientes como TransMilenio en Bogotá; el poderío financiero de ciudades-Estado como Singapur, y el programa de ciudades seguras en Tanzania, entre otros, son ejemplos donde la combinación de creatividad, planificación y alianza entre el sector público y el privado mejoró la calidad de vida de sus habitantes. En cualquier caso, hacia el futuro, planificar no solo el gigantesco crecimiento esperado de las ciudades, sino impedir que crezca su tugurización son de los desafíos más complejos que enfrentan la humanidad en general y nuestro país en particular”.*

De las anteriores consideraciones podemos colegir la importancia que tiene el objeto del proyecto que presentamos a consideración del honorable Congreso de la República, en tanto responde a uno de los retos más actuales que en los próximos años deberá asumir de la manera más responsable el Estado colombiano desde el Distrito Capital. Los graves problemas sociales, económicos, ambientales, de calidad de vida, de planificación, de servicios públicos, que se plantean a la ciudad, que se planean a la ciudad, sin contar los índices de pobreza y tugurización consecuente, cuyos efectos en el crecimiento urbano deben ser contrarrestados con una política seria de carácter regional.

La propuesta de crear la ciudad región, que persigue la iniciativa, debe ser una prioridad en las labores legislativas de este periodo congresional.

**NOTA:** Se ha calculado teniendo en cuenta los presupuestos de las Entidades Territoriales, Distritos y Municipios que integran la Entidad Territorial que se propone, que podría comenzar el logro de su objeto social con una suma de alrededor de \$100 mil millones, provenientes de los recursos que se relacionan en el artículo 8° del proyecto según el siguiente cuadro estimado: (Ver cuadro).

<sup>4</sup> Algunos de ellos atraen la inversión empresarial tanto interna como externa y, en consecuencia, favorecen la generación de oportunidades de negocios y de empleo. Entre los cuales cabe destacar el tamaño del mercado, la concentración empresarial, su carácter de sede del gobierno central y centro de la comunicación con el mundo exterior, entre otros. A estos factores se agrega, claro está, el desplazamiento forzoso, factor de orden coyuntural, pero que en el país ha adquirido connotaciones crónicas. Mucho más fuertes, algunos de ellos gracias a la buena gestión de las administraciones locales, como la provisión de servicios públicos, la recreación y el transporte público. Además, según estudios recientes, Bogotá es la ciudad de menor exclusión social en el país, lo cual es, indudablemente, un factor de atracción de primer orden.

De otra parte, vale la pena poner de presente, vistas las funciones que se confieren a la entidad propuesta. Esta suma resulta razonablemente adecuada para el cumplimiento de las labores de planeación y de prestación de servicios integrados, que deberá impulsar o ejecutar de acuerdo con las decisiones de sus autoridades.

En términos de planeación se estima que el ejercicio institucional puede alcanzar una cifra aproximada de \$15 mil millones y la suma restante en la prestación de servicios públicos de manera coordinada con las obligaciones que en la materia le corresponde a cada Municipio y al Distrito Capital.

Se estima igualmente que la nueva institución no debe exceder en su ejecución presupuestal en un 30% para gastos de funcionamiento con el propósito de destinar el 70% de su presupuesto para gastos de inversión.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2006 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 017 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz*; honorable Senadora *Alexandra Moreno P.*

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 018 DE 2006 CAMARA**

*por la cual se modifica el Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud de la Ley 100 de 1993.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 157 de la Ley 100 quedará así:

**Artículo 157.** *Tipos de afiliados en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.* Todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado.

**Afiliados al Sistema de Seguridad Social**

Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud:

1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente ley.

2. Los afiliados al Sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el artículo 211 de la presente ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Serán subsidiadas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana. Tendrán particular importancia, dentro de este grupo, personas tales como las madres durante el embarazo, parto y posparto y período de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, los menores en situación irregular, los enfermos de Hansen, las personas mayores de 65 años, los discapacitados, los campesinos, las comunidades indígenas, los trabajadores y profesionales independientes, artistas y deportistas, toreros y sus subalternos, periodistas independientes, maestros de obra de construcción, albañiles, taxistas, electricistas, desempleados y demás personas sin capacidad de pago.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de estímulos, términos, controles y sanciones para garantizar la universalidad de la afiliación.

Parágrafo 2°. La afiliación podrá ser individual o colectiva, a través de las empresas, las agremiaciones, o por asentamientos geográficos, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se expida. El carácter colectivo de la afiliación será voluntario, por lo cual el afiliado no perderá el derecho a elegir o trasladarse libremente entre Entidades Promotoras de Salud.

Parágrafo 3°. Podrán establecerse alianzas o asociaciones de usuarios, las cuales serán promovidas y reglamentadas por el Gobierno Nacional con el fin de fortalecer la capacidad negociadora, la protección de los derechos y la participación comunitaria de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Estas agrupaciones de usuarios podrán tener como referencia empresas, sociedades mutuales, ramas de actividad social y económica, sindicatos, ordenamientos territoriales u otros tipos de asociación, y podrán cobrar una cuota de afiliación.

Artículo 2°. El artículo 213 de Ley 100 quedará así:

**Artículo 213.** *Beneficiarios del régimen.* Serán beneficiarios del régimen subsidiado todas las personas que demuestren sumariamente no tener recursos económicos y quedarán automáticamente inscritos con la presentación del documento de identidad o en su defecto con el registro civil de nacimiento, ante la Dirección de Salud correspondiente.

Todas las instituciones de salud del país tendrán la obligación de prestar los servicios de salud a quienes sean beneficiarios del Régimen Subsidiado. Estos servicios se financiarán con los recursos del régimen subsidiado como lo establece el artículo 214 de la presente ley.

Parágrafo. En términos de ley, se presume la buena fe de la manifestación hecha por el beneficiario sobre su condición económica. En caso de comprobar lo contrario la persona incurrirá en falsedad de documento privado y se aplicará el rigor de la ley.

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

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

La Seguridad Social Integral es el conjunto de Instituciones, normas y procedimientos, que dispone la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la Sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional.

La Seguridad Social es un servicio público que se debe prestar con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad e integralidad; siendo la universalidad la garantía de protección para todas las personas, sin discriminación alguna, en las diferentes etapas de la vida.

La Seguridad Social es un servicio público obligatorio y es esencial en lo relacionado con El Sistema de Seguridad Social en Salud y debe crear condiciones de acceso al servicio a toda la población en los niveles de atención.

La afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud es obligatoria para todos los habitantes de Colombia, en consecuencia corresponde a cada empleador la afiliación de sus trabajadores a este sistema y del Estado facilitar el acceso a quienes carezcan de vínculo con algún empleador o de capacidad de pago.

La Constitución Nacional prevé que los servicios de salud y Saneamiento ambiental son públicos y de cargo del Estado, universales, prestados por las entidades nacionales y territoriales, o por particulares para quienes no puedan pagarlo. (Artículo 49 C. P.).

La Ley 100 de 1993 establece en el artículo 157, que todo colombiano participará en el servicio público esencial de salud, unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado, y otros en forma temporal como participantes vinculados.

No obstante, el propósito de la ley de atender a todos los habitantes del territorio nacional, la cobertura ideal no ha sido posible, como lo indican los estudios realizados por el Ministerio de la Protección Social basados en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2003, que sólo el 62% de la población se encuentra afiliada al Sistema de Seguridad Social de Salud, de la cual 39% corresponde al régimen contributivo y el 23% al régimen subsidiado. El 38% de la población que asciende aproximadamente a 16.000.000 de colombianos por su situación económica está excluida del derecho a acceder a uno de los dos regímenes, faltando así el Estado al deber de garantizar el servicio esencial de salud a estas personas.

Según cifras oficiales de 2005 cerca del 83% de la población colombiana hacen parte hoy del sistema de salud dentro de los regímenes subsidiado y contributivo, que cubren tanto la población de más escasos recursos, como a los trabajadores, que con aportes mensuales ayudan a cubrir los servicios de los primeros. Los beneficiados por el régimen subsidiado ascienden a 18.581.410 personas, mientras 15.533.582 hacen parte del contributivo.

Del total de afiliados actualmente registrados, 16.513.662 personas de los niveles uno y dos que pertenecen a los sectores más pobres de la población, están cubiertos con subsidios totales, mientras que 2.067.748 del nivel 3, tiene subsidios parciales.

El artículo 157 de la Ley 100 de 1993 define como personas vinculadas al sistema, aquellas que por motivos de incapacidad de pago y mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado, tendrán derecho a los servicios de atención en salud que prestan las Instituciones Públicas y aquellas Privadas que tengan contrato con el Estado.

Es necesario que la ley determine de manera concreta y real a qué tipo de régimen debe acceder el ciudadano, tal que garantice el derecho a la prestación integral del servicio y no continuar con la temporalidad de los participantes vinculados, la cual se ha venido manteniendo durante los trece años de aplicación de la norma y que se prolonga hasta hoy al expedirse la Ley 715 de 2001, que derogó el inciso 8° del artículo 157 de la Ley 100 de 1993, que determinaba el tiempo para la cobertura total de colombianos al Sistema de Seguridad Social en Salud, ya fuera en el régimen contributivo o subsidiado, entonces el plazo legal no se cumplió.

La reforma al respecto pretende que la población colombiana goce de una cobertura total de afiliación al sistema de salud en alguno de los dos regímenes existentes, y que quienes por su precaria situación económica demostrada, sean inscritos de manera ágil y rápida, sin que tengan que pasar por la confusa e indeterminada clasificación prevista en el artículo 213 de la Ley 100 de 1993, que incluye la comentada categoría de los vinculados.

En la actualidad la ley prevé la obligatoriedad de la atención en salud en las Instituciones públicas y privadas **solo para los casos de urgencia** o quienes hacen parte del régimen contributivo, quedando sin este derecho quienes pertenecen al régimen subsidiado y no se encuentran en los casos anteriores a ser atendidos en todas las instituciones de salud en todo el país. Por tal motivo, la reforma al artículo 213 debe incluir a los ciudadanos que por diversas razones deben trasladarse o cambiar de lugar de residencia tengan el acceso directo al servicio integral de salud que por ley el Estado está obligado a garantizar. La reforma se orienta a asegurar la cobertura a quienes se encuentren afiliados al régimen subsidiado de salud y por cualquier circunstancia deban desplazarse en el territorio nacional. En su lugar de destino deben

mantener la cobertura estos afiliados que, de otra parte, conforman el sector más débil socialmente considerado (estratos 1, 2 y 3).

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2006 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 018 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz*; honorable Senadora *Alexandra Moreno P.*

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NUMERO 019 DE 2006 CAMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 27 de la Ley 743 de 2002 quedará así:

**Artículo 27.** *Organos de Administración, Dirección, Vigilancia y Justicia.* De conformidad con el número de afiliados o afiliadas y demás características propias de cada región, los organismos comunales determinarán los órganos de dirección, administración, vigilancia y **justicia** con sus respectivas funciones, los cuales podrán ser entre otros los siguientes:

### Organos de Dirección

- Asamblea General.
- Asamblea de Delegados.
- Asamblea de Residentes.
- Comité Asesor.
- Comisiones de Trabajo.
- Comisiones Empresariales.
- Secretaría General.
- Secretaría Ejecutiva.
- Comité Central de Dirección.
- Directores Provinciales.
- Directores Regionales.

### Organo de Administración

- Consejo Comunal.

### Organo de Vigilancia

- Fiscalía.
- El comité de fortalecimiento a la democracia y participación ciudadana y comunitaria.

### Organo de Justicia

- Comisión Conciliadora.

Parágrafo. Como órgano consultivo para la toma de decisiones que afecten o sobrepasen la cobertura de los intereses exclusivos de los organismos de acción comunal de primer grado, y como órgano para la toma de decisiones de carácter general en las que participen los afectados, se podrá convocar a la asamblea de residentes en la cual participarán, con derecho a voz y voto, además de los afiliados al organismo de acción comunal respectivo, las personas naturales con residencia en el territorio de organismos de acción comunal y con interés en los asuntos a tratar en la misma.

Artículo 2°. El artículo 30 de la Ley 743 de 2002 quedará así:

**Artículo 30.** *Período de los directivos y los dignatarios.* El período de los directivos y dignatarios de los organismos de acción comunal

**será de cuatro (4) años; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 43 de la presente ley.**

Artículo 3°. El artículo 31 de la Ley 743 de 2002 quedará así:

**Artículo 31. Procedimiento de elección de los dignatarios.** La elección de dignatarios de los organismos de acción comunal será hecha por los órganos de la misma o directamente por los afiliados, según lo determinen los estatutos y conforme al procedimiento que estos establezcan, bien sea por asamblea de los afiliados o de delegados.

Parágrafo 1°. Quince (15) días antes de la elección de dignatarios, para cualquier organismo de acción comunal, cada organización constituirá un tribunal de garantías, integrado por tres (3) afiliados a la misma, quienes ni deben aspirar, ni ser dignatarios.

Parágrafo 2°. Las funciones y los mecanismos de elección se estipularán en los estatutos. La asignación de cargos **diferentes a los designados por el consejo comunal** será por cuociente. **La elección se realizará por lo menos en cuatro (4) bloques separados a saber: representantes de comisión, delegados asojustas, fiscal, y conciliadores.**

Artículo 4°. El artículo 38 de la Ley 743 de 2002 quedará así:

**Artículo 38. Funciones de la asamblea.** Además de las funciones establecidas en los estatutos respectivos, corresponde a la asamblea general de los organismos de acción comunal:

- a) Decretar la constitución y disolución del organismo;
- b) Adoptar y reformar los estatutos;
- c) Remover en cualquier tiempo y cuando lo considere conveniente a cualquier dignatario y ordenar, con sujeción a la ley, la terminación de los contratos de trabajo;
- d) Determinar la cuantía de la ordenación de gastos y la naturaleza de los contratos que sean de competencia de la asamblea general, de la directiva, del representante legal, de los comités de trabajo empresariales y de los administradores o gerentes de las actividades de economía social;
- e) Elegir comité central de dirección regional, departamental, y del Distrito Capital, consejo comunal, fiscal y conciliadores;
- f) **Elegir los bloques de revisor fiscal, conciliadores y delegados a la asociación de juntas;**
- g) Adoptar y/o modificar los planes, programas y proyectos que los órganos de administración presenten a su consideración;
- h) Aprobar en la primera reunión de cada año las cuentas y los estados de tesorería de las organizaciones;
- i) Aprobar o improbar los estados financieros, balances y cuentas que le presenten las directivas, el fiscal o quien maneje recursos de las organizaciones;
- j) Las demás decisiones que correspondan a las organizaciones y no estén atribuidas a otro órgano o dignatario.

**k) Las demás funciones que le señale la ley.**

Artículo 5°. El artículo 41 de la Ley 743 de 2002 quedará así:

Artículo 41. *Comisiones de Trabajo.* Las comisiones de trabajo son los órganos encargados de ejecutar los planes, programas y proyectos que defina la comunidad. **Las juntas de acción comunal contarán con las siguientes comisiones de trabajo: Educación, Cultura, Obras Públicas, Recreación y Deporte, Juventud, Salud, Bienestar Social, Medio Ambiente, Comunicaciones y Prevención y Atención de Desastres.**

**Cada Comisión de Trabajo elegirá su delegado ante el Consejo Comunal, quien además tendrá a su cargo la dirección y coordinación de la respectiva comisión.**

Cada comisión se dará su propio reglamento interno de funcionamiento, el cual será sometido a la aprobación del Consejo Comunal.

Artículo 6°. El artículo 42 de la Ley 743 de 2002 quedará así:

**Artículo 42. El Consejo Comunal.** Es el órgano de administración de las Juntas de Acción Comunal, **estará integrado por los delegados de las comisiones de trabajo, elegidos para períodos de cuatro (4) años.**

Artículo 7°. El artículo 43 de la Ley 743 de 2002 quedará así:

**Artículo 43. Funciones del Consejo Comunal.** Las funciones del consejo comunal, además de las que se establezcan en los estatutos serán:

- a) Aprobar su reglamento y el de las comisiones de trabajo;
- b) Ordenar gastos y celebrar contratos en la cuantía y naturaleza que le asigne la asamblea general;
- c) Elaborar y presentar **a consideración de la asamblea general el plan estratégico de desarrollo de la organización; con base en las propuestas desarrolladas por las comisiones de trabajo;**
- d) Convocar a foros y eventos de encuentro y deliberación en su territorio sobre asuntos de interés general;
- e) **Elegir entre sus miembros, para períodos de un año,** un presidente, un vicepresidente, un secretario y un tesorero. **El presidente no podrá ser reelegido dentro del mismo período institucional del Consejo Comunal;**
- f) Las demás que le asignen la asamblea, los estatutos y el reglamento.

Artículo 8°. El artículo 52 de la Ley 743 de 2002 quedará así:

**Artículo 52.** Los recursos oficiales que ingresen a los organismos de acción comunal para la realización de obras, prestación de servicios o desarrollo de convenios, no harán parte de su patrimonio y serán manejados contablemente en rubro especial. **La entidad de la cual procedan los recursos realizará el control fiscal sobre el manejo de los mismos.**

Artículo 9°. El artículo 53 de la Ley 743 de 2002 quedará así:

**Artículo 53.** Los recursos de los organismos de acción comunal que no tengan destinación específica se invertirán de acuerdo **con lo que determine la Asamblea General. Los estatutos de las organizaciones comunales preverán la inversión de estos recursos cuando las circunstancias no permitan someterlos a consideración de la Asamblea General y sea necesario realizar el gasto.**

Artículo 10. El artículo 54 de la Ley 743 de 2002 quedará así:

**Artículo 54.** A los bienes, beneficios y servicios administrados por los organismos de acción comunal tendrán acceso todos los miembros de la comunidad en igualdad de condiciones.

**Para el préstamo o alquiler de espacios o salones y servicios comunales se deberá expedir por parte de los organismos de acción comunal un reglamento específico que establezca las tarifas y garantice la igualdad de condiciones de uso. Dicho reglamento será aprobado por la Asamblea General y los organismos de vigilancia velarán por su estricto cumplimiento.**

Artículo 11. El artículo 57 de la Ley 743 de 2002 quedará así:

**Artículo 57. Libros de Registro y Control.** Los organismos de acción comunal, a más de los libros que autoricen la asamblea general y los estatutos, llevarán los siguientes:

- a) De tesorería: **En él se registrarán todos los movimientos** de efectivo de la respectiva organización comunal;
- b) De inventarios: Deben registrarse en este libro los bienes y activos fijos de la organización;
- c) De actas de la asamblea, del comité central y del consejo comunal: este libro debe contener el resumen de los temas discutidos en cada reunión, los asistentes y votaciones efectuadas;
- d) De registro de afiliados: contiene los nombres, identificación y dirección de los afiliados, así como las novedades que registran en lo que respecta a sanciones, desafiliaciones, delegaciones ante organismos públicos o privados.

Artículo 12. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley regirá a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 44 de la Ley 743 de 2002.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene por finalidad fortalecer la participación ciudadana mediante la democratización de las Juntas de Acción Comunal y establecer normas que permitan la participación directa de los representantes de las comisiones de trabajo en el órgano de dirección y administración. (Art. 1° C. P.).

La Constitución de 1991 define a Colombia como un Estado Social de Derecho e instituye la necesidad de cimentar una verdadera participación ciudadana para la elaboración de programas y proyectos que redunden en el bienestar general; por esta razón el ordenamiento superior instituyó entre los fines del Estado el deber de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y consagró el derecho de asociación como un derecho fundamental. (Artículos 2° y 38 de la C. P.).

*“El principio de la democracia participativa acogido por la Constitución supone un proceso político abierto y libre, a cuya realización deben contribuir tanto los particulares como todas las autoridades, incluida la fuerza pública (...) los derechos políticos de participación (C. P. art. 40) hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. El hombre sólo adquiere su real dimensión de ser humano mediante el reconocimiento del otro y de su condición inalienable como sujeto igualmente libre. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona (C. P. Art. 16), el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo (C. P. Preámbulo, art. 2°)”<sup>1</sup>.*

La Ley 743 de 2002 y el Decreto 2350 de 2003 en desarrollo de los preceptos constitucionales, fortalecieron la institución de las Juntas de Acción Comunal como el medio por excelencia para el ejercicio de la democracia participativa. En Colombia existen “cerca de 52.000 juntas”<sup>2</sup> que agrupan a todos los núcleos poblacionales.

El artículo 42 de la ley en mención, consagra como órgano de dirección y administración de las Juntas de Acción Comunal *a una Junta Directiva o a un Consejo Comunal*.

En la actualidad el órgano de dirección y administración de las Juntas de Acción Comunal es la Junta Directiva, lo que ha ocasionado que los cargos directivos se conviertan en títulos de propiedad de líderes tradicionales, los cuales obstaculizan el proceso de participación de los afiliados en el organismo comunal.

Por lo anterior, los afiliados a las Juntas de Acción Comunal sienten que sus representantes elegidos son arbitrarios al momento de tomar decisiones que afectan a la comunidad, en razón de que los directivos no están obligados a consultar sus decisiones con los afiliados del organismo comunal.

Los cargos de la Junta Directiva tradicional se han convertido en el mecanismo para que personas inescrupulosas adquieran beneficios personales en contra de los intereses de la comunidad convirtiendo a este espacio de participación en el medio propicio para la negociación de clientela electoral.

Las Comisiones de Trabajo juegan un papel preponderante en el órgano de dirección y administración de la Junta de Acción Comunal ya que son los escenarios directos de participación ciudadana.

Las Comisiones de Trabajo se constituyen para cumplir los objetivos que la Junta de Acción Comunal ha planteado desarrollar, pero no tienen injerencia en las decisiones que toma la Junta Directiva.

La iniciativa busca la democratización de las juntas, permitiendo la participación de los coordinadores de las Comisiones de Trabajo en el órgano de administración para terminar con su actual exclusión en la toma de decisiones importantes que afectan a sus afiliados.

Se consagra que el órgano de Administración de las Juntas de Acción Comunal debe ser el Consejo Comunal, el cual es el órgano por excelencia para dinamizar y fortalecer la participación ciudadana.

Por otra parte se pretende organizar de manera lógica los órganos de dirección, administración y vigilancia que pueden adoptar los organismos comunales y se crea el órgano de justicia conformado por las comisiones conciliadoras.

Sin ir en contraposición al periodo señalado de 4 años para el organismo comunal se establece que el Presidente del Consejo Comunal se debe elegir para periodo de un año de entre los delegados de las Comisiones de Trabajo. Esto permitirá la democratización de las juntas y terminará con los cacicazgos existentes de los líderes tradicionales.

La norma consagra que la elección de los cargos del organismo comunal se realizará en cinco bloques. Al respecto el proyecto prevé que la elección de los cargos del organismo comunal se efectuará en cuatro bloques.

El bloque que elige los cargos directivos (presidente, vicepresidente, tesorero y secretario) desaparece, en razón a que estos cargos se elegirán internamente de entre los miembros del Consejo Comunal. Los bloques restantes eligen al revisor fiscal, delegados a la asociación de juntas y conciliadores en equidad. De igual manera, la iniciativa señala que los cargos diferentes a los de competencia del consejo comunal, se eligen por cuociente electoral.

Establece, además, que los delegados de las comisiones de trabajo al consejo comunal son elegidos por los afiliados que conforman cada una de estas comisiones.

Se especifican las diez comisiones de trabajo que deben existir en la Junta de Acción Comunal, de acuerdo con los documentos que sobre elección de dignatarios han venido elaborando los organismos comunales y señala el deber de elegir, cada comisión, un delegado que las represente en el consejo comunal y asuma la dirección y coordinación de la respectiva comisión.

Se incluyó en el articulado propuesto, el deber legal de realizar control fiscal sobre los recursos provenientes de las instancias estatales, con el propósito de garantizar la transparencia en su manejo.

Dentro de las falencias que se presentan actualmente en las Juntas de Acción Comunal, encontramos lo relativo al manejo de los recursos que no tienen destinación específica, por lo que se impone el deber a la Asamblea de determinar la forma como se invertirán tales recursos, a la vez que los estatutos deberán prever la manera de ejecutar el gasto cuando el tema no se alcance a llevar a la Asamblea.

Se propone establecer la expedición de un reglamento que garantice la igualdad de condiciones de uso y tarifas para toda la comunidad en el acceso a los bienes o servicios que prestan las Juntas de Acción Comunal.

De igual manera se impone el deber de registrar todos los movimientos de efectivo que ingresan y salen del organismo comunal para proteger el patrimonio de la organización.

De acuerdo con lo anterior, consideramos que el proyecto de ley que presentamos se ajusta a las disposiciones Constitucionales y legales y busca beneficiar a los afiliados de cerca de 52.000 Juntas de Acción Comunal que existen en el territorio nacional, fortaleciendo la democracia participativa y dinamizando la actividad comunal.

Con base en lo expuesto, solicitamos a los honorables Congresistas acoger la presente iniciativa.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, “Sentencia T-439 del 2 de julio de 1992”, ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>2</sup> 2006. Panel elecciones 2006 Partidos. Disponible en <http://www.terra.com.co>

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2006 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 019 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz*; honorable Senadora *Alexandra Moreno P.*

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 20 DE 2006 CAMARA**

*por medio de la cual se adicionan nuevos tipos penales a la Ley 599 de 2000, relacionados a las actuaciones de los Curadores Urbanos y violación a las licencias de construcción.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. El artículo 286 del Código Penal, quedará así:**

Artículo 286. *Falsedad ideológica en documento público.* El servidor público que en ejercicio de sus funciones, al extender documento público que pueda servir de prueba, consigne una falsedad o calle total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses.

La misma pena se aplicará a los curadores urbanos que en ejercicio de la función pública de expedir licencias urbanísticas, consignent alguna falsedad u oculten la verdad, con el ánimo de favorecer o perjudicar al titular de la licencia o a un tercero.

**Artículo 2º. El artículo 288 del Código Penal, quedará así:**

Artículo 288. *Obtención de documento público falso.* El que para obtener documento público que pueda servir de prueba, induzca en error a un servidor público, en ejercicio de sus funciones, haciéndole consignar una manifestación falsa o callar total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses.

La pena prevista en este artículo se agravará en una tercera parte (1/3) cuando la conducta del interesado se oriente a la consecución de una licencia urbanística.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

La ley penal a través de su poder coercitivo insta a todos los individuos a adoptar las conductas adecuadas en directa protección de aquellos valores reconocidos por la sociedad que son necesarios para preservar una pacífica convivencia y mantener el orden público.

Al legislador en su potestad natural de "hacer las leyes" (artículo 150, Constitución Política de Colombia) le corresponde precisar aquellos valores, o bienes jurídicos tutelados, como técnicamente se les conoce, y determinar qué acciones u omisiones perjudican o menoscaban los mismos, estableciendo en cada caso una sanción penal con miras a lograr el respeto y obediencia ciudadana.

El origen y desarrollo de las normas de contenido penal, según lo explica la Sociología Jurídica, es un fenómeno social, ya que al determinar cierta conducta como delito, no se hace presintiendo que en el futuro esta pueda causar algún tipo de daño, sino más bien la norma penal es una respuesta estatal frente a hechos y circunstancias existen-

tes de forma previa, que provocan el rechazo de la ciudadanía por afectar el normal desenvolvimiento de las relaciones entre los particulares y de estos con el propio Estado.

Enfocándonos en el proyecto de ley que presentamos a consideración del Congreso, tenemos que esta iniciativa tiende a proteger la confianza o fe pública, como valor legítimo de la sociedad, a través de la fijación de responsabilidad penal para los Curadores Urbanos y demás personas que intervienen en el procedimiento de expedición de licencias de construcción.

La licencia de construcción se constituye en un documento público, ya que el Curador Urbano, en ejercicio de la función pública que el Estado deposita en él, plasma su juicio sobre la solicitud de licencia presentada, acreditando las condiciones específicas para la ejecución del acto urbanístico, lo cual trae consigo el reconocimiento por parte del Estado de su legitimidad, sin necesidad de acreditación posterior de la misma.

Pasamos pues a desarrollar todos los argumentos que motivaron la elaboración de este proyecto, a través de los párrafos siguientes:

**PROBLEMATICA ACTUAL DE LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCION**

A través de los medios periodísticos percibimos los constantes problemas en torno a la expedición de licencias urbanísticas por parte de los Curadores Urbanos, situaciones antijurídicas que van desde la permisión de construir edificaciones en áreas no urbanizables de protección ambiental, en lugares de riesgo para la vida humana, construcciones que violan flagrantemente las normas de uso de suelo, hasta edificaciones con deficiencias de tipo estructural y de asentamiento, muchas veces por falta de diligencia en la evaluación de los proyectos.

Desde la creación de la figura del Curador Urbano, esta situación ha progresado, convirtiéndose en una gran preocupación de las autoridades nacionales, y debido a ello, se han presentado muchas iniciativas orientadas a solucionar esta problemática, por ejemplo una que consideraba la eliminación total de las Curadurías.

El Gobierno Nacional en el transcurrir de los años, ha expedido diversas disposiciones sobre esta materia, hasta llegar al actual Decreto 654 de 2006, con la finalidad de hacer más exclusiva la escogencia de los Curadores, primando entre los requisitos la experiencia y conocimiento que deben detentar, como una salida a la deficiencia diagnosticada, y al desconocimiento de las normas urbanísticas, pero ello ha sido en vano, ya que no se percibe ningún cambio positivo que mejore la situación a que hacemos referencia.

Por ejemplo en Bogotá el año pasado fue separado un Curador y otro se mantiene en investigación por distintas causas, así también en otras ciudades del país, las autoridades distritales y municipales han realizado investigaciones a una gran cantidad de licencias expedidas, encontrando vicios que bajo ningún concepto se pueden justificar como simples errores o impericia del Curador.

Como prueba de lo anterior reproducimos un aparte de la información periodística tomada del Periódico *El Tiempo* en su Edición de fecha 14 de diciembre del 2005:

*Las primeras sanciones por la acción de las curadurías cayó en cabeza del curador urbano N°...*

*...fue destituido en dos casos diferentes por la Procuraduría General de la Nación: el primero, el 26 de septiembre por la expedición de una licencia para la construcción de un edificio en la carrera 8ª, entre calles 96 y 97. En ese caso, además, fue inhabilitado por cinco años para ocupar cargos Públicos.*

*La segunda sanción –destitución e inhabilitación por 15 años– fue impuesta en audiencia pública por la expedición de una licencia para la construcción de una casa en la transversal 40C con calle 114, en el barrio Ilarco...*

*No obstante la polémica no paró con su destitución. La Personería de Bogotá lo acusó de haber expedido 181 licencias después de haber sido cesado en el cargo.*

...negó el señalamiento, y dijo que actuó hasta que le permitieron entregar el cargo a su sucesor, y que en todo caso no expidió 181 sino 28 licencias.

El capítulo más reciente de la polémica de las curadurías urbanas en Bogotá lo protagonizó la curadora urbana N°..., a quien la Contraloría de Bogotá ordenó suspender de su cargo por una investigación fiscal.

La curadora es investigada para establecer si permitió la evasión de impuestos del Distrito a través de licencias que otorgó.

Los hechos que investiga la Contraloría están relacionados con la construcción de 93 proyectos avalados por la curadora, que aparentemente dejaron de pagarle al Distrito cerca de 800 millones de pesos por impuesto de Delineación Urbana.

En principio la Contraloría dijo que los dueños de las licencias, aprovechando que son autoliquidadores, calcularon el tributo con base en áreas menores a las autorizadas por la curadora.

Hoy, en la Procuraduría cursan investigaciones por licencias expedidas por los curadores para obras en las localidades de Suba, Kennedy, Bosa, Carvajal, Claret, Ciudad Jardín y Santa Ana. Casi todos los casos están relacionados con la construcción de moteles disfrazados de hostales, y con autorizaciones para construir en zonas de reserva (Cerros Orientales, La Conejera y humedales).

Para el 2006, el Ministerio de Medio Ambiente se comprometió a tramitar un proyecto de ley que, entre otros puntos, ajustará el proceso para la selección de los curadores urbanos. Se busca hacer más estricto el concurso de méritos y garantizar herramientas para controlar su trabajo...".

Las consecuencias de los hechos mencionados han causado daños incalculables al ambiente, ya que en muchos casos los perjuicios no son mitigables, así como en el aspecto económico por la pérdida material de muchos compradores de soluciones de vivienda, quienes ven con impotencia como se pierden sus recursos, muchas veces fruto del ahorro de toda una vida laboral, sin esperanza de recuperar su inversión.

Ciertamente la falta de cuidado en la expedición de una licencia urbanística, en este caso una de construcción, genera enormes conflictos y perjuicios sociales, además de una gran incertidumbre frente a la confianza pública que la sociedad y el Estado debe tener en los curadores urbanos, ya que a ellos, precisamente, se les delegó el ejercicio de la función pública de garantizar a través de una licencia, la conformidad de un proyecto de construcción respecto a las normas que lo regulan.

### **OBJETIVO DEL PROYECTO**

La presente iniciativa legal tiene como propósito los siguientes aspectos:

- 1. Posibilitar la exigencia de la responsabilidad penal a los Curadores Urbanos y demás personas que intervienen en la concesión de las licencias de construcción.**
- 2. Devolver la confianza pública a la sociedad colombiana, sobre los procesos de expedición de las licencias antes mencionadas.**
- 3. Disminuir en gran manera las irregularidades conocidas en estos casos.**

### **INICIATIVA Y COMPETENCIA**

Los artículos 150 en su numeral 1 y el 154 de la Constitución Política establecen el marco de competencia e iniciativa respectivamente, ya que el primero mencionado establece que al Congreso de la República le corresponde entre sus funciones, "hacer" y "reformular" las leyes. En cuanto al artículo 154, destaca que las leyes serán propuestas por los respectivos miembros en cualquiera de las Cámaras que forman parte del Congreso.

### **EXPLICACION DE LOS ARTICULOS**

El primer artículo modificado en este proyecto fue el siguiente:

**Artículo 1º. El artículo 286 del Código Penal, quedará así:**

*Artículo 286. Falsedad ideológica en documento público. El servidor público que en ejercicio de sus funciones, al extender documento*

*público que pueda servir de prueba, consigne una falsedad o calle total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses.*

*La misma pena se aplicará a los curadores urbanos que en ejercicio de la función pública de expedir licencias urbanísticas, consignent alguna falsedad u oculten la verdad, con el ánimo de favorecer o perjudicar al titular de la licencia o a un tercero.*

La adición del párrafo subrayado en este tipo resulta necesaria para fijar la responsabilidad penal de los curadores urbanos, con el objeto de que sus conclusiones y decisiones en la aprobación de una licencia se basen únicamente en hechos ciertos y objetivos, cuidando de esta manera la mala práctica de ignorar muchos aspectos (jurídicos y técnicos) o fundamentarse en situaciones no ajustadas a la realidad, para lograr un resultado distinto a lo que en derecho corresponda.

La acción típica desarrollada se integra a todas las disposiciones relativas a la idoneidad de los curadores así como de su grupo de trabajo interdisciplinario que intervienen en la determinación de una licencia. El legislador con el ánimo de evitar los "errores de apreciación" de estas personas, puso especial cuidado y rigurosidad en el proceso de escogencia de curadores, así que con este celo especial no permite ni deja lugar a justificaciones o supuestas excusas sobre el desconocimiento de normas, falta de pericia o error involuntario.

En resumen, al no existir justificación alguna de los Curadores por el mal ejercicio de su función pública, esta práctica debe ser penalizada, al expedir una licencia de forma antijurídica, causante de una lesión grave a la confianza o fe pública, ya que aún la misma autoridad, bajo el principio de buena fe, presume sin mayor consideración que el Curador Urbano ha actuado en forma legítima.

El tipo penal actual, de acuerdo con los principios que rigen esta rama del derecho, debe ser claro, no permitiendo imprecisiones, interpretaciones amplias o la analogía, y por ello la norma penal vigente a la fecha no cubre el ejercicio de los curadores, ya que en primera instancia el sujeto activo debe ser un servidor público, por lo que estamos en presencia de un sujeto calificado, o sea que este ilícito no lo podrá cometer cualquier persona, sino únicamente quienes detenten esta calidad, por lo que quedan excluidos los curadores, ya que a pesar de ejercer una función pública específica, no gozan de tal calidad.

Con la reforma propuesta se logra llenar este vacío en la norma penal.

La segunda reforma planteada es de la siguiente forma:

**Artículo 2º. El artículo 288 del Código Penal, quedará así:**

*Artículo 288. Obtención de documento público falso. El que para obtener documento público que pueda servir de prueba, induzca en error a un servidor público, en ejercicio de sus funciones, haciéndole consignar una manifestación falsa o callar total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ochenta (108) meses.*

*La pena prevista en este artículo se agravará en una tercera parte (1/3) cuando la conducta del interesado se oriente a la consecución de una licencia urbanística.*

Con la adición de este inciso se busca agravar la pena a toda persona que, con su actuar doloso, haga incurrir en error a los curadores urbanos para que expidan licencias de urbanismo sobre la base de información incierta, inexacta o falsa, contenida en informes, estudios, planos, y en general cualquier documento presentado con la solicitud de expedición de licencia.

Esta acción de los particulares causa un vicio sobre la legitimidad de la licencia expedida, que no es atribuible al Curador, ya que actuó conforme a la información a él presentada.

**IMPACTO FISCAL**

Este proyecto de ley no genera impacto fiscal, ya que no causa erogación alguna a la administración o a las autoridades judiciales, pues solamente amplía el marco de sus responsabilidades generales de instruir y juzgar los hechos que se presenten en esta materia.

**CONCLUSIONES**

Como conclusión básica sobre este proyecto de ley, consideramos que se logrará con certeza someter a la jurisdicción penal a los curadores urbanos que hagan mal ejercicio de la función pública a ellos delegada, ya que ciertamente la legislación actual permite incoar este tipo de responsabilidad, pero debido a que la ley no les brinda la categoría de servidores públicos, existe este vacío jurídico que pretendemos llenar con la adición del tipo penal específico.

Es así pues que el artículo 67 del Decreto 654 de 2006, norma vigente sobre las licencias urbanísticas y los curadores urbanos establece lo que a continuación transcribimos:

*Artículo 67. Autonomía y responsabilidad del curador urbano. El curador urbano es autónomo en el ejercicio de sus funciones y responsable disciplinaria, fiscal, civil y penalmente por los daños y perjuicios que causen a los usuarios, a terceros o a la administración pública en el ejercicio de su función pública. (Lo resaltado es nuestro).*

Igualmente se pretende brindar una adecuada protección a las licencias de urbanismo, en su calidad de documentos públicos, desde su origen o formación hasta su expedición, con lo cual se asegura su legitimidad y valor legal.

Con lo anterior demostramos que este proyecto de ley está fundado sobre razones de peso jurídico, las cuales analizadas a través de los fundamentos de lógica formal y los principios que rigen el derecho penal resulta de mérito permitir su desarrollo como Ley de la República de Colombia.

Por todo lo expuesto, solicitamos a los honorables Congresistas apoyar la presente iniciativa en los términos aquí plasmados.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2006 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 020, con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz* y la honorable Senadora *Alexandra Moreno P.*

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 21 DE 2006 CAMARA**

*por la cual se regula la participación de los trabajadores en la propiedad y en las funciones de las empresas encargadas de servicios públicos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Siempre que se constituya una empresa que tenga a cargo la prestación de un servicio público, deberá asegurarse la participación accionaria de las personas particulares que venían prestando el servicio, en un porcentaje del 15% del capital social.

Este porcentaje podrá ser inferior, de acuerdo con el interés que muestren las personas en cuyo favor se establece.

Artículo 2°. La nueva empresa a que se refiere el artículo anterior deberá, establecer una política de contratación laboral, que vincule a las personas que con anterioridad se dedicaban a la prestación del servicio y que resulten desplazadas de su trabajo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su publicación.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer un régimen de participación, de personas desplazadas por una industria, que viñeren ejerciendo actividades propias de su objeto social, de manera lícita, y que por razón de la nueva empresa que se constituye resultan siendo limitadas en sus derechos a la libertad de industria y comercio. Además se compromete el proyecto en garantizar a los trabajadores que por la misma causa resulten privados de su trabajo.

La Carta Política de 1991 establece la necesidad de otorgar participación a los trabajadores en la gestión de los negocios, a los que se encuentren de alguna manera vinculados, mediante la constitución de estímulos y el suministro de medios, de manera que se les permita acceder a la propiedad accionaria (artículos 57 y 60 de la C.P.). De otra parte el artículo 333 de la Constitución Política impone a las empresas una función social de primer orden en los siguientes términos: “La empresa, como base del desarrollo tiene una función social, que implica obligaciones.”

No solo eso sino que, el propio constituyente avanzó en la conceptualización de lo que significa esa concepción social frente a los trabajadores de las empresas y de la sociedad entera, proponiendo un régimen de democratización empresarial. Así lo ha entendido la honorable Corte Constitucional:

*“Las numerosas normas sobre acceso a la propiedad (C.N., artículos 13, inciso 2°, 60, 64 y 334), se inscriben en el marco de la justicia distributiva y propenden para darle base real a los principios de la democracia participativa y de la igualdad de oportunidades.*

*Democracia con hambre es utopía y farsa. La inequitativa distribución de los ingresos y de los bienes, solo es compatible con la declaración de derechos, más no con su ejercicio pleno. Al lado de la faceta de adecuada explotación económica del bien asociada tradicionalmente a la función social de la propiedad, debe ahora colocarse la idea de igualdad, en cuanto aquella no se limita a ser condición de legitimación de la titularidad privada sino además justificación de los procesos reivindicativos y emancipatorios del mayúsculo número de los no propietarios.*

*Sobre este particular, expresa el informe de ponencia para primer debate: “En este punto de democratizar la propiedad, se nos presenta otro medio que hace inteligible su función social. Si queremos ir más allá de los engaños y ejercer un mandato de las mayorías, las nuevas normas constitucionales deben permitir el acceso a la propiedad para todos con mecanismos, de ser necesarios como la expropiación. Solo así dejará de darse la concentración nacional de riquezas, solo así se dará el paso a una verdadera democracia participativa, pues no se tiene claridad de decisión, sin necesidades mínimas insatisfechas”.* (Ponentes: Iván Marulanda Gómez y Jaime Arias López. Gaceta Constitucional No. 58 página 6).

*La mayoría de las normas comentadas sobre acceso a la propiedad, como acontece con las relativas a la expropiación, están íntimamente ligadas con el principio democrático -traducibles en las leyes de la República- y se han introducido en la Constitución para permanecer como opciones libradas al devenir político del país, el cual se quiere abierto y libre. Para ello el Constituyente ha preferido, antes de adoptar una decisión de fondo, conceder al legislador un margen amplio de preferencias, en el marco de las alternativas constitucionales que se incorporan en la Carta como repertorio libre y neutral de instrumentos para el cambio social y económico. No solamente se relativiza el derecho de propiedad, también se flexibiliza las facultades constitucionales del Estado”. C. Constitucional, Sentencia C-006 enero 18 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).*

Siendo este uno de los temas cruciales del concepto de empresa que introduce la Constitución de 1991, el legislador ha sido tímido en el desarrollo del mismo, con lo que se ha propiciado, sin quererlo, una concentración de la riqueza. Estos desequilibrios sociales deben ser corregidos en un estado social de derecho. Y el instrumento para hacerlos es la ley. En este marco de objetivos se ubica el proyecto.

A pesar de los avances puestos de manifiesto por el DANE, la economía Colombiana muestra índices alentadores de crecimiento económico. En efecto, creció 5,30 por ciento en el período abril-junio de 2005; crecimiento sustentado en tasas positivas por ramas económicas, en las que se destacan en los primeros lugares el comercio con una variación porcentual anual de 10,23, las finanzas con 9,81 y la construcción con 7,75. En un segundo nivel se encuentran los servicios sociales con 6,31, el transporte con 5,57 y la industria con el 4,66 y en un tercer nivel se encuentran la electricidad con 4,20 el sector agropecuario con el 2,84 y finalmente la minería con el 1,69.

“Así las cosas, las finanzas y el comercio configuran una alianza que favorece la concentración del capital y la riqueza al precio de minimizar el papel del precario nivel de industrialización del país. (**Crecimiento económico, concentración de la riqueza y degradación Social** por Nelson Fajardo *Thursday, Oct. 06, 2005 at 12:53 PM* <http://colombia.indymedia.org/news/2005/10/31752.php> (**Radio indymedia**))”.

Tal como lo muestra (<http://www.revistanumero.com/39sepa2.htm>), para el caso Colombiano, la dificultad de adquirir derechos sociales en el mercado de contratación de servicios privados por parte de la mayoría de la población se puede medir en los indicadores PIB per cápita y población por debajo de la línea de pobreza (LP).

Según el estudio CID-UN-CGR (2003), Bienestar y macroeconomía, informe de coyuntura, «... el PIB per cápita empieza a bajar en la segunda mitad de los años noventa. Entre 1997 y 2002 pasó de \$239.609 a \$225.010» 4, con base en pesos de 1975.

Con respecto a la pobreza medida por ingresos, esta aumentó, especialmente a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, pues pasó de 50,30% en 1997 a 62,45% de la población en esta condición en el año 2002. Si a estos indicadores agregamos el coeficiente de Gini, que nos indica el grado de concentración de la riqueza -si se acerca a 0 hay más igualdad y si se acerca a 1 hay mayor desigualdad, se observa cómo según el Departamento Nacional de Planeación, DNP, en Colombia el Gini aumentó de 0,56 a 0,58 entre 1995 y 2001, confirmando la tendencia global señalada por la Cepal de que en los años noventa se acentuó la concentración del ingreso en los países de América Latina).

Otros analistas ponen de presente que:

- La deuda externa ascendió a 39.258 millones. Es igual al 48 por ciento del Producto Interno Bruto PIB.
- El desempleo se acerca al 20% y el subempleo está en el 33% según, las dudosas cifras oficiales.
- 27 millones de personas, o sea el 64 % de la población, se encuentran por debajo del índice de nivel de pobreza.
- Colombia es uno de los países de mayor concentración del ingreso en pocas manos. La concentración de la riqueza es de las más altas del mundo. Está dentro de los primeros cinco del mundo. (Así es Colombia 13 de noviembre de 2003 - Colombia en cifras (<http://www.farcep.org/>)).

El Secretario de la CEPAL, doctor José Antonio Ocampo, al divulgar el informe manifestó que “ningún otro país en el hemisferio alcanza las tasas de desocupación que se presentan en Colombia”. Ocampo sentenció: “el caso colombiano es dramático”.

Analizando, las cifras del indicador de concentración del ingreso Gini para Colombia se observa, que para la segunda mitad de la década de los años noventa el coeficiente Gini para Colombia oscilaba entre 0.51 y 0.55, según las diversas estimaciones. Para el año 2000 según cálculos DNP – DDS – GCV, con base en Dane el coeficiente de desigualdad Gini fue de 0.56.

De esta manera, se confirmó Colombia como uno de los países con mayores problemas de desigualdad en la distribución en el ingreso en América Latina. Y aunque su situación no parece tan crítica como en el Brasil, en nuestra nación el 10% de hogares más ricos percibe ingresos 30 veces superiores al 10% de hogares más pobres una tendencia muy cercana a la de Venezuela (30.5 veces) y mucho menos satisfactoria que la de México (24.5 veces) y la del Perú (18 veces).

Estos crecientes niveles de desigualdad son la causa fundamental del aumento de los niveles de pobreza durante los cinco años. En 1992 el 10% más rico de los hogares percibía 33% del ingreso total, cinco años más tarde concentra el 58% del ingreso total. Como consecuencia entre 1996 y 1999 aumentó de 53.8% al 60.1% el número de hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. (DANE. julio 2002 2 las cifras del mercado laboral revela que el subempleo -rebusque o informalidad- está absorbiendo a los colombianos que salen a buscar trabajo. En esta condición se encuentra que para julio de este año 7.180.000 personas corresponden a este sector. Informe DANE julio 2002).

El panorama no es nada halagüeño por el contrario es un cuadro crudo y cruel del escenario real que vive más del 60% de compatriotas. Aun la situación es más compleja cuando el número de personas por debajo de la línea de indigencia superan los 9.654.722 de personas para el año 2000 -el 39% del 60% de personas pobres-. Estas formas abismales de concentración de la riqueza y de los ingresos constituyen el principal obstáculo para una mayor expansión de la producción, la integración social y la democracia.

Y por si fuera poco, el crecimiento de la economía en nada ha ayudado en superar la pobreza, al contrario esta la ha sembrado de raíz, si observamos el comportamiento del PIB de los últimos años vemos que ha sido descendente. Para el año 1995 la economía colombiana creció en un 5,4%; y a partir de ahí; la debacle económica fue profunda, su tendencia al descenso ha sido lo más marcado. Es así, como al finalizar el año de 1999 el crecimiento se comportó como nunca en la historia de Colombia, negativo.

Los sectores con tendencia negativa fueron el agrario, la industria, la manufactura el transporte y un agudo decrecimiento del sector de la construcción sector este que en Colombia jalona la mayor fuerza de trabajo. Ahora si se compara en términos del producto per cápita, el crecimiento fue aún menor, apenas un 0,7%. O sea, hubo un mayor crecimiento de la población en relación con la capacidad productora del país. ((<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/lcnt-pobreza.pdf>) (Este artículo está alojado en el “Observatorio de la Economía Latinoamericana”/ [www.eumed.net/cursecon/ecolat/](http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/))).

Esta realidad pone de manifiesto la importancia de la iniciativa que sometemos a consideración del honorable Congreso de la República, que se orienta a democratizar la propiedad en Colombia con el propósito de lograr una sociedad más justa en la cual las posibilidades del crecimiento y desarrollo no se concentren, aún más, en pocas manos.

El artículo primero del proyecto propone la participación en las empresas de los empresarios, industriales y propietarios, mientras que el artículo segundo se orienta principalmente a garantizar el derecho al trabajo.

De los honorables Congresistas,

*Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara, Movimiento Político MIRA; *Alexandra Moreno Piraquive*, *Manuel Antonio Virgüez*, Senadores de la República, Movimiento Político MIRA.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2006 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 021, con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz* y la honorable Senadora *Alexandra Moreno P.*

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 022 DE 2006 CAMARA**

*por medio de la cual se desarrolla parcialmente el artículo 48 de la Constitución Política, en materia pensional para los trabajadores del servicio doméstico y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es establecer un beneficio económico periódico inferior al salario mínimo legal mensual vigente para los trabajadores del servicio doméstico que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión, de acuerdo con lo establecido en el inciso doceavo del Artículo 48 de la Constitución Política.

Artículo 2°. *Definición del trabajador de servicio doméstico.* Para el efecto de la presente ley, se entiende por trabajador del servicio doméstico, aquella persona natural que, a cambio de una remuneración, presta su servicio personal de forma directa, de manera habitual, bajo continuada subordinación o dependencia, residiendo o no en el lugar del trabajo, a una o varias personas naturales, en la ejecución de tareas de aseo, cocina, lavado, planchado, cuidado de niños y demás labores inherentes al hogar.

Parágrafo. Se denominan trabajadores del servicio doméstico internos aquellos que residan en el lugar de trabajo. Se denominan trabajadores del servicio doméstico externos aquellos que no residen en el lugar de trabajo y que prestan estos servicios de manera habitual a uno o varios empleadores.

Artículo 3°. *Definición del empleador del trabajador del servicio doméstico.* Para efectos de la presente ley, se denomina empleador a aquella persona natural que, a través de un contrato verbal o escrito, remunera los servicios personales del trabajador doméstico y se beneficia de ellos en su hogar.

Artículo 4°. Todo trabajador del servicio doméstico tiene derecho a estar afiliado al Sistema General de Pensiones. En caso de tratarse de un trabajador del servicio doméstico que trabaje para varios empleadores sin que con ninguno de ellos, de manera individual complete el tiempo y la remuneración necesaria para realizar la cotización mínima mensual establecida por el Sistema General de Pensiones, cada empleador aportará mensualmente a nombre del trabajador del servicio doméstico, al Instituto de Seguros Sociales o al Fondo de Cuentas Individuales (A.F.P.) que el trabajador indique, los aportes que le correspondan por los días laborados en el mes correspondiente.

El Gobierno Nacional adoptará los reglamentos necesarios para garantizar que dichos aportes sean recibidos de manera efectiva por el Instituto de Seguros Sociales y los Fondos de Cuentas Individuales (A.F.P.), y que se puedan identificar como aportes por trabajo en el servicio doméstico.

Artículo 5°. Cumplida la edad establecida por las leyes del Sistema General de Pensiones para adquirir el derecho a la pensión, si el trabajador del servicio doméstico no cumple con las demás condiciones requeridas para tener derecho a una pensión o para acceder a la Garantía de Pensión Mínima, se le concederá un beneficio económico de periodicidad mensual, vitalicio, no inferior al cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo legal mensual vigente, que se liquidará de acuerdo con el tiempo de servicio, semanas de cotización o el capital acumulado en su respectiva cuenta individual A.F.P.

Para acceder a este beneficio económico mensual, además de la edad, los trabajadores del servicio doméstico deberán completar por lo menos 15 años de servicio en el ramo o 750 semanas de cotización.

Artículo 6°. El Gobierno Nacional dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, expedirá los decretos y reglamentos necesarios para su efectivo cumplimiento. Así mismo, realizará campañas de divulgación para que los trabajadores del servicio doméstico y sus empleadores conozcan la ley y se garantice su aplicación.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su expedición.

Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas, Representante a la Cámara; Dixon Tapasco, Jorge Homero Giraldo.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2006

*“...Después de una noche tranquila llegó el día, y el zapatero se dispuso a comenzar su jornada laboral cuando descubrió sobre la mesa de trabajo dos preciosos zapatos terminados. Estaban cosidos con tanto esmero, con puntadas tan perfectas, que el pobre hombre no podía dar crédito a sus ojos”.*

*El Zapatero y los Duendes – Los Hermanos Grimm*

El servicio doméstico está conformado por un ejército casi invisible de personas que garantiza todos los días que en miles de hogares colombianos podamos dedicarnos a nuestras profesiones con la tranquilidad de saber que unas manos laboriosas se encargan de oficios domésticos que no podemos o no queremos realizar: el aseo de las viviendas, la preparación de alimentos, el lavado y planchado de ropa, el cuidado de niños y mascotas; en fin, el sinnúmero de actividades que garantizan que después de nuestras jornadas de trabajo podamos llegar a nuestras casas a descansar.

Este ejército de trabajadores, que ha sido caracterizado como una población primordialmente femenina<sup>1</sup>, se compone, según la Encuesta Continua de Hogares, ECH, del 2004, de 922.100 mujeres en todo el país. Concentrándose en la capital del país una población de 213.300 mujeres<sup>2</sup>.

Estas trabajadoras, prestan el servicio doméstico en dos modalidades: Interno, cuando la trabajadora se aloja en el hogar en que cumple sus funciones, o externo, cuando la trabajadora tiene su propio domicilio y se desplaza diariamente al hogar del empleador o empleadores para cumplir con sus funciones.

En términos generales, y de acuerdo con la legislación vigente, este tipo de trabajadoras pueden ser vinculadas mediante contrato verbal o escrito; si el contrato es verbal se entiende que tiene término indefinido. Su remuneración total no puede ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente y pueden devengar parte de ese salario en especie (alimentación y vivienda), sin que supere el 30% del total del salario. Se establece que deben recibir auxilio de transporte si devengan menos de dos salarios mínimos y no residen en el lugar de trabajo. La jornada máxima legal diaria establecida para estas trabajadoras es de 10 horas diarias (Sentencia C-372 del 21 de julio de 1998), tienen derecho a las prestaciones sociales que incluyen cesantías, calzado y vestido de labor, que corren por cuenta del empleador. También vacaciones, que se liquidan como las de cualquier trabajador de acuerdo con el tiempo laborado por cada año de servicios.

En materia de seguridad social las empleadas del servicio doméstico tienen, como cualquier trabajador colombiano, el derecho a estar afiliadas en pensiones, salud y riesgos profesionales. Sin embargo, en la práctica y por las condiciones en que desarrollan sus labores, un alto porcentaje de trabajadores del servicio doméstico no cuentan con este tipo de afiliaciones.

En materia de salud, la pertenencia al Sisbén o el hecho de ser familiares de un cotizante les permite acceder a este servicio. En materia pensional la situación cambia, especialmente para las trabajadoras del servicio doméstico externas, o comúnmente denominadas “por días”,

<sup>1</sup> Mauricio Cárdenas y Arturo Harper establecen que en América Latina en promedio, una de cada cuatro mujeres ocupadas trabaja en servicio doméstico. CÁRDENAS, Mauricio y HARPER, Arturo. **Determinantes del empleo y de los ingresos del Servicio Doméstico en Bogotá**. Fedesarrollo. Bogotá, mayo de 2006. p. 1

<sup>2</sup> Para los efectos de facilitar la lectura de la presente exposición de motivos se aclara de antemano que las cifras estadísticas citadas se toman del trabajo de Mauricio Cárdenas y Arturo Harper ya referenciado, a menos que se especifique expresamente otra fuente.

que prestan sus servicios para distintos empleadores, pues con ninguno de estos logran acumular el tiempo de servicios necesarios para completar la cotización mínima para pensión.

El Sistema General de Pensiones, presenta a este respecto una situación de inequidad, pues por el hecho de no completar los ingresos mínimos para inscribirse como trabajadores independientes o porque sus empleadores no pueden cotizar menos de un mes aún cuando no laboran la totalidad de este período, se está castigando a las trabajadoras del servicio doméstico, negándoseles el derecho a acceder a una pensión de vejez.

Este problema de larga data en el país pretendió solucionarse con la Ley 11 de 1988, que estableció un régimen especial de cotización para los trabajadores del servicio doméstico por el 50% del salario mínimo mensual vigente, asumiendo el Gobierno Nacional el costo restante, para conceder la pensión mínima de un salario mínimo legal mensual vigente.

Esta ley perdió su vigencia con la Ley 797 de 2003, que eliminó este régimen especial, y también se les negó la posibilidad de acceder a los recursos del Fondo de Solidaridad Social Pensional teniendo en cuenta los límites de edad establecidos en el artículo 8º parágrafo 1º de la Ley 797 de 2003 (esto fue aclarado por la Corte Constitucional en Sentencia C-967 de 2003).

Teniendo presente la situación lamentable a la que llegan estas mujeres cuando envejecen y no cuentan con pensión ni ahorros que les permitan solventar sus gastos, a pesar de toda una vida de arduo trabajo, corresponde al Congreso de la República solidarizarse con esta causa social.

Si bien es cierto que el Estado Colombiano y su situación de crisis fiscal no permite subsidiar pensiones y antes bien, se ha realizado una reforma pensional para poder garantizar los pagos de las pensiones presentes y futuras y cubrir el déficit existente, también es cierto que no podemos castigar a una población vulnerable por trabajar en condiciones que no le permiten insertarse en el régimen pensional vigente. La respuesta está en buscar soluciones creativas, que si bien no compensan el ideal de brindarles una pensión mínima, al menos les permitan acceder a unos ingresos mínimos periódicos que les permitan sobrellevar en mejor forma la vejez.

El artículo 48 de la Constitución Política reza en su inciso 12: “... Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”. (Cursiva fuera de texto).

Con este proyecto de ley, se busca desarrollar dicho artículo, brindándoles la opción de acceder a un beneficio económico mensual, de no menos del 50% del salario mínimo legal mensual vigente, a aquellas trabajadoras del servicio doméstico que cumpliendo la edad requerida por el Sistema General de Pensiones, no logren acceder a la garantía de pensión mínima. Para obtener este beneficio deben haber cotizado por lo menos 750 semanas o completar 15 años en el servicio doméstico.

Así mismo, se pretende encontrar la salida para que las trabajadoras por días puedan cotizar para pensión, pues el actual sistema se los impide, y la posibilidad de asociación establecida por la Ley 11 de 1988 fue derogada por la Ley 797 de 2003.

*Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas*, Representante a la Cámara; *Dixon Tapasco*.

#### CAMARA DE REPRESENTANTES

##### SECRETARIA GENERAL

El día 21 de julio del año 2006 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 022, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera*.

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 023 DE 2006 CAMARA

*por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004 y 599 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y la seguridad ciudadana.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. El artículo 2º de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

*Artículo 2º. Toda persona tiene derecho a que se respete su libertad. Nadie podrá ser molestado en su persona ni privado de su libertad sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, emitido con las formalidades legales y por motivos previamente definidos en la ley.*

El juez de control de garantías, previa solicitud de la Fiscalía General de la Nación, ordenará la restricción de la libertad del imputado cuando resulte necesaria para garantizar su comparecencia o la preservación de la prueba o la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas. Igualmente, por petición de cualquiera de las partes, en los términos señalados en este código, dispondrá la modificación o revocación de la medida restrictiva si las circunstancias hubieren variado y la convirtieren en irrazonable o desproporcionada.

*En las capturas en flagrancia y en aquellas que ordene excepcionalmente la Fiscalía General de la Nación de acuerdo con esta ley, el capturado deberá ponerse a disposición del juez de control de garantías en el menor tiempo posible sin superar las treinta y seis (36) horas siguientes.*

**Artículo 2º. El artículo 39 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

*Artículo 39. De la función de control de garantías.* La función de control de garantías será ejercida por un juez penal municipal del lugar donde se cometió el delito.

Si más de un juez penal municipal resultare competente para ejercer la función de control de garantías, esta será ejercida por el que se encuentre disponible de acuerdo con los turnos previamente establecidos. El juez que ejerza el control de garantías quedará impedido por conocer del mismo caso en su fondo.

*Si la captura se produjo en lugar distinto al de la comisión del delito, el control podrá efectuarlo el juez penal municipal del territorio donde se realizó la aprehensión o de aquel donde por razones de urgencia o seguridad haya sido recluido el capturado.*

Cuando el acto sobre el cual deba ejercerse la función de control de garantías corresponda a un asunto que por competencia esté asignado a juez penal municipal, o concurra causal de impedimento y solo exista un funcionario de dicha especialidad en el respectivo municipio, la función de control de garantías deberá ejercerla otro juez municipal del mismo lugar sin importar su especialidad o, a falta de este, el del municipio más próximo.

*Parágrafo 1º.* En los casos que conozca la Corte Suprema de Justicia, la función de juez de control de garantías será ejercida por un magistrado de la sala penal del Tribunal Superior de Bogotá.

*Parágrafo 2º.* Cuando el lugar donde se cometió el hecho pertenezca a un circuito en el que haya cuatro o más jueces municipales, un número determinado y proporcional de jueces ejercerán exclusivamente la función de control de garantías.

*Parágrafo 3º.* Habrá jueces de garantías ambulantes que actúen en los sitios donde solo existe un juez municipal y, además, se trate de un lugar en el que el traslado de las partes e intervinientes se dificulte por razones de transporte, distancia, fuerza mayor u otras análogas.

**Artículo 3º. El artículo 42 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 42. *División territorial para efecto del juzgamiento.* El territorio nacional se divide para efectos del juzgamiento en distritos, circuitos y municipios.

La Corte Suprema de Justicia tiene competencia en todo el territorio nacional.

Los tribunales superiores de distrito judicial en el correspondiente distrito.

Los jueces de circuito especializado en el respectivo distrito.

Los jueces del circuito en el respectivo circuito, salvo lo dispuesto en norma especial.

Los jueces municipales en el respectivo municipio, salvo lo dispuesto en norma especial.

Los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad en el respectivo distrito.

**Parágrafo. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, podrá asignar la función de control de garantías y la de conocimiento a jueces y salas de tribunales de cualquier lugar del territorio nacional, cuando existan circunstancias que puedan afectar la imparcialidad, la independencia de la administración de justicia, la seguridad o la integridad personal de los intervinientes o de los servidores públicos; o se trate de delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializados, contra la seguridad pública, mecanismos de participación democrática, salud pública y administración pública. Este trámite procederá en cualquier momento de la actuación, salvo lo previsto para el cambio de radicación, y requerirá solicitud motivada del Fiscal General de la Nación.**

**Artículo 4º. El artículo 43 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 43. *Competencia.* Es competente para conocer del juzgamiento el juez del lugar donde ocurrió el delito.

Cuando no fuere posible determinar el lugar de la ocurrencia del hecho, este se hubiera realizado en varios lugares o *en uno incierto*, la competencia del juez de conocimiento se fija por el lugar donde se formule la acusación por parte de la Fiscalía General de la Nación, lo cual hará donde se encuentren los elementos fundamentales de la acusación.

**Cuando el hecho ocurra en el extranjero, la competencia del juez de conocimiento se fija, en orden preferente, donde primero se presente la denuncia o la petición especial, o donde primero se inicie de oficio la actuación.**

Las partes podrán controvertir la competencia del juez únicamente en audiencia de formulación de acusación.

Para escoger el juez de control de garantías en estos casos se atenderá lo señalado anteriormente. Su escogencia no determinará la del juez de conocimiento.

**Artículo 5º. El artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 74. *Delitos que requieren querrela.* Para iniciar la acción penal será necesario querrela en los siguientes delitos, excepto cuando el sujeto pasivo sea un menor de edad:

1. Aquellos que de conformidad con el Código Penal no tienen señalada pena privativa de la libertad.

2. Inducción o ayuda al suicidio (C. P. artículo 107); lesiones personales sin secuelas que produjeran incapacidad para trabajar o enfermedad sin exceder de sesenta (60) días (C. P. artículo 112 incisos 1º y 2º); lesiones personales con deformidad física transitoria (C. P. artículo 113 inciso 1º); lesiones personales con perturbación funcional transitoria (C. P. artículo 114 inciso 1º); parto o aborto preterintencional (C. P. artículo 118); lesiones personales culposas (C. P. artículo 120); omisión de socorro (C. P. artículo 131); violación a la libertad religiosa (C. P. artículo 201); injuria (C. P. artículo 220); calumnia (C. P. artículo 221); injuria y calumnia indirecta (C. P. artículo 222); injuria por vías de hecho (C. P. artículo 226); injurias recíprocas (C.

P. artículo 227); maltrato mediante restricción a la libertad física (C. P. artículo 230); inasistencia alimentaria (C. P. artículo 233); malversación y dilapidación de los bienes de familiares (C. P. artículo 236); hurto simple cuya cuantía no exceda de ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes (C. P. artículo 239 inciso 2º); alteración, desfiguración y suplantación de marcas de ganado (C. P. artículo 243); estafa cuya cuantía no exceda de ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes (C. P. artículo 246 inciso 3º); emisión y transferencia ilegal de cheques (C. P. artículo 248); abuso de confianza (C. P. artículo 249); aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito (C. P. artículo 252); alzamiento de bienes (C. P. artículo 253); disposición de bien propio gravado con prenda (C. P. artículo 255); defraudación de fluidos (C. P. artículo 256); acceso ilegal de los servicios de telecomunicaciones (C. P. artículo 257); malversación y dilapidación de bienes (C. P. artículo 259); usurpación de tierras (C. P. artículo 261); usurpación de aguas (C. P. artículo 262); invasión de tierras o edificios (C. P. artículo 263); perturbación de la posesión sobre inmuebles (C. P. artículo 264); daño en bien ajeno (C. P. artículo 265); usura y recargo de ventas a plazo (C. P. artículo 305); falsa autoacusación (C. P. artículo 437); infidelidad a los deberes profesionales (C. P. artículo 445).

**Artículo 6º. El artículo 86 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 86. *Administración de los bienes.* Los bienes y recursos que sean objeto de medidas con fines de comiso quedarán a disposición del Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación para su administración de acuerdo con los sistemas que para tal efecto **reglamente el Fiscal General de la Nación**, y deberán ser relacionados en un Registro Público Nacional de Bienes. Tales medidas deberán inscribirse dentro de los tres (3) días siguientes a su adopción en las oficinas de registro correspondientes cuando la naturaleza del bien lo permita.

Parágrafo 1º. Se exceptúan de la administración del Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación los bienes que tienen el carácter de elemento material probatorio y evidencia física, que serán objeto de las normas previstas en este código para la cadena de custodia.

**Parágrafo 2º. Los bienes y recursos afectados en procesos penales tramitados en vigencia de leyes anteriores a la Ley 906 de 2004, que se encuentran bajo la custodia de la Fiscalía General de la Nación o de cualquier organismo que ejerza funciones de policía judicial al momento de entrar en vigencia la presente ley, deberán incorporarse al Fondo de que trata este artículo e inscribirse en el Registro Público Nacional de Bienes.**

**Artículo 7º. El artículo 89 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 89. *Bienes o recursos no reclamados.* Ordenada la devolución de bienes o recursos, se comunicará a quien tenga derecho a recibirlos para que los reclamen dentro de los quince (15) días siguientes a la decisión que así lo determine. Transcurrido el término anterior sin que los bienes sean reclamados, se dejarán a disposición del Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación.

De la misma forma se procederá si se desconoce al titular, poseedor o tenedor de los bienes que fueron afectados, **caso en el cual la Fiscalía General de la Nación deberá instaurar la acción para que se declaren vacantes o mostrencos y sean adjudicados al Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación. Las demandas podrán ser presentadas por lotes, teniendo en cuenta la naturaleza o características de los bienes y recursos.**

Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de lo establecido en normas especiales.

**Artículo 8°.** El artículo 89 A de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, el cual quedará así:

*Artículo 89 A. Prescripción especial. Pasados tres (3) años para bienes muebles y cinco (5) años para inmuebles, contados a partir de la ejecutoria de la providencia que ordena la devolución de bienes o recursos con dueño, poseedor o tenedor conocido, sin que estos hayan sido reclamados, se presumirá legalmente que el titular del bien o recurso no le está dando la función social a la que se refiere el artículo 58 de la Constitución Política y la Fiscalía General de la Nación deberá instaurar la acción civil para que se reconozca la prescripción especial a la que se refiere este artículo.*

*Como consecuencia de lo anterior, mediante sentencia judicial, se reconocerá la prescripción especial adquisitiva de dominio a favor del Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación.*

**Artículo 9°.** El artículo 100 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 100. Afectación de bienes en delitos culposos.* En los delitos culposos, los vehículos automotores, naves o aeronaves o cualquier unidad montada sobre ruedas y los demás objetos que tengan libre comercio, una vez cumplidas dentro de los diez (10) días siguientes las previsiones de este código para la cadena de custodia, se entregarán provisionalmente al propietario, poseedor o tenedor legítimo, salvo que se haya solicitado y decretado su embargo y secuestro.

Tratándose de vehículos de servicio público colectivo, podrán ser entregados a título de depósito provisional al representante legal de la empresa a la cual se encuentre afiliado con la obligación de rendir cuentas sobre lo producido en el término que el funcionario judicial determine y la devolución cuando así lo disponga. En tal caso, no procederá la entrega hasta tanto no se tome la decisión definitiva respecto de ellos.

La entrega será definitiva cuando se garantice el pago de los perjuicios, o se hayan embargado bienes del imputado o acusado en cuantía suficiente para proteger el derecho a la indemnización de los perjuicios causados con el delito.

*La decisión de entrega de los bienes referidos en esta norma corresponde, en todos los casos, al juez de control de garantías.*

**Artículo 10.** El artículo 175 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 175. Duración de los procedimientos. El término de que dispone la Fiscalía para formular la acusación o solicitar la preclusión, no podrá exceder de sesenta (60) días contados desde el día siguiente a la formulación de la imputación, salvo lo previsto en el artículo 294 de este código.*

La audiencia preparatoria deberá realizarse por el juez de conocimiento a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a la audiencia de formulación de acusación.

La audiencia del juicio oral tendrá lugar dentro de los treinta (30) días siguientes a la conclusión de la audiencia preparatoria.

**Artículo 11.** El artículo 177 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 177. Efectos.* La apelación se concederá:

En el efecto suspensivo, en cuyo caso la competencia de quien profirió la decisión objeto de recurso se suspenderá desde ese momento hasta cuando la apelación se resuelva:

1. La sentencia condenatoria o absolutoria.
2. El auto que decreta o rechaza la solicitud de preclusión.
3. El auto que decide la nulidad.
4. El auto que niega la práctica de prueba en el juicio oral; y
5. El auto que decide sobre la exclusión de una prueba del juicio oral.

En el efecto devolutivo, en cuyo caso no se suspenderá el cumplimiento de la decisión apelada ni el curso de la actuación:

1. El auto que resuelve sobre la imposición, *revocatoria* o *sustitución* de una medida de aseguramiento.

2. El auto que resuelve sobre la imposición de una medida cautelar que afecte bienes del imputado o acusado.

3. *El auto que resuelve sobre la legalización de captura.*

4. *El auto que decide sobre el control de legalidad del diligenciamiento de las órdenes de allanamiento y registro, retención de correspondencia, interceptación de comunicaciones o recuperación de información dejada al navegar por Internet u otros medios similares,*

5. *El auto que imprueba la aplicación del principio de oportunidad en la etapa de investigación; y*

6. *El auto que admite la práctica de la prueba anticipada.*

**Artículo 12.** El artículo 222 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 222. Alcance de la orden de registro y allanamiento.* La orden expedida por el fiscal deberá determinar *con precisión* los lugares que se van a registrar. Si se trata de edificaciones, naves o aeronaves que dispongan de varias habitaciones o compartimentos, se indicará expresamente cuáles se encuentran comprendidos en la diligencia.

De no ser posible la descripción exacta del lugar o lugares por registrar, el fiscal deberá indicar en la orden los argumentos para que, a pesar de ello, deba procederse al operativo. En ninguna circunstancia podrá autorizarse por la Fiscalía General de la Nación el diligenciamiento de órdenes de registro y allanamiento indiscriminados, o en donde de manera global se señale el bien por registrar.

**Artículo 13°.** El artículo 232 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 235. Interceptación de comunicaciones telefónicas y similares.* El fiscal podrá ordenar, con el *único* objeto de buscar elementos materiales probatorios, evidencia física, *búsqueda y ubicación de imputados o indiciados* que se intercepten mediante grabación magnetofónica o similares las comunicaciones telefónicas, radiotelefónicas y similares que utilicen el espectro electromagnético, cuya información tengan interés para los fines de la actuación. En este sentido, las entidades encargadas de la operación técnica de la respectiva interceptación tienen la obligación de realizarla inmediatamente después de la notificación de la orden.

En todo caso, deberá fundamentarse por escrito. Las personas que participen en estas diligencias se obligan a guardar la debida reserva.

Por ningún motivo se podrán interceptar las comunicaciones del defensor.

La orden tendrá una vigencia máxima de tres (3) meses, pero podrá prorrogarse hasta por otro tanto si, a juicio del fiscal, subsisten los motivos fundados que la originaron.

**Artículo 14.** El artículo 237 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 237. Audiencia de control de legalidad posterior.* Dentro de las *treinta y seis (36) horas* siguientes al *cumplimiento* de las órdenes de registro y allanamiento, retención de correspondencia, interceptación de comunicaciones o recuperación de información dejada al navegar por internet u otros medios similares, el fiscal comparecerá ante el juez de control de garantías, para que realice la audiencia de revisión de legalidad sobre lo actuado, *incluida la orden.*

Durante el trámite de la audiencia solo podrán asistir, además del fiscal, los funcionarios de la policía judicial y los testigos o peritos que prestaron declaraciones juradas con el fin de obtener la orden respectiva, o que intervinieron en la diligencia.

El juez podrá, si lo estima conveniente, interrogar directamente a los comparecientes y, después de escuchar los argumentos del fiscal, decidirá de plano sobre la validez del procedimiento.

Parágrafo. Si el cumplimiento de la orden ocurrió luego de formulada la imputación, se deberá citar a la audiencia de control de legalidad al imputado y a su defensor para que, si lo desean, puedan realizar el contradictorio. En este último evento, se aplicarán analógicamente, de acuerdo con la naturaleza del acto, las reglas previstas para la audiencia preliminar.

**Artículo 15. El artículo 238 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 238. *Impugnabilidad de la decisión.* La decisión del juez de control de garantías será susceptible de impugnación, en los eventos previstos en esta ley. Si la defensa se abstuvo de intervenir en la audiencia, podrá solicitar en otra audiencia preliminar o durante la audiencia preparatoria la exclusión de las evidencias obtenidas.

**Artículo 16°. El artículo 289 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 289. *Formalidades.* La formulación de la imputación se cumplirá con la presencia del imputado o su defensor, ya sea de confianza o, a falta de este, el que fuere designado por el sistema nacional de defensoría pública.

**Parágrafo 1°. Ante el juez de control de garantías, el fiscal podrá hacer la formulación de la imputación y las solicitudes que considere procedentes, con la sola presencia del defensor, cuando el capturado haya entrado en estado de inconciencia después de la privación de la libertad. En este caso, la posibilidad de allanarse a la imputación se mantendrá hasta cuando la persona haya recobrado la conciencia, con el mismo descuento punitivo indicado en el inciso 1° del artículo 351 de este código.**

**Parágrafo 2°. Cuando el capturado se encuentre recluido en clínica u hospital, pero conciente, el juez de control de garantías a solicitud del fiscal, se trasladará hasta ese lugar, para los efectos de la formulación de la imputación y la respuesta a las demás solicitudes de las partes.**

**Artículo 17. El artículo 293 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 293. *Procedimiento en caso de aceptación de la imputación.* Si el imputado, por iniciativa propia o por acuerdo con la Fiscalía acepta la imputación, se entenderá que lo actuado es suficiente como acusación, **que será presentada por el fiscal ante el juez de conocimiento, a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes.**

Examinado por el juez de conocimiento el acuerdo para determinar que es voluntario, libre y espontáneo, procederá a aceptarlo sin que a partir de entonces sea posible la retractación de alguno de los intervinientes, y convocará a audiencia para la individualización de la pena y sentencia.

**Si la aceptación de la imputación es improbadada por el juez de conocimiento, el término que duró el trámite será restituido.**

**Artículo 18. El artículo 299 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 299. *Trámite de la orden de captura.* Proferida la orden de captura, **el juez de control de garantías** la enviará inmediatamente a la Fiscalía General de la Nación para que disponga el **o los** organismos de policía judicial encargados de realizar la aprehensión física, y se registre en el sistema de información que se lleve para el efecto. De igual forma deberá comunicarse cuando por cualquier motivo pierda su vigencia, para descargarla de los archivos de cada organismo, indicando el motivo de tal determinación.

**Artículo 19. El artículo 300 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 300. *Captura excepcional por orden de la Fiscalía.* En los eventos en los que proceda la detención preventiva, el Fiscal General de la Nación o su delegado podrá proferir excepcionalmente **orden de captura escrita y motivada, cuando no sea posible obtenerla inmediatamente del juez, siempre que existan elementos materiales**

**probatorios, evidencia física o información que permitan inferir razonablemente que el indiciado es autor o partícipe de la conducta investigada; además, haya circunstancias de urgencia insuperables y concurra cualquiera de las siguientes causales:**

1. **Riesgo de evadir la acción de la justicia por parte del indiciado.**

2. **Probabilidad de alterar los medios probatorios.**

3. **Peligro para la seguridad de la comunidad o de la víctima en cuanto a que, si no es realizada la captura, el indiciado realice en contra de ellas una conducta punible.**

**Dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes a la expedición de la orden de captura, el fiscal la someterá a control de legalidad ante el juez de garantías, sin perjuicio de la legalización de la captura en los términos previstos por esta ley.**

**Artículo 20. El artículo 310 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 310. *Peligro para la comunidad o la víctima.* Para estimar si la libertad del imputado resulta peligrosa para la seguridad de la comunidad **o de la víctima, será suficiente la gravedad y modalidad de la conducta punible. Sin embargo, de acuerdo con el caso, el juez podrá valorar adicionalmente alguna de las siguientes circunstancias:**

1. La continuación de la actividad delictiva o su probable vinculación con organizaciones criminales.

2. El número de delitos que se le imputan y la naturaleza de los mismos.

3. El hecho de estar acusado, o de encontrarse sujeto a alguna medida de aseguramiento, o de estar disfrutando un mecanismo sustitutivo de la pena privativa de la libertad, por delito doloso o preterintencional.

4. La existencia de sentencias condenatorias vigentes por delito doloso o preterintencional.

**Parágrafo. Se presumirá el peligro para la comunidad y será imponible la detención preventiva, cuando la imputación se refiere a delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializado, homicidio (C.P. artículo 103), homicidio agravado (C.P. artículo 104), lesiones personales con perturbación funcional permanente (C.P. artículo 114, inc. 2), lesiones personales con perturbación psíquica permanente (C.P. artículo 115, inc. 2), lesiones personales con pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro (C.P. artículo 116), secuestro extorsivo (C.P. artículo 169), tráfico de migrantes (C.P. artículo 188), acceso carnal violento (C.P. artículo 205), acto sexual violento (C.P. artículo 206), acceso carnal abusivo con menor de catorce años (C.P. artículo 208), actos sexuales con menor de catorce años (C.P. artículo 209), acceso carnal o actos sexuales con incapaz resistir (C.P. artículo 210), estímulo a la prostitución de menores (C.P. artículo 217), pornografía con menores (C.P. artículo 218), violencia intrafamiliar (C.P. artículo 229), hurto calificado (C.P. artículo 240), hurto agravado (C.P. artículo 241, numerales 8, 11, 12 y 15), extorsión (C.P. artículo 244), amenazas (C.P. artículo 347), tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos (C.P. artículo 358), repetición o continuidad en las conductas de fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones de uso personal o su concurso con el concierto para delinquir (C.P. artículos 340 y 365), fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas (C.P. artículo 366), fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (C.P. artículo 367), peculado por apropiación en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales (C.P. artículo 397), concusión (C.P. artículo 404), cohecho propio (C.P. artículo 405), cohecho impropio (C.P. artículo 406), cohecho por dar u ofrecer (C.P. artículo 407), violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades (C.P. artículo 408), interés indebido en la celebración de contratos (C.P. artículo 409), contrato sin cumplimiento de requisitos legales (C.P. artículos 410),**

*favorecimiento (C.P. artículo 446, inc. 2), receptación repetida, continua o profesional (C.P. artículo 447, inc. 1 y 3), la receptación para ocultar o encubrir el delito de hurto calificado, la receptación para ocultar o encubrir el hurto calificado en concurso con el concierto para delinquir, receptación sobre medio motorizado o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos (C.P. artículo 447, inc. 2) y la rebelión (C.P. artículo 467).*

**Artículo 21°.** El artículo 312 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:

Artículo 312. *No comparecencia.* Para decidir acerca de la eventual no comparecencia del imputado, *se tendrá en cuenta, en especial, la gravedad y modalidad de la conducta y la pena imponible, además de los siguientes factores:*

1. La falta de arraigo en la comunidad, determinado por el domicilio, asiento de la familia, de sus negocios o trabajo y las facilidades que tenga para abandonar definitivamente el país o permanecer oculto.
2. La gravedad del daño causado y la actitud que el imputado asuma frente a este.
3. El comportamiento del imputado durante el procedimiento o en otro anterior, del que se pueda inferir razonablemente su falta de voluntad para sujetarse a la investigación, a la persecución penal y al cumplimiento de la pena.

**Artículo 22.** El artículo 314 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:

Artículo 314. *Sustitución de la detención preventiva.* La detención preventiva en establecimiento carcelario podrá sustituirse por la del lugar de la residencia en los siguientes eventos:

1. Cuando para el cumplimiento de los fines previstos para la medida de aseguramiento sea suficiente la reclusión en el lugar de residencia, aspecto que será *fundamentado por el fiscal y decidido por el juez en la respectiva audiencia de imposición, en atención a la vida personal, laboral, familiar o social del imputado.*

*En ningún caso podrá sustituirse la detención carcelaria por domiciliaria, cuando la imputación se refiera a los delitos enumerados en el párrafo del artículo 310.*

2. Cuando el imputado o acusado fuere mayor de sesenta y cinco (65) años, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito hagan aconsejable su reclusión en el lugar de residencia.

3. Cuando a la imputada o acusada le falten dos (2) meses o menos para el parto. Igual derecho tendrá durante los seis (6) meses siguientes a la fecha de nacimiento.

4. Cuando el imputado o acusado estuviere en estado grave por enfermedad, previo dictamen de médicos oficiales.

El juez determinará si el imputado o acusado deberá permanecer en su lugar de residencia, en clínica u hospital.

5. Cuando la imputada o acusada fuere madre cabeza de familia de hijo menor de doce (12) años o que sufriere incapacidad mental permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado. En ausencia de ella, el padre que haga sus veces tendrá el mismo beneficio.

La detención en el lugar de residencia comporta los permisos necesarios para los controles médicos de rigor, la ocurrencia del parto, y para trabajar en la hipótesis del numeral 5.

En todos los eventos el beneficiario suscribirá un acta en la cual se compromete a permanecer en el lugar o lugares indicados, a no cambiar de residencia sin previa autorización, a concurrir ante las autoridades cuando fuere requerido, y, adicionalmente, podrá imponer la obligación de someterse a los mecanismos de control y vigilancia electrónica o de una persona o institución determinada, según lo disponga el juez.

*El control del cumplimiento de la detención en el lugar de residencia estará a cargo del Inpec y de los organismos que designe el Consejo Nacional de Policía Judicial de conformidad con lo establecido por este.*

**Artículo 23.** El artículo 315 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:

Artículo 315. *Medidas de aseguramiento no privativas de la libertad.* Cuando se proceda por delitos cuya pena principal no sea privativa de la libertad, o por delitos querellables, o cuando el mínimo de la pena señalada en la ley *sea inferior* a cuatro (4) años, satisfechos los requisitos del artículo 308, se podrá imponer una o varias de las medidas señaladas en el artículo 307 literal b), siempre que sean razonables y proporcionadas para el cumplimiento de las finalidades previstas.

**Artículo 24.** El artículo 316 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:

Artículo 316. *Incumplimiento.* Si el imputado o acusado incumpliere alguna de las obligaciones impuestas al concederle la detención domiciliaria, o las inherentes a la medida de aseguramiento no privativa de la libertad a que estuviere sometido, a petición de la Fiscalía o del Ministerio Público, el juez *ordenará inmediatamente su reclusión en establecimiento carcelario.*

**Artículo 25.** El artículo 317 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:

Artículo 317. *Causales de libertad.* Las medidas de aseguramiento indicadas en los anteriores artículos tendrán vigencia durante toda la actuación. La libertad del imputado o acusado se cumplirá de inmediato y solo procederá en los siguientes eventos:

1. Cuando se haya cumplido la pena según la determinación anticipada que para este efecto se haga, o se haya decretado la preclusión, o se haya absuelto al acusado.

2. Como consecuencia de la aplicación del principio de oportunidad.

3. Como consecuencia de las cláusulas del acuerdo cuando haya sido aceptado por el juez de conocimiento.

4. Cuando transcurridos *noventa (90)* días contados a partir de la fecha de la formulación de imputación no se hubiere presentado la acusación o solicitado la preclusión, conforme a lo dispuesto en el artículo 294.

5. Cuando transcurridos sesenta (60) días contados a partir de la fecha de la formulación de la acusación, no se haya dado inicio a la audiencia de juicio oral

**Artículo 26.** El artículo 323 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:

Artículo 323. *Aplicación del principio de oportunidad.* La Fiscalía General de la Nación podrá suspender, interrumpir o renunciar a la persecución penal, en los casos que establece este código para la aplicación del principio de oportunidad.

*Esta facultad constitucional podrá ejercerla la Fiscalía General de la Nación hasta antes de emitirse el sentido del fallo por parte del juez de conocimiento. Para tal efecto se suspenderán los términos procesales y de prescripción penal.*

**Artículo 27.** El artículo 324 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:

Artículo 324. *Causales.* El principio de oportunidad se aplicará en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de un delito sancionado con pena privativa de la libertad que no exceda en su máximo de *nueve (9)* años y se haya reparado integralmente a la víctima, de conocerse esta, y además, pueda determinarse de manera objetiva la ausencia o decadencia del interés del Estado en el ejercicio de la correspondiente acción penal.

2. Cuando la persona fuere entregada en extradición a causa de la misma conducta punible.

3. Cuando la persona fuere entregada a la Corte Penal Internacional a causa de una misma conducta punible. Tratándose de otra conducta punible solo procede la suspensión o la interrupción de la persecución penal.

4. Cuando la persona fuere entregada en extradición a causa de otra conducta punible y la sanción a la que pudiera llevar la persecución en Colombia carezca de importancia al lado de la sanción que le hubiera sido impuesta con efectos de cosa juzgada contra él en el extranjero.

5. Cuando el imputado *o acusado* colabore eficazmente para evitar que continúe el delito o se realicen otros, o aporte información esencial para la desarticulación de bandas de delincuencia organizada.

6. Cuando el imputado *o acusado* sirva como testigo principal de cargo contra los demás intervinientes, y su declaración en la causa contra ellos se haga bajo inmunidad total o parcial. En este caso los efectos de la aplicación del principio de oportunidad serán revocados si la persona beneficiada con el mismo incumple con la obligación que la motivó.

7. Cuando el imputado *o acusado* haya sufrido, a consecuencia de la conducta culposa, daño físico o moral grave que haga desproporcionada la aplicación de una sanción o implique desconocimiento del principio de humanización de la sanción punitiva.

8. Cuando proceda la suspensión del procedimiento a prueba en el marco de la justicia restaurativa y como consecuencia de este se cumpla con las condiciones impuestas.

9. Cuando la realización del procedimiento implique riesgo o amenaza graves a la seguridad exterior del Estado.

10. Cuando en atentados contra bienes jurídicos de la administración pública o recta impartición de justicia, la afectación al bien jurídico funcional resulte poco significativa y la infracción al deber funcional tenga o haya tenido como respuesta adecuada el reproche y la sanción disciplinarios.

11. Cuando en delitos contra el patrimonio económico, el objeto material se encuentre en tan alto grado de deterioro respecto de su titular, que la genérica protección brindada por la ley haga más costosa su persecución penal y comporte un reducido y aleatorio beneficio.

12. Cuando la imputación subjetiva sea culposa y los factores que la determinan califiquen la conducta como de mermada significación jurídica y social.

13. Cuando el juicio de reproche de culpabilidad sea de tan secundaria consideración que haga de la sanción penal una respuesta innecesaria y sin utilidad social.

14. Cuando se afecten mínimamente bienes colectivos, siempre y cuando se dé la reparación integral y pueda deducirse que el hecho no volverá a presentarse.

15. Cuando la persecución penal de un delito comporte problemas sociales más significativos, siempre y cuando exista y se produzca una solución alternativa adecuada a los intereses de las víctimas.

16. Declarado inexecutable C- 673 de 2005.

17. Cuando los condicionamientos fácticos o síquicos de la conducta permitan considerar el exceso en la justificante como representativo de menor valor jurídico o social por explicarse el mismo en la culpa.

Parágrafo 1º En los *delitos de tráfico de estupefacientes y terrorismo* no podrá aplicarse el principio de oportunidad a los jefes, organizadores o promotores.

Parágrafo 2º. La aplicación del principio de oportunidad respecto de delitos sancionados con pena privativa de la libertad que exceda de *nueve (9)* años será proferida por el Fiscal General de la Nación o el delegado especial que designe para tal efecto.

Parágrafo 3º. En ningún caso el fiscal podrá hacer uso del principio de oportunidad cuando se trate de hechos que puedan significar violaciones graves al derecho internacional humanitario, crímenes de lesa humanidad o genocidio de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Roma.

**Artículo 28. El artículo 327 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 327. *Control judicial en la aplicación del principio de oportunidad.* El juez de control de garantías deberá efectuar el con-

trol de legalidad respectivo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la determinación de la Fiscalía de dar aplicación al principio de oportunidad. *Siempre que con esta se extinga la acción penal. (Declarado inexecutable Corte Constitucional Sentencia C- 979 de 2005).*

Dicho control será obligatorio y automático y se realizará en audiencia especial en la que la víctima y el ministerio público podrán controvertir la prueba aducida por la Fiscalía General de la Nación para sustentar la decisión. **Contra esta determinación proceden los recursos contemplados en este código.**

La aplicación del principio de oportunidad y los preacuerdos de los posibles imputados y la fiscalía, no podrán comprometer la presunción de inocencia y solo procederán si hay un mínimo de prueba que permita inferir la autoría o participación en la conducta y su tipicidad.

**Artículo 29. El artículo 349 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 349. *Improcedencia de acuerdos o negociaciones con el imputado o acusado. No podrá celebrarse acuerdo con la Fiscalía hasta tanto se indemnice, por lo menos, el cincuenta por ciento de los daños causados con la conducta punible y se asegure el recaudo del remanente.*

**Artículo 30. El artículo 354 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 354. *Reglas comunes.* Son inexistentes los acuerdos realizados sin la asistencia del defensor. Prevalecerá lo que decida el imputado o acusado en caso de discrepancia con su defensor, de lo cual quedará constancia.

Si la índole de los acuerdos permite la rápida adopción de la sentencia, se citará a audiencia para su proferimiento en la cual brevemente la Fiscalía y el imputado podrán hacer las manifestaciones que crean conveniente, de acuerdo con lo regulado en este código.

*Si los acuerdos no son aprobados por el juez de conocimiento, será restituido el término que duró su trámite.*

**Artículo 31. El artículo 438 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 438. *Admisión excepcional de la prueba de referencia.* Únicamente es admisible la prueba de referencia cuando el declarante:

- a) Manifiesta bajo juramento que ha perdido la memoria sobre los hechos y es corroborada pericialmente dicha afirmación;
- b) Es víctima de un delito de secuestro, desaparición forzada o evento similar;
- c) Padece de una grave enfermedad que le impide declarar;
- d) Ha fallecido.

*e) Durante el interrogatorio al que se refiere el artículo 282 de este código y de acuerdo con el artículo 283, ha reconocido haber participado en alguna forma o grado en la ejecución de la conducta delictiva que se investiga.*

También se aceptará la prueba de referencia cuando las declaraciones se hallen registradas en escritos de pasada memoria o archivos históricos.

**Artículo 32. El artículo 521 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 521. *Mecanismos.* Son mecanismos de justicia restaurativa **la conciliación y la mediación.**

**Artículo 33. El artículo 522 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 522. *La conciliación en los delitos querrelables.* La conciliación se surtirá obligatoriamente y como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción penal, cuando se trate de delitos querrelables, ante el fiscal que corresponda, o en un centro de conciliación o ante un conciliador reconocido como tal.

En el primer evento, el fiscal citará a querellante y querellado a diligencia de conciliación. Si hubiere acuerdo procederá a archivar las diligencias. En caso contrario, ejercerá la acción penal correspondiente, sin perjuicio de que las partes acudan al mecanismo de la mediación.

Si la audiencia de conciliación se realizare ante un centro o conciliador reconocidos como tales, el conciliador enviará copia del acta que así lo constate al fiscal quien procederá al archivo de las diligencias si fue exitosa o, en caso contrario, iniciará la acción penal correspondiente, si fuere procedente, sin perjuicio de que las partes acudan **a los mecanismos de la conciliación y la mediación.**

La inasistencia injustificada del querellante se entenderá como desistimiento de su pretensión. La del querellado motivará el ejercicio de la acción penal, si fuere procedente.

En cualquier caso, si alguno de los citados fuere incapaz, concurrirá su representante legal.

**Si durante el trámite del proceso querellante y querellado llegan a un acuerdo en audiencia de conciliación celebrada en un centro de conciliación o ante un conciliador reconocido como tal, el conciliador enviará copia del acta al fiscal, quien solicitará la preclusión al juez de conocimiento.**

La conciliación se ceñirá, en lo pertinente, a lo establecido en la Ley 640 de 2001.

**Artículo 34. El artículo 522A de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, quedará así:**

Artículo 522 A. *Conciliación de los daños causados con la conducta criminal. En cualquier momento, la víctima directa, sus herederos, sucesores y causahabientes, junto con el imputado o el acusado, su defensor, el tercero civilmente responsable o el asegurador, podrán acudir a un centro de conciliación o ante un conciliador reconocido como tal, a efectos de conciliar los daños causados con la conducta criminal.*

*Cuando hubiere acuerdo como resultado de la conciliación, el conciliador enviará copia del acta al fiscal. En este caso no habrá lugar al incidente de reparación integral.*

**Artículo 35. El artículo 68A de la Ley 599 de 2000, Código Penal, quedará así:**

Artículo 68A. *Exclusión de beneficios y subrogados.* No procederá ninguna rebaja de pena por allanamiento a la imputación, preacuerdos, o sentencia anticipada; ni se concederán los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de libertad de suspensión condicional de la ejecución de la pena o libertad condicional; tampoco la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio o subrogado legal, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, en los siguientes casos:

1. Cuando el sujeto pasivo del delito sea un menor de edad, excepto en los delitos culposos y contra la integridad moral.
2. Los delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializado.
3. Los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales.
4. Cuando la persona haya sido condenada por delito doloso o preterintencional dentro de los cinco (5) años anteriores.

**Artículo 36. El artículo 229 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, quedará así:**

Artículo 229. *Violencia intrafamiliar.* El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar, incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de **cuatro (4) a ocho (8) años.**

La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes **cuando la conducta** recaiga sobre un menor, una mujer, un anciano, una persona que se encuentre en incapacidad o disminución física, sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión.

Artículo 241. *Circunstancias de agravación punitiva. La pena será de cuatro (4) a diez (10) años de prisión, si la conducta descrita en los artículos anteriores se cometiere:*

1. Aprovechando calamidad, infortunio o peligro común.
2. Aprovechando la confianza depositada por el dueño, poseedor o tenedor de la cosa en el agente.
3. Valiéndose de la actividad de inimputable.
4. Por persona disfrazada, o aduciendo calidad supuesta, o simulando autoridad o invocando falsa orden de la misma.
5. Sobre equipaje de viajeros en el transcurso del viaje o en hoteles, aeropuertos, muelles, terminales de transporte terrestre u otros lugares similares.
6. <Numeral derogado por el artículo 1º de la Ley 813 de 2003>
7. Sobre objeto expuesto a la confianza pública por necesidad, costumbre o destinación.
8. Sobre cerca de predio rural, sementera, productos separados del suelo, máquina o instrumento de trabajo dejado en el campo, o sobre cabeza de ganado mayor o menor.
9. En lugar despoblado o solitario.
10. Con destreza, o arrebatando cosas u objetos que las personas lleven consigo; o por dos o más personas que se hubieren reunido o acordado para cometer el hurto.
11. En establecimiento público o abierto al público, o en medio de transporte público.
12. Sobre efectos y armas destinados a la seguridad y defensa nacionales.
13. Sobre los bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación.
14. Sobre petróleo o sus derivados cuando se sustraigan de un oleoducto, gasoducto, poliducto o fuentes inmediatas de abastecimiento.
15. Sobre materiales nucleares o elementos radiactivos.

**Artículo 37. El artículo 347 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, quedará así:**

Artículo 347. *Amenazas.* **El que por cualquier medio** atemorice o amenace a una persona, familia, comunidad o institución, con el propósito de causar alarma, zozobra o terror en la población o en un sector de ella, incurrirá por esta sola conducta, en prisión de **cuatro (4) a ocho (8) años** y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la amenaza o intimidación recayere sobre un servidor público perteneciente a la Rama Judicial o al Ministerio Público o sus familiares, en razón o con ocasión al cargo o función que desempeñe, la pena se aumentará en una tercera parte.

**Artículo 38. El artículo 365 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, quedará así:**

Artículo 365. *Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones.* El que sin permiso de autoridad competente importe, trafique, fabrique, transporte, almacene, distribuya, venda, suministre, repare o porte armas de fuego de defensa personal, municiones o explosivos, incurrirá en prisión de **cuatro (4) a ocho (8) años.**

La pena mínima anteriormente dispuesta se duplicará cuando la conducta se cometa en las siguientes circunstancias:

1. Utilizando medios motorizados.
2. Cuando el arma provenga de un delito.
3. Cuando se oponga resistencia en forma violenta a los requerimientos de las autoridades, y
4. Cuando se empleen máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad o la dificulten.

**Artículo 39. El artículo 386 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, quedará así:**

Artículo 386. *Perturbación de certamen democrático.* El que por medio de maniobra engañosa perturbe o impida votación pública relacionada con los mecanismos de participación democrática, o el escrutinio de la misma, o la realización de un cabildo abierto, incurrirá en prisión **cuatro (4) a ocho (8) años**.

La pena será de prisión de **seis (6) a diez (10) años** cuando la conducta se realice por medio de violencia.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.

**Artículo 40. El artículo 388 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, quedará así:**

Artículo 388. *Fraude al sufragante.* El que mediante maniobra engañosa, obtenga que un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, vote por determinado candidato, partido o corriente política, o lo haga en blanco, incurrirá en prisión de **cuatro (4) a ocho (8) años**.

En igual pena incurrirá quien por el mismo medio obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido.

**Artículo 41. El artículo 391 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, quedará así:**

Artículo 391. *Voto fraudulento.* El que suplante a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o vote más de una vez, o sin derecho consigne voto en una elección, plebiscito, referendo, consulta popular, o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de **cuatro (4) a ocho (8) años**.

**Artículo 42. El artículo 392 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, quedará así:**

Artículo 392. *Favorecimiento de voto fraudulento.* El servidor público que permita suplantar a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o votar más de una vez o hacerlo sin derecho, incurrirá en prisión de **cuatro (4) a ocho (8) años**.

**Artículo 43. El artículo 394 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, quedará así:**

Artículo 394. *Alteración de resultados electorales.* El que por medio distinto de los señalados en los Artículos precedentes altere el resultado de una votación o introduzca documentos o tarjetones indebidamente, incurrirá en prisión de **cuatro (4) a ocho (8) años**, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.

**Artículo 44. El artículo 395 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, quedará así:**

Artículo 395. *Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula.* El que haga desaparecer, posea o retenga cédula de ciudadanía ajena o cualquier otro documento necesario para el ejercicio del derecho de sufragio, incurrirá en prisión de **cuatro (4) a ocho (8) años**, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor.

**Artículo 45. El artículo 447 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, quedará así:**

Artículo 447. *Receptación.* El que sin haber tomado parte en la ejecución de la conducta punible adquiera, posea, convierta o transfiera bienes muebles o inmuebles, que tengan su origen mediato o inmediato en un delito, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá en prisión de **cuatro (4) a ocho (8) años** y multa de seis punto sesenta y seis (6.66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

Artículo 46. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Ministro del Interior y de Justicia,

*Sabas Pretelt de la Vega.*

Fiscal General de la Nación,

*Mario Germán Iguarán Arana.*

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Al Estado Colombiano le corresponde, a través de sus autoridades la protección de todas las personas en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades. No queda la menor duda que conforme a la razón de ser del Derecho Penal, a este le corresponde la protección de los bienes jurídicos fundamentales para la convivencia ciudadana respondiendo con sanciones penales y medidas efectivas frente a la materialización de conductas punibles que amenacen o lesionen tales bienes.

Bajo la perspectiva de avanzar en la seguridad ciudadana como una de las manifestaciones de la seguridad democrática, el Gobierno Nacional está comprometido en adoptar medidas tendientes a la prevención y represión ejemplar de aquellas conductas que afectan gravemente la convivencia ciudadana, como son aquellas lesivas del núcleo familiar y los menores de edad, como piedra angular de la sociedad, cuya salvaguarda debe ser el punto de partida de la política de seguridad de la comunidad. Igualmente, aquellas que resquebrajan las bases de tal seguridad, la calidad de vida de los ciudadanos, su actividad económica lícita y la confianza de los mismos en la administración de justicia; para lo cual se hace necesario revisar algunas disposiciones penales y procesales, contribuyendo con ello a que se tome conciencia de la gravedad de conductas punibles que afectan de manera notoria la armonía de la sociedad.

El proyecto de ley que hoy se pone a consideración del Congreso de la República por parte del Gobierno Nacional y de la Fiscalía General de la Nación, contribuirá a garantizar la tranquilidad y seguridad de la comunidad que clama por una respuesta pronta y eficaz por parte del Estado frente a las conductas punibles de especial impacto, al incluir medidas cuyo sustento a continuación se esboza:

I. En concordancia con la trascendencia que otorga la Carta Política a los niños, niñas y adolescentes, además de la concepción de la familia como núcleo esencial de la sociedad, el Proyecto de ley incluye medidas efectivas para su protección como parte esencial del concepto de seguridad ciudadana que busca amparar.

La consideración de una conducta punible como de mayor gravedad, puede obedecer al grado de antijuridicidad material o al de culpabilidad. Igualmente -incluso combinando estos factores- es posible considerar una conducta como de especial gravedad cuando se lleva a cabo sobre aquellas personas que se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad, como sucede con los niños, niñas, adolescentes y mujeres en nuestra sociedad.

En estos casos la actuación de las autoridades debe ser oficiosa, sin esperar una querrela o petición de la víctima de la conducta punible, teniendo en cuenta que esta se encuentra constreñida para presentar tal querrela que se considera como requisito de procedibilidad sin el cual no existiría proceso penal.

Estas consideraciones han llevado al Gobierno Nacional y a la Fiscalía General de la Nación, a considerar que este tipo de conductas que se han enmarcado en el *nomen iuris* de “Violencia intrafamiliar” no sean querrelables. Ello implica que basta la simple noticia criminal para que el Estado dentro del *ius puniendi* ejerza la correspondiente acción penal. Adicionalmente, tales conductas punibles no serán conciliables, lo cual se explica por la extrema vulnerabilidad de quienes las padecen. No debe perderse de vista que la presión que existe por parte del agresor victimario para lograr un acuerdo conciliatorio que solamente a él beneficia, y la evidente condición de inferioridad del niño, niña o adolescente, son indicativos de la ausencia de consentimiento válido y emocionalmente neutro del agredido. A lo anterior se suma el carácter inalienable de los derechos del menor. Por ello se propone eliminar del artículo 74 de la Ley 906 de 2004 la querrela como un requisito para iniciar estos procesos penales.

El derecho penal no puede tratar de manera benigna a quien destruye la familia o comete conductas punibles dolosas contra menores de edad. La lucha contra el maltrato al interior del seno de la familia o la violencia infantil es y debe ser un objetivo político criminal del Estado

Colombiano: “El maltrato del niño es una realidad latente en Colombia, que debe ser erradicado o por lo menos reducido a proporciones ínfimas debido a que se trata de una vulneración de la condición humana del menor. Al respecto, Fontana estima que “los niños golpeados de esta generación, si sobreviven serán los padres que golpeen a la generación siguiente y miembros desadaptados de la sociedad.

*El síndrome del niño maltratado es un trastorno médico-social que está alcanzando naturaleza epidémica, por su desarrollo cíclico de violencia, montado sobre la base de la causa y el efecto. Los traumas nacidos en la infancia no pueden más que dejar una huella muy difícil de borrar; en cambio ellos sí generan en la persona ya adulta una conducta de olvido y privación de afecto para con sus hijos.*

*La familia, la sociedad y el Estado están en la obligación de proteger a los niños contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos, según lo establece el artículo 44 constitucional.*

*En ese orden de ideas, la actitud de los padres al realizar o permitir el maltrato del menor, en sus diferentes modalidades, implica una falla del progenitor en lo referente al actuar debidamente para salvaguardar la salud, la seguridad, el bienestar del niño”<sup>1</sup>.*

El menor es por excelencia una víctima biológica, psicológica y socialmente débil, lo cual es aprovechado por su victimario. A ello debe sumarse el hecho de que el menor que hoy es víctima, mañana será victimario. Con razón se ha señalado por autorizada doctrina en el campo de la victimología que dentro de los factores de predisposición a ser víctima se encuentra la edad. Aquellos individuos más vulnerables, por la falta de desarrollo de sus facultades físicas y psíquicas “devienen en blancos idóneos de victimización violenta y, más concretamente, de particulares manifestaciones delictivas relacionadas con dicha inferioridad biológica, como sucede con el maltrato infantil”<sup>2</sup>. El sexo de la víctima también es relevante en determinadas categorías de delito, que tienen en la mujer un sujeto pasivo prototípico por su desventaja física comparativa, así como por la condición sexual femenina intrínsecamente considerada, como se verifica en los casos de delitos sexuales<sup>3</sup> o de violencia intrafamiliar.

*Es necesario que la sociedad tome conciencia de la gravedad de estas conductas punibles y considere como inalienables los derechos de las víctimas de los mismos a la verdad, la justicia y la reparación.*

Ahora bien, factores como la educación o la situación económica del hogar influyen solo marginalmente en la presencia de la violencia intrafamiliar. Por ello es equivocado afirmar que las agresiones en el hogar son causadas por el desempleo, la pobreza o la mala situación económica, tal como lo revela el estudio llevado a cabo por la Universidad de los Andes<sup>4</sup>.

En la medida que al Estado le corresponde proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionar los abusos o maltratos que contra ellas se cometan, está más que justificado por el imperativo del artículo 13 de la Constitución Nacional, impedir que respecto de estas conductas punibles se concedan beneficios por allanamiento a la imputación, preacuerdos o negociaciones, o cualquier tipo de rebaja. Esta distinción no implica vulneración al derecho a la igualdad, ya que es posible llevar a cabo esta discriminación con base en el juicio de ponderación que se produce entre los derechos de quienes están en la situación desventajosa anotada y los del victimario a obtener cualquier tipo de rebaja.

II. La finalidad de obtener una pronta y cumplida justicia, implica una división de trabajo al interior de las ramas del poder público. En la fase normativa, el legislador debe asegurarse de que las normas jurídico penales, tanto las procesales como las sustanciales respondan de manera adecuada a las necesidades político criminales de seguridad comunitaria imperantes. Por ello, si desde el punto de vista práctico las autoridades de manera eficiente logran capturar y enjuiciar a las personas que han llevado a cabo conductas punibles que afectan

gravemente las bases de la convivencia y la seguridad comunitaria, y posteriormente a esta labor eficaz -en virtud de vacíos normativos- no es posible imponer medida de aseguramiento privativa de la libertad en establecimiento carcelario; la comunidad puede ver minada la confianza en la vigencia de las normas y en la promesa constitucional de protección efectiva a sus derechos.

Así, por ejemplo, dentro de las conductas punibles contra el patrimonio económico, se considera político criminalmente necesario adoptar medidas procesales para evitar que respecto de algunos delitos como el hurto de automotores o de cualquiera de sus partes, el perpetrado al interior de los establecimientos de comercio, aquel que se comete con violencia sobre las personas, las cosas, o violando el domicilio de las víctimas del mismo, al igual que el cometido sobre cabezas de ganado, tengan una respuesta benigna por parte del Estado.

Es claro que durante los últimos cuatro años se ha disminuido el número de esta clase de punibles; no obstante, el Estado no debe escatimar esfuerzos para reprimir este tipo de criminalidad que además de afectar el patrimonio de las víctimas, genera un sentimiento de inseguridad en la ciudadanía.

Conforme a la estadística consolidada, presentada por la Policía Nacional de Colombia, las siguientes fueron las cifras de criminalidad contra el patrimonio económico y la recta y eficaz impartición de justicia<sup>5</sup>:

Hurto abigeato: 1.717 conductas punibles

Hurto Automotores: 9.954 conductas punibles

Hurto de Motocicletas: 9.006 conductas punibles

Hurto agravado en entidades comerciales: 13.524 conductas punibles.

Hurto agravado sobre las cosas que las personas llevan consigo 41.215.

Hurto calificado a las residencias: 14.777 conductas punibles.

Receptación: 1.724 conductas punibles.

El Gobierno Nacional y la Fiscalía General de la Nación, consideran que estas cifras, a pesar de presentar una disminución comparativa, siguen siendo preocupantes.

Resulta claro que esta clase de conductas punibles se encuentra vinculada, en el circuito económico propio del delito, con las conductas de favorecimiento y receptación. Partiendo de la base de una respuesta integral frente a este fenómeno debe reprimirse con igual intensidad la conducta de quien lleva a cabo el hurto, como la de quien sin haber tomado parte en la ejecución de esa conducta punible adquiere, posee, convierte o transfiere esta clase de bienes. Para nadie es un secreto que el hurto no solo de automotores, sino de otros bienes muebles como es el caso de los celulares, alimenta un mercado en el que desafortunadamente participan inescrupulosamente algunos ciudadanos. Esta conducta es tan grave como la del hurto, por que sin duda lo incita y de manera absolutamente disfuncional trata de justificarlo dentro de las leyes de la oferta y la demanda.

Como medida eficaz de lucha contra los desguasaderos de vehículos y los mercados ilícitos de celulares y otros bienes muebles, se hace indispensable imponer medida de aseguramiento de detención preventiva sin beneficio de excarcelación ni detención domiciliaria cuando se cometan tanto el hurto calificado, o el agravado y los punibles que en conexidad con los mismos afectan la recta y eficaz administración de justicia como sucede con el favorecimiento o la receptación.

El delito de encubrimiento en sus dos modalidades (favorecimiento y receptación), es una conducta punible que no solo termina de menos-

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-148/93.

<sup>2</sup> HERRERA Myriam. *La hora de la víctima*. Edersa, 2000. Pág 206.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Centro de Estudios de Desarrollo Económico CEDE. Universidad de los Andes. Noviembre 2004.

<sup>5</sup> Policía Nacional Revista CRIMINALIDAD 2005 Colombia No. 48.

cabar el patrimonio económico de quien ha sido víctima de un hurto; sino que además entorpece la actuación propia de la administración de justicia<sup>6</sup>.

La lucha eficaz contra el hurto calificado y agravado, así como del encubrimiento de los mismos, es sin lugar a dudas también un combate efectivo contra las conductas lesivas para la vida, integridad personal y libertad individual que también suelen estar ligadas con aquellas.

Los mencionados objetivos del proyecto aconsejan entonces modificar algunas disposiciones del Código de Procedimiento Penal y otras del Código Penal, a fin de que los tipos penales cumplan el anhelo social de seguridad ciudadana. En este sentido se produce un ajuste en el quantum punitivo de las normas penales que consagran las conductas punibles que protegen tanto la convivencia y seguridad ciudadana como la confianza de los ciudadanos en el sistema de administración de justicia.

III. Adicionalmente y con miras a mejorar la respuesta estatal frente a la criminalidad, se incluyen algunas adecuaciones arrojadas por la experiencia en la implementación del Sistema Penal Acusatorio.

El incremento en la demanda de justicia, la congestión de procesos en los despachos judiciales, la flexibilidad en la aplicación de las sanciones, la impunidad, la falta de credibilidad y la creciente insatisfacción de los ciudadanos con la administración de justicia, fueron algunas de las razones que motivaron la creación del sistema penal acusatorio con la Ley 906 de 2004.

Con fundamento en los artículos 29 y 250 de la Constitución Política; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana, el sistema acusatorio ha pretendido desarrollar los principios de publicidad, oralidad, intermediación y contradicción. Además, de lograr una justicia democrática, eficiente, pública, imparcial, eficaz, oportuna, diligente y respetuosa de los derechos fundamentales de todas las partes que intervienen en el proceso penal.

En un Estado Social de Derecho como el nuestro, el sistema penal acusatorio debe garantizar el respeto a la autonomía, dignidad de las personas, el derecho a la libertad y a la presunción de inocencia.

Con el nuevo sistema procesal la justicia ha ganado y la Fiscalía General de la Nación se ha fortalecido. No obstante, aún hay vacíos e imprecisiones normativas que han impedido a la Fiscalía afrontar con eficiencia los casos denunciados por los ciudadanos. El nuevo sistema entró en vigencia en Bogotá y el eje cafetero en el 2005; una segunda etapa empezó a regir el primero (1º) de enero de 2006, en los distritos judiciales de Bucaramanga, Buga, Cali, Medellín, San Gil, Santa Rosa de Viterbo y Tunja; ha transcurrido un lapso de tiempo suficiente para evaluar su proceso de implementación gradual y observar tanto sus aciertos, como sus desaciertos.

El Gobierno y la Fiscalía General de la Nación han hecho una evaluación de la normatividad y observan la necesidad de realizar algunos ajustes no solo en aras de la eficiencia del sistema, sino para el cabal cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, contribuyendo con los fines del Estado de asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

#### Contenido de la propuesta

1. El delito de violencia intrafamiliar es un acto de agresión física, psicológica y sexual que un miembro de una familia realiza contra otro que pertenece al mismo núcleo familiar. Puede expresarse en amenazas, golpes y agresiones emocionales.

Según la encuesta de Salud Sexual y Reproductiva de Profamilia, realizada en el año 2005, el 33% de las mujeres que alguna vez convivieron con su pareja reconoció que sus esposos o compañeros ejercían amenazas contra ellas. El 39% de las mujeres encuestadas, contestaron haber sido agredidas alguna vez por su esposo o compañero permanente.

Dada la gravedad de este hecho, se propone retirar de los delitos querrelables la violencia intrafamiliar, para promover su investigación

de oficio. Así mismo, es aumentada la pena mínima a cuatro (4) años, con el fin de que en su contra proceda la detención preventiva; además, se prohíbe expresamente conceder en estos casos la detención domiciliaria.

2. La exclusión de beneficios y subrogados es la vía más eficaz para lograr que las penas privativas de libertad señaladas por los jueces sean cumplidas en su totalidad, especialmente cuando se trata de delitos en los cuales las víctimas sean los niños, niñas y adolescentes; o en los delitos de tráfico de estupefacientes, secuestros extorsivos, extorsiones, terrorismo y lavado de activos; así como en los delitos contra la libertad, integridad o formación sexuales. Por ello se propone incorporar un artículo en el Código Penal que prohíba las rebajas de pena y los subrogados penales en los eventos anunciados y en aquellos en los cuales la persona ha sido condenada por delito doloso o preterintencional dentro de los cinco (5) años anteriores.

3. El incumplimiento de las detenciones domiciliarias por parte de quienes son investigados por hurtos de vehículos, quienes comercian con las partes de los vehículos hurtados, los hurtos en establecimientos públicos o medios de transporte, el hurto de ganado, los delitos sexuales, los delitos contra la administración pública, entre otros, ha creado la sensación de falta de eficacia de la administración de justicia, de impunidad y de inseguridad ciudadana, como quiera que los delincuentes no están a buen recaudo. Por ello se presenta la propuesta de prohibir la sustitución de la detención carcelaria por la domiciliaria en estos casos, además de aumentar el control del cumplimiento de ella cuando se conceda para los delitos en los cuales no queda expresamente excluida, con la consecuencia de que su incumplimiento conllevará la reclusión inmediata en establecimiento carcelario.

4. Son aumentadas las penas en los delitos electorales, con la finalidad de no dejar en la impunidad las conductas de quienes compran y venden los votos. La seguridad ciudadana se ve alterada cuando personas inescrupulosas atentan contra los resultados legítimos de los certámenes democráticos, Según estadísticas con las cuales cuenta la Fiscalía General de la Nación, en las elecciones celebradas el 12 de marzo de 2006, fueron realizados 280 delitos electorales, frente a los cuales ni siquiera puede imponerse detención preventiva. De aprobarse la reforma propuesta, procederá la reclusión en establecimiento carcelario para quienes incurran en estas conductas.

5. El delito de amenazas, tal como está regulado, no permite sancionar ejemplarmente a quienes por cualquier medio atemorizan a una persona, familia, comunidad o institución, con el propósito de causar alarma, zozobra o terror en la población o un sector de ella; en aras de salvaguardar la seguridad de los ciudadanos, se propone una redacción abierta de la conducta para permitir que amenazas diversas a las verbales o escritas sean castigadas. Para lograr los fines propuestos, en esta conducta es necesario aumentar la pena para que proceda la detención preventiva y debe prohibirse la detención domiciliaria.

6. La receptación es un delito que incentiva el hurto, porque es la forma ideal para obtener el provecho sin riesgo de ser descubierto. La pena prevista en el código es baja y no permite la detención preventiva, se propone entonces aumentarla para que proceda la medida de aseguramiento de reclusión en establecimiento carcelario y se excluye expresamente la posibilidad de obtener detención domiciliaria en todas las receptaciones, incluidas las referidas a los vehículos hurtados y sus partes esenciales.

7. La facultad constitucional a cargo de la Fiscalía General de la Nación de ordenar capturas, inicialmente regulada en el inciso 3º artículo 2º y artículo 300 del C.P.P., quedó inoperante con la declaración de inexecutable de las normas citadas por la Corte Constitucional (Sentencias C-730 y C-1001 de 2005). Esta facultad, es necesaria en un país como el nuestro, donde por razones geográficas o de oportunidad no se cuenta siempre con la presencia de un juez de control de

<sup>6</sup> Cfr. SANCHEZ ORTIZ, Pablo. *El Encubrimiento como delito*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 1998. Pág. 110.

garantías y se debe actuar en forma inmediata para evitar la fuga de los presuntos responsables de una conducta punible; por ello se busca reincorporar la captura excepcional, cumpliendo con las exigencias constitucionales y legales para la privación de la libertad, que echara de menos la Corte Constitucional.

La norma propuesta exige que se expida orden escrita, por motivos previamente definidos en la ley, cuando sea necesaria para garantizar la comparecencia del indiciado al proceso, preservar la prueba o proteger a la comunidad, especialmente a las víctimas; debiendo la policía judicial presentar elementos materiales probatorios, evidencia física o información que permitan inferir razonablemente la autoría o participación del indiciado en la conducta investigada, con la exigencia de ser procedente la detención preventiva.

8. Otra de las grandes expectativas del funcionamiento del sistema acusatorio es la aplicación del principio de oportunidad; no obstante su restricción para aplicarlo hasta antes de presentar escrito de acusación, ha impedido su desarrollo a cabalidad. La práctica ha mostrado la necesidad de posibilitar su operancia en cualquier etapa del proceso, aún en la del juicio, de acuerdo con la naturaleza jurídica de cada causal, y así convertirse en un instrumento altamente eficaz para la terminación anticipada del proceso.

Así mismo, la Fiscalía General de la Nación ha encontrado un obstáculo para identificar a los cabecillas de los grupos terroristas y de narcotráfico a efectos de desarticular estas bandas criminales, ello por causa de la prohibición de aplicar el principio de oportunidad en estos casos. Se propone mantener tal prohibición solo para los jefes, organizadores y promotores de estos grupos, pero no para quienes tienen una inferior jerarquía y pueden colaborar en el descubrimiento de quienes encabezan estos grupos.

9. La imposibilidad de impugnar algunas decisiones de los jueces de control de garantías, que pueden en muchos casos dificultar la labor de la Fiscalía General de la Nación en la persecución del delito, ha motivado la propuesta de reformar el artículo 177, para incluir como recurribles la decisión que imprueba la aplicación del principio de oportunidad; el auto que define sobre el control de legalidad del diligenciamiento de las órdenes de allanamiento y registro, retención de correspondencia, interceptación de comunicaciones o recuperación de información dejada al navegar por internet u otros medios similares; el auto que resuelve sobre la revocatoria o sustitución de una medida de aseguramiento y el que resuelve sobre la legalización de la captura.

10. La Ley 906 de 2004 ha señalado un breve término de treinta (30) días desde la formulación de imputación, para que el fiscal presente escrito de acusación o solicite preclusión de investigación; aunque la ley permite prorrogarlo, en la práctica impide realizar cabalmente una investigación. Por lo expuesto, se propone ampliarlo a sesenta (60) días, tiempo para que el fiscal recaude el suficiente material probatorio y decida pasar a la etapa siguiente del juicio o precluir la investigación.

11. Congruente con la modificación al artículo 175, se propone reformar el numeral 4 del artículo 317, con el fin de ampliar el término para obtener la libertad a noventa (90) días, de esta manera se garantiza la comparecencia del imputado al proceso y se hacen efectivos los derechos de las víctimas.

12. Otra propuesta, originada en la práctica, consiste en que en algunos casos se pueda hacer la imputación con la sola presencia del defensor, en especial en aquellos eventos en los cuales la persona por vincular se encuentre inconsciente; sin perjuicio de la aceptación de la imputación cuando recobre la conciencia, con la misma rebaja de pena. Así mismo, se propone que cuando la persona a quien se va a vincular mediante imputación esté conciente, pero recluida en un hospital o clínica, el juez de control de garantías se traslade al lugar, a efecto de que la Fiscalía General de la Nación pueda velar además por la protección de los derechos de las víctimas, impulsando un proceso contra los presuntos infractores de la ley.

13. En materia de competencia, se busca superar la dificultad del ejercicio de control de garantías en los lugares donde no se puedan trasladar las partes o intervinientes por razones de transporte, orden público u otras análogas y por ello se plantea la existencia de jueces ambulantes de control de garantías mas no su creación, porque la función sería cumplida por quienes hacen parte de la planta actual de personal.

Igualmente, se pretende solucionar la dificultad presentada en la práctica con las capturas realizadas en sitios diferentes al de la comisión del delito, por la falta de un juez municipal en ese lugar o por la distancia para hacer oportunamente dicho control en el sitio donde ocurrió el delito, lo cual ha traído como consecuencia que los capturados sean puestos en libertad por vencimiento de términos; surgiendo entonces la necesidad de facultar al juez municipal del lugar en el cual sea realizada la captura, para ejercer el control de legalidad de la misma.

Se propone también que donde haya cuatro o más jueces de control de garantías, la función no sea ejercida exclusivamente por uno de ellos, sino por un número determinado y proporcional conforme con la cantidad o complejidad del municipio, circuito o distrito.

En los eventos en los cuales existan circunstancias que puedan afectar la imparcialidad, la independencia de la administración de justicia, la seguridad o la integridad personal de los intervinientes o de los servidores públicos; o se trate de delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializados, contra la seguridad pública, mecanismos de participación democrática, salud pública y administración pública, se propone que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura asigne la función de control de garantías y la de conocimiento a jueces y salas de tribunales de cualquier lugar del territorio nacional. Este trámite procederá en cualquier momento de la actuación, salvo lo previsto para el cambio de radicación, y requerirá solicitud motivada del Fiscal General de la Nación.

Por otra parte, como la fórmula establecida en el actual artículo 43 no resuelve satisfactoriamente el problema de competencia para conocer los delitos cometidos en el extranjero por personas no aforadas, se necesita crear reglas que lo permitan, por ello se acude a las normas tradicionales sobre la competencia a prevención y así se propone.

14. Conforme al artículo 34 de la Constitución Política, no se puede tener como propietario, poseedor o tenedor legítimo de bienes a quienes los hayan adquirido mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social, casos en los cuales procederá el comiso o la extinción de dominio. De otra parte el artículo 58 Superior, estima que los bienes tienen una función social que implica obligaciones.

Sin embargo, mientras se determinaba por el operador judicial si procede la entrega del bien, el comiso o la extinción de dominio, lo único que puede hacer la Fiscalía General de la Nación, es custodiarlos, lo anterior origina un gasto administrativo bastante alto para la Fiscalía General de la Nación, quien debe cubrir los gastos de seguros, de vigilancia, administración, etc., de los bienes, sin poder acudir a sistemas ágiles de administración. Por ello se propone, en el artículo 86 del Código de Procedimiento Penal, que sea el Fiscal quien reglamente estos sistemas de administración.

La administración de los bienes afectados a un proceso penal a través de una medida cautelar con el fin de garantizar el comiso, requiere de recursos logísticos y facultades legales que permitan una adecuada organización y direccionamiento administrativo y financiero en el manejo, mantenimiento y custodia de los bienes mientras se obtiene una decisión judicial definitiva, aspectos que desbordan las facultades judiciales del ente acusador pero que resultan inescindibles al cumplimiento de su misión constitucional.

Esta labor demanda una serie de cargas y obligaciones encaminadas a la conservación de los bienes puestos a disposición, manteniendo su valor y productividad, lo cual se traduce en una serie de costos de administración que deben ser afrontados por la Entidad de forma se-

ria y responsable, con el fin de evitar cargas patrimoniales al Estado, ante futuras reclamaciones de quienes puedan verse afectados con una mala administración.

Con estos sistemas de administración se pretende evitar la inactividad económica de los bienes durante el tiempo en que tarda la justicia en resolver su situación definitiva, lo cual está caracterizado por un alto grado de incertidumbre, como quiera que la decisión que decide la suerte de los bienes está atada, por lo general, a los resultados del proceso penal, aspecto que traducido en términos reales puede representar varios años, sin que ello implique necesariamente el traslado del dominio del bien al Estado, pues siempre existirá una alta posibilidad de que el Juez ordene su devolución a quien acredite ser propietario, poseedor o tenedor.

Entonces, además de evitar la inactividad económica de los bienes mientras se decide su suerte en el proceso, los sistemas de administración de bienes afectados a un proceso penal que se proponen en la presente iniciativa legislativa pretenden contrarrestar de manera eficaz los efectos económicos adversos a los intereses del Estado cuando las resultas del proceso disponen la devolución o restitución del bien al afectado.

15. Igualmente el proyecto prevé que la Fiscalía General de la Nación sea el titular de la acción de bienes vacantes o mostrencos y la prescripción especial de dominio, para resolver los vacíos de aquellos bienes que quedando desvinculados de un proceso penal, no se conoce su dueño o poseedor legítimo o este aunque se conoce no lo reclama.

16. La Policía Nacional ha advertido la necesidad práctica de flexibilizar el alcance de la orden de registro y allanamiento que emiten los fiscales, por ello se suprime del artículo 222 del Código de Procedimiento Penal la exigencia de determinar con precisión los lugares que se van a registrar. Así mismo, ha detectado la policía judicial que la interceptación de comunicaciones telefónicas puede ser útil para localizar al indiciado o imputado a efectos de que comparezca ante la justicia, razón por la cual se propone incluir esta finalidad en el texto del artículo 235 del Código de Procedimiento Penal. Estas normas contribuirán a luchar en forma más eficaz contra la delincuencia y contribuir a la seguridad ciudadana.

17. Ante la necesidad de restituir los términos que requiere la Fiscalía para perfeccionar la investigación, en los casos en los cuales son improbados el allanamiento a la imputación o los preacuerdos por parte de los jueces, se propone incorporar esta eventualidad en los artículos 293 y 354.

18. La detención preventiva, de acuerdo con los instrumentos internacionales sobre derechos fundamentales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe ser excepcional, necesaria y racional (C-774 de 2001). En razón de ello, no solo se sujeta a una base probatoria mínima que indique la autoría o participación del imputado, sino igualmente a la consecución de los fines del proceso, conforme con el artículo 308 de la Ley 906 de 2004.

Sin embargo, en punto a la protección de la comunidad y las víctimas, como uno de los fines del proceso que garantiza la medida de detención, la práctica ha mostrado que la gravedad y la modalidad de los hechos ha pasado a un segundo plano en el examen de riesgo, frente a la exigencia de que la fiscalía necesariamente debe llevar a la respectiva audiencia elementos materiales probatorios o información que indique la pertenencia del imputado a una organización criminal o la continuación de la actividad delictiva o la pluralidad de delitos imputados o la existencia de investigaciones pendientes o sentencias condenatorias vigentes. Estas últimas circunstancias no siempre se presentan en un caso, a pesar de que, en virtud de la dinámica de los hechos, pueden resultar alarmantes la gravedad y modalidad de la única conducta punible (verbigracia un secuestro extorsivo o un hurto calificado cometido por varias personas, sin que pueda sugerirse organización criminal).

Se recuerda que las Reglas de Mallorca de la Organización de las Naciones Unidas, como principios mínimos para la Administración de Justicia Penal, establecen en la regla 16 que “las medidas limitativas

de derechos tienen por objeto asegurar los fines del proceso. Están destinadas, en particular, a garantizar la presencia del imputado, la adquisición y conservación de las pruebas y que, en todo caso, regirá el principio de proporcionalidad, considerando, en especial, la gravedad del hecho imputado, la sanción penal y las consecuencias del medio coercitivo adoptado”.

Así entonces, lo ideal es que el pronóstico de riesgo para la comunidad y la víctima surja de un examen conjunto del mayor número de circunstancias previstas en el artículo 310.

En el artículo 310 es incorporado un listado de delitos en los cuales se presume que se pone en peligro a la comunidad y frente a los que, sin excepción, procederá la detención preventiva en establecimiento carcelario, pues se prohíbe para ellos la detención domiciliaria, tal como se prevé expresamente en el artículo 314.

Se proyecta la reforma al artículo 312, ya que el juicio de no comparecencia o evasión debe tener una especial consideración no solo de la gravedad y modalidad de la conducta punible, sino también de la pena imponible, pues si de antemano el imputado o acusado sabe que probablemente no tendrá derecho a la suspensión condicional de la ejecución de la pena (artículo 63 del Código Penal, bien por el factor objetivo ora por el subjetivo), sin duda puede sentirse tentado a no comparecer, salvo que su comportamiento procesal anterior o concomitante indique lo contrario y ofrezca tranquilidad a la fiscalía y a la judicatura sobre la presencia del imputado en el curso del proceso.

La norma actual del numeral 1 del artículo 314, es bastante abierta y discrecional para el juez de garantías, de modo que se propugna por la creación de algunos parámetros para su aplicación que comprometa tanto a los fiscales como a los jueces (la dialéctica propia de la verdad en un sistema acusatorio), pues, al fin y al cabo, en el ordenamiento jurídico-penal colombiano la restricción de derechos fundamentales es una tarea compleja que comparten fiscales y jueces.

Reporta el Inpec que en el país existen actualmente 18.000 personas en detención domiciliaria; no obstante, esta institución carece del personal e infraestructura para controlarlas y vigilarlas.

Es necesario buscar apoyo en otras instituciones con el objeto de hacer efectiva la detención domiciliaria, para no verse en la disyuntiva de tener que adoptar medidas extremas que tienen efectos negativos, pues si se elimina la detención domiciliaria para sustituirla con la reclusión en establecimiento carcelario, se aumenta el hacinamiento.

La efectividad de la detención domiciliaria no es solo responsabilidad del Inpec, sino de quienes cumplen funciones permanentes de policía judicial. La certeza por parte del conglomerado social de que las medidas de reclusión, aún en el domicilio, son vigiladas por todas las autoridades, transmiten un mensaje de efectividad de la administración de justicia y de presencia institucional.

La presencia procesal de las personas detenidas preventivamente es de interés para quienes cumplen funciones de policía judicial; siendo así, podría adoptarse esta decisión por medio de un acuerdo que emane del Consejo Nacional de Policía Judicial, que es el órgano encargado de analizar las necesidades globales de recursos humanos, técnicos, físicos y financieros requeridos para una eficaz y eficiente investigación e identificación de los responsables de los delitos y establecer los compromisos que en este sentido deberán asumir las distintas entidades que lo conforman. Por ello se propone que el control del cumplimiento de la detención domiciliaria esté a cargo del Inpec y de los organismos que designe el Consejo Nacional de Policía Judicial.

Con la reforma del artículo 315 se resuelve la antinomia advertida entre los actuales artículos 313 y 315, cuando se trata de delitos cuya pena mínima sea exactamente de cuatro (4) años. Lo anterior, porque la política criminal evidenciada por el legislador ha sido la de adjudicar detención preventiva a los delitos cuya pena mínima sea o exceda de cuatro (4) años, como lo previó la primera norma.

19. Se proyecta la reforma del artículo 438, ya que luego de la experiencia vivida en el primer año y medio de vigencia del sistema

acusatorio, se encontró que el legislador del 2004 dejó por fuera de la prueba de referencia situaciones que ocupan un lugar central en la materia probatoria; por ejemplo, en la actualidad no puede emplearse como prueba el interrogatorio que de manera libre, consciente y espontánea se le realiza al indiciado, en el cual acepta su participación en la ejecución delictiva que se investiga, declaración que sería de mucha ayuda e importancia en aquellos eventos en que por la ausencia del imputado o su negación a declarar, no puede interrogársele en el juicio; siendo en ocasiones un importante medio de convicción para inferir que una persona es autora o partícipe de la conducta que se investiga.

20. Para facilitar la solución de los conflictos y garantizar los derechos de las víctimas, se propone que para realizar los acuerdos, el presunto responsable indemnice en por lo menos el cincuenta por ciento los daños causados con la conducta punible y asegure el recaudo del remanente. Así mismo, se posibilita la conciliación durante el trámite del proceso en los centros de conciliación o ante un conciliador reconocido como tal. Estas propuestas no solo revidincan los derechos de las víctimas, sino que facilitan la aplicación del principio de oportunidad y logran la descongestión de los despachos judiciales.

En suma, el presente Proyecto tiene como finalidad brindar herramientas político criminales para luchar de manera eficaz contra las conductas punibles que afectan de manera notoria la convivencia y seguridad ciudadana, evitando con ello que se cercene la confianza de los ciudadanos en la administración de justicia. Así, en aras de combatir la impunidad, se hace necesario que las personas que cometan delitos que atentan contra la seguridad y tranquilidad ciudadana sean recluidas en centros carcelarios; que respondan con sus bienes por los perjuicios que ocasionan a las víctimas y que en caso de condena cumplan la totalidad de la pena. Por ello, también se reforman algunos artículos de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) para aumentar las penas de manera que pueda imponerse como medida de aseguramiento la de detención preventiva. Igualmente, de manera consistente con la finalidad de la iniciativa, se introducen algunos ajustes a la Ley 906 de 2004 con miras a la optimización del Sistema Acusatorio, para que además de resolver los procesos en forma rápida y eficaz, se logre combatir la criminalidad.

En virtud de lo expuesto, el Gobierno Nacional y la Fiscalía General de la Nación presentan a consideración el presente proyecto de ley confiando en el respaldo que le brinde el honorable Congreso de la República.

Ministro del Interior y de Justicia,

*Sabas Pretelt de la Vega.*

Fiscal General de la Nación,

*Mario Germán Iguarán Arana.*

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 21 de julio del año 2006 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 023, con su correspondiente exposición de motivos, por el Min. Interior, *Sabas Pretelt de la Vega*; Fiscal Gral., *Mario Germán Iguarán Arana*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 250 - Miércoles 26 de julio de 2006

CAMARA DE REPRESENTANTES

**Págs.**

**PROYECTOS DE LEY**

|   |    |
|---|----|
| Proyecto de ley número 016 de 2006 Cámara, por la cual se ordena a los Consejos Superiores de las Universidades Públicas y Privadas asignar un número de cupos disponibles a estudiantes de escasos recursos económicos para acceder a la Educación Superior.....                 | 1  |
| Proyecto de ley número 017 de 2006 Cámara, por la cual se crea la entidad territorial Región Bogotá-Sabana.....   | 2  |
| Proyecto de ley número 018 de 2006 Cámara, por la cual se modifica el Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud de la Ley 100 de 1993.....  | 7  |
| Proyecto de ley número 019 de 2006 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 .....  | 8  |
| Proyecto de ley número 20 de 2006 Cámara, por medio de la cual se adicionan nuevos tipos penales a la Ley 599 de 2000, relacionados a las actuaciones de los Curadores Urbanos y violación a las licencias de construcción .....  | 11 |
| Proyecto de ley número 21 de 2006 Cámara, por la cual se regula la participación de los trabajadores en la propiedad y en las funciones de las empresas encargadas de servicios públicos .....  | 13 |
| Proyecto de ley número 022 de 2006 Cámara, por medio de la cual se desarrolla parcialmente el artículo 48 de la Constitución Política, en materia pensional para los trabajadores del servicio doméstico y se dictan otras disposiciones .....                                    | 15 |
| Proyecto de ley número 023 de 2006 Cámara, por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004 y 599 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y la seguridad ciudadana ..... | 16 |