



# 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 379

Bogotá, D. C., miércoles 20 de septiembre de 2006

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.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 114 DE 2006 CAMARA

*por medio de la cual se derogan el parágrafo 2º del artículo 30 y el artículo 32 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Deróguense el parágrafo 2º del artículo 30 y el artículo 32 de la Ley 105 de 1993.

Artículo 2º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Presentado por,

*Buenaventura León León*, Representante a la Cámara, departamento de Cundinamarca; *Miguel Angel Galvis Romero*, Representante a la Cámara, departamento del Meta.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

La infraestructura vial nacional necesita estar de acuerdo con las exigencias de la apertura económica y la globalización de la economía, debiendo garantizar el óptimo y eficiente tránsito de los vehículos por los corredores viales del país. Ha sido prioridad de los últimos gobiernos establecer políticas para la rehabilitación, ampliación, construcción, mantenimiento y operación de las vías del país, así como la consecución de recursos financieros para tal fin. La escasez de recursos del Estado ha impuesto la necesidad de dar participación al sector privado. Con ello, además de disminuir los compromisos presupuestales para un determinado proyecto, reduce sus riesgos.

El sistema de concesión es una alternativa para la solución del desarrollo de la infraestructura vial, siempre y cuando se tengan estudios y diseños confiables y acertados en su alcance, dadas la complejidad de nuestra topografía y las características geológicas y geotécnicas de nuestras tierras. Ello garantizará que los contratos se ejecuten según lo programado, sin salirse de los lineamientos iniciales.

La concesión vial consiste en la cesión al sector privado del manejo y administración de una carretera por un periodo determinado. El concesionario se encarga de su operación y en algunos casos de la construcción, rehabilitación y mantenimiento, destinando para ello los recursos de peaje que genere dicha carretera, con el beneficio del manejo financiero. Terminado el plazo de la concesión la vía vuelve al manejo de la Nación, en óptimas condiciones para su operación.

Este sistema se adopta en Colombia desde 1994, como respuesta a la necesidad de modernizar la malla vial del país para afrontar la apertura económica y el proceso de globalización de la economía. Desafortunadamente y dado que falta legislación sobre el tema, se sobrevaloran los tráficos pactados, siendo esta una de las grandes fallencias de las llamadas Concesiones de Primera Generación. Estos contratos están pactados con unas tasas de retorno muy altas y determinan riesgos muy grandes para el gobierno, lo cual genera un grave impacto sobre las comunidades al propiciar la instalación de nuevos y costosos puestos de peaje. Se requiere pactar de forma más equilibrada la asignación de riesgos entre las partes para disminuir el pasivo contingente de la Nación. Además, no quedaron incluidos dentro del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales creado mediante Ley 448 de 1998, por ser anteriores a ella. Esta situación impactará las finanzas del Estado y afectará el presupuesto de inversión del Inviás en el corto y mediano plazo.

#### Marco jurídico de la concesión

Siendo la concesión un contrato estatal se rige en sus condiciones generales por las normas de la Ley 80 de 1993. No obstante la Ley 105 de 1993 (Ley de Transporte) creó dos excepciones que otorgan prerrogativas a los concesionarios viales y hacen muy difícil su control por parte del Estado.

**Primera excepción:** Artículo 30, parágrafo 2º, Ley 105 de 1993.

Se refiere a la inaplicabilidad de una causal de nulidad absoluta del contrato en el evento que se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamentan. Esta situación debe generar la terminación

del contrato mediante acto administrativo motivado acompañado de la orden de su liquidación en el estado en que se encuentre, por parte del representante legal de la respectiva entidad (art. 44, num 4 y art. 45, inc 2°, Ley 80/93).

Pero con esta excepción se impide hacer efectiva la nulidad en contratos de obras viales, permitiendo la existencia de vicios en los actos administrativos en que se fundamenta. La responsabilidad de la adjudicación se circunscribe a los requerimientos de los pliegos de condiciones.

**Segunda excepción:** Artículo 32, Ley 105 de 1993.

Sólo permite la aplicación de las cláusulas excepcionales de interpretación, modificación y terminación unilateral de los contratos contenidos en la Ley 80 de 1993, artículos 15, 16 y 17, en las etapas de rehabilitación y construcción de las obras de infraestructura de transporte, pero las impide en la etapa de operación de las mismas, que es la más duradera y que está a cargo exclusivo de los concesionarios.

Como se puede observar, el afán de lograr la inversión del sector privado, especialmente del capital extranjero, ha llevado al país a ajustar su legislación para favorecer, a veces de manera desafortada, las condiciones para dichos capitales.

No se puede negar que a través de la figura de la concesión las obras viales han tenido un importante desarrollo, pero también debemos reconocer que ello ha sido a costa de exponer a la Nación al sometimiento de una posición dominante por parte de los inversionistas privados, situación esta que ha generado un permanente incumplimiento de las condiciones contractuales por parte de los concesionarios viales, creando dificultades para la defensa jurídica de los intereses del Estado y causando altísimos sobrecostos en todas las obras construidas mediante la utilización de esta figura, sobrecostos que terminan pagando los usuarios de las vías a través de la figura del peaje.

Al colocar los contratos viales dentro del marco general de la Ley de Contratación Estatal, la Nación recuperará su capacidad de regular y controlar su adecuada ejecución, garantizando, de una parte, el desarrollo vial que se requiere para los nuevos retos a los que se enfrenta la economía del país y, de otra, que los costos, condiciones y tiempo de ejecución de los proyectos viales sea el que inicialmente se estipula.

Ante la necesidad de nuevos proyectos viales construidos por el sistema de concesión, se impone el ajuste legal propuesto en este proyecto para garantizar la adecuada aplicación del concepto de Soberanía Nacional, por lo que invito a mis compañeros congresistas a acompañar esta iniciativa.

Presentado por,

*Buenaventura León León*, Representante a la Cámara, departamento de Cundinamarca; *Miguel Angel Galvis Romero*, Representante a la Cámara, departamento del Meta.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 14 de septiembre de 2006 ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de ley número 114 de 2006 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Buenaventura León León* y *Miguel Galvis Romero*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera*.

## PROYECTO DE LEY NUMERO 115 DE 2006 CAMARA

*por medio de la cual se adicionan los artículos 24 de Ley 44 de 1990 y 184 de la Ley 223 de 1995 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., ... de septiembre de 2006

Honorable Representante:

ALFREDO CUELLO BAUTE

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Apreciado doctor:

Con un atento saludo me dirijo a usted para que en su calidad de Presidente de la Cámara de Representantes ponga en consideración y reparto a la Comisión Constitucional que compete, el proyecto de ley, *por medio del cual se adicionan los artículos 24 de la Ley 44 de 1990 y el artículo 184 de la Ley 223 de 1995 y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

*Odín Horacio Sánchez Montesdeoca,*

Representante a la Cámara.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Compensación a titulares colectivos de comunidades negras.* Adiciónese al artículo 24 de la Ley de 1990 y el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, lo siguiente.

Con cargo al presupuesto nacional, la Nación reconocerá anualmente a los Municipios donde existan títulos colectivos de comunidades negras, las cantidades que equivalgan a lo que tales Municipios dejen de recaudar por concepto de impuesto predial unificado y sobretasas legales teniendo en cuenta el avalúo que realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de acuerdo con la tarifa que establezca el respectivo Concejo Municipal.

Artículo 2°. Para el cobro de este gravamen ante el Ministerio de Hacienda, el Municipio realizará el mismo trámite establecido para la compensación del predial de los resguardos indígenas.

Artículo 3°. Antes del 30 de julio de cada año, el Ministerio de Hacienda transferirá los recursos de que trata el artículo 1° de esta ley a los municipios beneficiarios; que hayan presentado la respectiva factura de cobro.

Artículo 4°. Los Concejos Municipales podrán destinar como mínimo el 50% de estos recursos para financiar proyectos productivos y ecoturísticos en su respectivo municipio.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción.

Publíquese y cúmplase.

*Odín Horacio Sánchez Montesdeoca,*

Representante a la Cámara.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

El impuesto predial en nuestro país es un tributo de orden local o municipal que grava la propiedad inmueble con base en el avalúo catastral establecido previamente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Este tributo surge en nuestro ordenamiento con la expedición de la Ley 48 de 1887, siendo objeto de variadas modificaciones, a través de la Ley 1ª y 4ª de 1913, Ley 20 de 1908 que es realmente el antecedente, en ella se facultaba a los municipios para cobrar impuesto sobre la

propiedad inmueble. Con posterioridad en el periodo comprendido en las dos primeras décadas del siglo XX se efectuaron modificaciones en torno a tarifas y criterios diferenciales de tributación. Luego en la década de los cuarenta se realizan incrementos en las tarifas con el propósito de financiar el Fondo de Fomento Municipal y la Policía Rural. Las modificaciones sufridas a partir de los cincuenta no se refirieron sino alrededor de tarifas.

Ya en los años ochenta surgen algunos problemas relacionados con el impuesto predial, referidos a su inelasticidad frente al PIB, la deficiente administración de los cobros, la desactualización de los avalúos y las exenciones<sup>1</sup>. Debido a las dificultades que se presentaban en el diseño del instrumento financiero surgen algunas recomendaciones de parte de la Misión de Finanzas Intergubernamentales de 1981, la cual señala algunas dificultades en torno a la potencia recaudadora, eficacia, administración, de allí que con posterioridad se expida la Ley 14 de 1983, la cual recoge en parte las dificultades que había generado su diseño. Luego se expide la Ley 75 de 1986, en la cual se introducen modificaciones a los criterios y períodos de actualización de los avalúos catastrales.

En la década de los noventa con la expedición de la Ley 44 de 1990, se rediseña este instrumento financiero sobre la propiedad raíz y se le fusiona con otros tres impuestos como es el de parques y arborización, el de su denominación de Impuesto Predial Unificado, se establece entonces como estratificación económica y la sobretasa del levantamiento catastral, de allí un gravamen de orden municipal, que tiene la potestad de administrar, recaudar y controlar, pero que deberá hacerlo sujeto a los parámetros ordinarios determinados por el legislador secundario.

La Ley 44 de 1990 en el capítulo indica los elementos del impuesto, así como los límites del impuesto, la destinación del mismo y los ajustes anuales de la base.

En el Capítulo II hace referencia a las Corporaciones Autónomas Regionales, en el III consagra la posibilidad de establecer la declaración anual del impuesto predial y el IV denominado otros impuestos, crea una situación especial para los resguardos indígenas en su artículo 24, estableciendo como con cargo al presupuesto nacional, la Nación gira anualmente a los municipios donde existan resguardos indígenas, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar por concepto de predial unificado o no hayan recaudo por el impuesto predial y otras y sus sobretasas municipales.

Con posterioridad se modifica el artículo 24 con la expedición de la Ley 223 de 1995, el cual en su artículo 184 denominado compensación a resguardos indígenas.

#### 1.1 Impuesto predial como fuente de ingreso

Siendo que el Impuesto predial es la segunda fuente de ingreso del nivel municipal, luego del impuesto de industria y comercio, existen algunos factores que inciden en el recaudo y están relacionados con la potencia recaudadora, la administración, el entorno, la transferencia y la violencia de grupos al margen de la ley.

#### 1.2 Impuesto predial y la potencia recaudadora en territorios de comunidades indígenas

Con la modificación del artículo 24 de la Ley 44 de 1994, por el artículo 184 de la Ley 95, el Estado colombiano subsanó una dificultad existente y era la disminución de la potencia recaudadora del impuesto predial, para aquellos municipios donde habían sido constituidos por ley resguardos indígenas, lo cual implicaba ser propiedades colecti-

vas, con características especiales de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Adicionalmente estas tierras que fueron constituidas como resguardos indígenas según lo establecía la Ley 160 de 1994 deben cumplir una función social y ecológica.

Estas especificaciones de los territorios colectivos de las comunidades indígenas, agregada a situaciones de poca capacidad de pago de sus integrantes, significaba que las haciendas locales verían socavados sus ingresos originado en el bajo recaudo por concepto del impuesto predial, ya que los 638 resguardos legalmente constituidos en el país y que ocupan el 27% del territorio nacional, no podrían cumplir voluntariamente con el pago del impuesto. La administración municipal aun cuando implementara los procesos de determinación, discusión y cobro del impuesto sería ineficaz, por las condiciones de los territorios colectivos, según lo contempla la Constitución Política en sus artículos 63 y 329.

La asignación de recursos en el presupuesto nacional para girarle a los municipios las sumas que dejen de recaudar por concepto del impuesto predial en los territorios donde existen resguardo indígena, es efectivamente una compensación en la medida en que el Estado asume el impuesto, de manera tal que contribuye a que se haga efectiva la función social y ecológica de dichos territorios e igualmente impide que la base gravable se mine de manera que el ente territorial pueda contribuir con una mejor calidad de vida de sus ciudadanos en tanto los recursos compensados contribuyan a una superior prestación de bienes y servicios.

#### 1.3. Aplicación del principio de generalidad, capacidad económica e igualdad a colectivos de comunidades afrodescendientes en el impuesto predial

Los pueblos afro que habitan el territorio colombiano resisten escenarios económicos y sociales profundamente deteriorados en comparación con los demás ciudadanos. Los elevados índices de analfabetismo, deserción escolar y los precarios servicios de salud y educación así lo indican. El índice de pobreza está 10 puntos porcentuales por encima de los demás. Estas son señales alarmantes de la desigual distribución de ingresos.

Plenamente inquietante resulta, todavía más, el panorama socioeconómico de este grupo poblacional, cuando presentan los más bajos índices de calidad de vida, se muestra esta situación cuando se precisa el ingreso *per cápita* el cual oscila en 500 dólares, frente a más de 1.500 dólares de otros e igualmente se refleja la situación al determinar que más del 75% de sus integrantes tiene como ingreso menos de un salario mínimo, todas estas circunstancias de vida han sido determinantes para ubicar el grado de pobreza en que vive un 85%.

Valga acotar cómo estas iniquidades conllevan necesariamente el menoscabo de la capacidad de pago de quienes integran este grupo se sitúa en un nivel muy inferior al del promedio de otros ciudadanos pero igualmente obligados conforme al principio de solidaridad a contribuir con los gastos de los entes territoriales a través del tributo del Impuesto Predial, como impuesto que grava la propiedad raíz.

Con la promulgación de la Constitución de 1991 y la inserción en la misma del artículo transitorio 55, se propició que el Estado colombiano reconocerá a las comunidades negras que venían ocupando las tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico el derecho de propiedad colectiva mediando, la expedición del Decreto 1332 de 1992 y la Ley 70 de 1993. La ley en cuestión.

En efecto, la promulgación de la norma en sus disposiciones permite reconocer el derecho de propiedad colectiva de los territorios ancestrales ocupados a las comunidades negras, la necesidad de establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los

<sup>1</sup> Evolución del Impuesto Predial.

derechos de las comunidades, así como fomentar su desarrollo económico y social<sup>2</sup>.

Es así como en su artículo 4° se ordena que el Estado adjudique a las comunidades negras la propiedad colectiva, a su vez en el artículo 7° establece como la parte de la tierra de la comunidad negra destinada a uso colectivo es inajenable, imprescriptible e inembargable. Se precisan luego unas restricciones a la propiedad, que aunadas a las condiciones socio-económicas de la población, especialmente las referentes a ingreso *per cápita* y por supuesto a la poca o nada capacidad de pago y a los niveles altísimos de violencia originadas en la presencia avasalladora de los distintos actores armados tendrían efectos sobre el recaudo del impuesto predial.

Efectivamente con la expedición de la Ley 70 de 1993 no se previó modificar el artículo 24 de la Ley 44 de 1994 con una disposición que hiciera referencia a la compensación para territorios colectivos de comunidades negras, ya que por mandato constitucional (artículo 294 de la CN) la ley no puede establecer exenciones o tratamientos preferenciales sobre los tributos de propiedad de las entidades territoriales, esta prohibición contiene la posibilidad de excluir de la condición de contribuyentes del impuesto predial a estas propiedades colectivas, como sí se logró excluirla del impuesto de rentas y complementario, conforme a la Ley 6ª de 1992 en tanto se acataba un mandato constitucional, por referirse a un impuesto del nivel central.

Lo anterior genera para las mismas la obligación de tributar, pero las condiciones de la colectividad expuestas con anterioridad impiden el cumplimiento del deber legal arrastrando de paso con la potencia recaudadora de dicho impuesto en los municipios donde se han otorgado títulos colectivos y de contera se les impone una iniquidad frente a los municipios que en el entorno no van a ver menoscabado el recaudo del impuesto predial.

De esta forma los ingresos que pudieran percibir los municipios por este concepto se hacen inanes. Aun cuando los municipios efectúen los procesos de determinación, discusión y cobro no podrán hacerlos efectivos por las limitantes a la propiedad, situación esta que conlleva adicionalmente a una inadecuada administración tributaria municipal, agregando a ello un trato desigual frente a los otros entes territoriales que sí pueden incrementar sus ingresos con una mejor efectividad y potencia recaudadora.

De hecho, se han titulado colectivamente a las comunidades afrocolombianas 4.770.587 hectáreas, ubicados en los municipios de Río Sucio, Quibdó, Alto, Medio y Bajo Baudó, Istmina, Bahía Solano, Novita, Cantón de San Pablo, Río Quito, Certeguí, Tadó, Unión Panamericana, Condoto, Juradó, Nuquí, Acandí, Vigía del Fuerte, Ungía, Urao, Buenaventura, Guapi, Roberto Payán, Manguí, Payán, Tuma-co, Turbo, La Tolá, Olaya Herrera, Timbiquí, Barbacoas, Zaragoza, López de Micay, Mosquera, El Charco, Santa Bárbara, Pueblo Rico, Yondó, Policarpo, Murindó y Sopetrán. Haciendo un pequeño ejercicio con estos municipios, se observa que los municipios dejan de percibir alrededor de los \$70.223.044.467,00<sup>3</sup>.

Al no prever el Estado el impacto que ocasionaría la promulgación de la ley a las arcas municipales y al no excluirlas de la condición de contribuyentes, se tiene por tanto unos bajísimos niveles sobre la potencia recaudadora, la eficacia y la administración del impuesto predial en los entes territoriales indicados con anterioridad, ya que estos comprenden las mayores extensiones de los territorios que deberían tributar.

Siendo que la dirección de la economía le compete al Estado y que en aras de cumplir con sus cometidos fundamentales tal y como lo preceptúa el artículo 334 de la Constitución Política deberá racionalizar la economía con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, lograr la distribución equitativa de los beneficios y desarrollo y preservar el medioambiente sano, así mismo para lograr los fines sociales deberá solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, es necesario entonces que el mismo le otorgue a los municipios los instrumentos financieros necesarios, y diseñados de tal manera que también puedan ellos cumplir con sus propios cometidos.

De otro lado la Carta estableció en el numeral 9 del artículo 95 que todos los ciudadanos están obligados a contribuir con el sostenimiento de los gastos de inversión del Estado dentro del parámetro de equidad y justicia, pero a su vez exige que al diseñar los instrumentos financieros deberá hacerlo bajo criterios de eficiencia, equidad y progresividad, principios estos orientadores tanto del gasto público como de los tributos. Sólo que el rasgo esencial de los tributos es la capacidad económica de los obligados<sup>4</sup> y estamos hablando de colectivos con muy poca capacidad de pago, en condiciones desiguales reconocidas por el mismo Estado, que no van a poder cumplir con su obligación de contribuir con el sostenimiento de sus propias necesidades insatisfechas con los entes territoriales aquí mismo mencionadas.

Los principios en el derecho tributario cumplen funciones positivas cuando influyen en las decisiones que se tomen en el diseño de los instrumentos y negativas cuando se excluyen normas que descansan en valores contrapuestos, de allí la importancia de su preservación. Debe pues el legislador cuando diseña los instrumentos financieros propender por un derecho tributario justo. Para lo cual se requiere que los criterios que debe inspirar cuando regula una materia estén sustentados en los principios jurídicos formales, (reserva de ley, seguridad jurídica e irretroactividad) tanto como en los principios jurídicos materiales (generalidad, capacidad de pago, progresividad e igualdad y confiscatoriedad).

El principio de generalidad invita al legislador secundario a tener presente, que en tanto todas las personas naturales o jurídicas, tengan capacidad de pago sean sometidas al gravamen tributario a no ser que existan razones políticas, sociales, culturales y sanitarias.

De otro lado el principio de capacidad económica pregona que para poder dar aplicación a un tributo se requiere demostrar la capacidad que se tiene para cumplir con el deber de contribuir. Se demanda que el tributo, en este caso el impuesto predial, recaiga sobre quienes puedan soportarlo, es decir, posean capacidad económica para cumplir con carga tributaria, por ello cuando se establece un impuesto se pide tomar en cuenta aspectos como el ingreso, el patrimonio, entre otros, así como eventos particulares. El principio en sí se funda en la igualdad de las personas de caras al acontecimiento tributario, por lo cual deberá mirarse de primeras que quien no posee un determinado nivel de capacidad contributiva no deba contribuir y de segunda que quien posea un nivel de capacidad contributiva deberá contribuir.

Sobre el texto del articulado recogimos de un concepto técnico del Ministro de Hacienda varias recomendaciones al proyecto de ley, entre ellas: “el que la creación del Fonaecon, carecía de sentido, ya que si se tenían identificados los municipios y los valores del impuesto a girar son determinables, resulta más eficiente y transparente transferir directamente el valor del impuesto a cada municipio...”.

De igual manera, recomendó que el texto del articulado se sujetara al avalúo catastral como base gravable y se eliminara la tarifa especial

<sup>2</sup> Anexo Cuadro.

<sup>3</sup> Sain de Bujanda, página 37.

que en principio habíamos propuesto para la liquidación del impuesto predial.

Igualmente dejamos claro que la preocupación del Ministerio de Hacienda sobre impacto fiscal de mediano plazo, me es preciso citar lo que al respecto manifestó la Corte Constitucional sobre el caso de un proyecto que inició su trámite cuando aún no ha sido expedido el marco fiscal de mediano plazo (C-072/ 08 2006).

“Teniendo en cuenta que el marco fiscal de mediano plazo debe servir de referente para el análisis del impacto fiscal que debe efectuarse en la exposición de motivos y en las ponencias de un proyecto de una ley que ordene gastos u otorgue un beneficio tributario, si ese marco fiscal de mediano plazo no ha sido expedido cuando el trámite legislativo se inicia, no puede serle exigido al respectivo proyecto de ley”.

Con el acato a las recomendaciones del Ministerio de Hacienda, entendiendo este que el proyecto es loable, debe el Ministerio o el Ejecutivo otorgar el visto bueno o el aval al presente proyecto de ley.

*Odín Horacio Sánchez Montesdeoca,*

Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 15 de septiembre de 2006 ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de ley número 115 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Odín Horacio Sánchez Montesdeoca*.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

## P O N E N C I A S

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 058 DE 2006 CAMARA

*por medio del cual se adiciona un inciso al artículo 272 de la Constitución Política.*

Bogotá, D. C., 5 de septiembre de 2006

Representante:

TARQUINO PACHECO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Referencia:** Proyecto de Acto Legislativo número 058 de 2006 Cámara, *por medio del cual se adiciona un inciso al artículo 272 de la Constitución Política.*

Ponencia para primer debate

Señor Presidente

Señores Representantes

En cumplimiento del encargo de realizar el estudio de ponencia sobre el proyecto de la referencia, respetuosamente procedemos a rendir el siguiente informe.

#### 1. Origen del proyecto

El proyecto en estudio fue presentado por un grupo de más de diez Representantes a la Cámara, entre ellos Jorge Julián Silva Meche, Julio Gallardo, Edgar Eulises Torres, Sandra Velásquez, Pedro Pardo, Omar Flores Vélez, Héctor Julio Alfonso y Fernando Almario. Con lo cual se llena el requisito constitucional de la iniciativa para proyectos de acto legislativo, establecido en el artículo 375 de la Carta.

#### 2. Contenido del proyecto

La iniciativa constituyente en referencia propone adicionar el actual artículo 272 de la Constitución Política con un nuevo inciso –que se codificará como inciso 5° de dicho canon–, que regule un mecanismo especial para la elección de contralores departamentales en los departamentos creados por la Asamblea Constituyente de 1991 a partir de las Intendencias y Comisarías; departamentos estos que no cuentan hoy con sus propios tribunales superiores de distrito judicial y en la mayoría de ellos tampoco con sus propios tribunales administrativos.

El mecanismo especial que el proyecto contempla es el siguiente: la elección de contralor departamental será de competencia de la respectiva Asamblea Departamental, pero a través de un concurso de méritos adelantado por dicha corporación, dentro de su propia “jurisdicción”.

La innovación consiste en exceptuar, mediante una regla especial, el mecanismo general de elección de contralores departamentales consagrado en el inciso 4° del artículo 272 constitucional. Excepcionando esta regla general –según la cual corresponde a la Asamblea Departamental elegir al contralor de una terna integrada por dos candidatos escogidos por el Tribunal Superior de Distrito Judicial y otro escogido por el Tribunal Administrativo respectivo– el Proyecto suprime el requisito de la terna y pone en manos de la Asamblea Departamental la elección del Jefe del control fiscal. Sin embargo, tal designación no se hará en forma discrecional sino como resultado de un concurso de méritos que esa entidad representativa adelante.

#### 3. Sustentación del proyecto

Los autores del Proyecto de Acto Legislativo en estudio invocan como fundamento la necesidad de profundizar la descentralización y la autonomía de los jóvenes departamentos, surgidos de la voluntad constituyente de 1991. En el fondo subyace a esta iniciativa una queja muy justificada sobre la excesiva dependencia jurídico-política en que se ha colocado a los nuevos departamentos frente a los departamentos antiguos a los que quedaron atados. Según los autores, uno de estos lazos de dependencia que hoy menoscaban la autonomía de los nuevos departamentos y los hace “menores de edad”, surge de las normas que permiten que tribunales ajenos al propio departamento (pertenecientes a otros departamentos), seleccionan la terna de la cual se elegirá al contralor departamental respectivo.

Para expresar este reclamo de autonomía plena a favor de los nuevos departamentos, uno de sus apartes en la exposición de motivos del Proyecto señala:

“Es precisamente de esta autonomía de la que se quiere debatir en esta oportunidad; los nuevos departamentos que habían sido olvidados por el nivel central obtuvieron múltiples beneficios con la entrada en vigencia de la nueva Constitución, pero se hace necesario seguir en el proceso de descentralización de aquellos temas que no fueron abarcados en su totalidad; es así como todavía se mantiene alguna dependencia centralizada principalmente en el departamento del Meta,

como es el caso de la escogencia de la terna para designar el cargo de Contralor Departamental que se convierte en un puente para la conformación de algunas redes de poder desde este departamento hacia los que seguimos llamando ‘Media Colombia’, restándole importancia a la dinámica y al protagonismo que se le quiere dar a lo local.”

En esencia el citado párrafo reclama la necesidad de corregir la subordinación de los nuevos departamentos respecto de los antiguos a que quedaron ligados. Para ello denuncia la conformación de “algunas redes de poder” de estos respecto de aquellos. El Proyecto pide, en esencia, un tratamiento de titulares de autonomía territorial plena para los nuevos departamentos, eliminando para ello toda tutela de otros departamentos.

#### 4. Evaluación del proyecto y sugerencias

Para evaluar la pertinencia y conveniencia del Proyecto en estudio, formulamos las siguientes consideraciones.

##### 4.1 Origen y naturaleza del problema jurídico-político

Una cuidadosa observación demuestra que la situación anómala que el Proyecto quiere corregir no se origina en la normatividad constitucional vigente sino en inadecuadas regulaciones y en graves vacíos de la normatividad legal y reglamentaria vigentes. Tienen su origen en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, artículos 85 y 89 sobre división territorial judicial, y en los Acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura que definen el mapa judicial. Veamos:

El tema de la elección de contralores departamentales está regulado por varias fuentes jurídicas, así:

-La Ley 330 de 1996, que al regular todo lo atinente a las contralorías departamentales, en su artículo 4º estableció:

**“Elección.** Los contralores departamentales serán elegidos por las asambleas departamentales, de ternas integradas por dos candidatos presentados por el tribunal superior del distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso administrativo. Las ternas serán enviadas a las asambleas departamentales dentro del primer mes inmediatamente anterior a la elección.

La elección deberá producirse dentro de los primeros diez (10) días del mes correspondiente al primer año de sesiones.

Los candidatos escogidos por el tribunal superior y el escogido por el tribunal de lo contencioso administrativo, se determinarán por concursos de méritos organizados por estos mismos tribunales.

Parágrafo. En los departamentos en donde hubiera más de un tribunal superior de distrito judicial, cada uno de ellos enviará un candidato para conformar la respectiva terna.”

La misma Ley 330, en su artículo 5º fijó las calidades de los candidatos a contralores departamentales en los siguientes términos:

**“Período, reelección y calidades.** Los contralores departamentales serán elegidos por un período igual al del gobernador. En ningún caso el contralor será reelegido para el período inmediato ni podrá continuar en el ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. En este evento lo reemplazará el funcionario que le siga en jerarquía.

Las faltas temporales serán llenadas por el subcontralor o el contralor auxiliar y a falta de estos por el funcionario de mayor jerarquía de la contraloría departamental. Las faltas absolutas serán llenadas de acuerdo con lo prescrito en la Constitución y en la ley.

Para ser elegido contralor se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de 25 años, acreditar título universitario y cumplir con los requisitos consagrados en el artículo 68 de la Ley 42 de 1993.

El contralor departamental comprobará ante los organismos que formulen su postulación, el cumplimiento de las calidades exigidas por la Constitución Política y la ley”.

– La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 270 de 1996, otorgó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la potestad para crear Tribunales Superiores de Distrito Judicial y fijar la división territorial de los distritos, circuitos y municipios con correspondiente jurisdicción de cada uno de ellos.

En efecto, el artículo 85 de esta Ley Estatutaria dispone:

**“Funciones administrativas.** Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura:

...

5. Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir tribunales, las salas de estos y los juzgados, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, así como crear salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los distritos judiciales, de acuerdo con las necesidades de estos.

6. Fijar la división del territorio para efectos judiciales, tomando en consideración para ello el mejor servicio público.”

En este orden de ideas, el artículo 89 de la misma Ley sienta los criterios para la creación de distritos judiciales mediante las siguientes reglas:

**“Reglas para la división judicial del territorio.** La fijación de la división del territorio para efectos judiciales se hará conforme a las siguientes reglas:

1. Son unidades territoriales para efectos judiciales los distritos, los circuitos y los municipios.

2. La división del territorio para efectos judiciales puede no coincidir con la división político-administrativa del país.

3. El distrito judicial está conformado por uno o varios circuitos.

4. El circuito judicial está conformado por uno o varios municipios, pertenecientes a uno o varios departamentos.

5. Una determinada unidad judicial municipal podrá estar conformada por varios municipios, con sede en uno de ellos.

6. Por razones de servicio podrá variarse la comprensión geográfica de los distritos judiciales, incorporando a un distrito municipios que hacían parte de otro. Así mismo podrá variarse la distribución territorial en el distrito, creando, suprimiendo o fusionando circuitos, o cambiando la distribución de los municipios entre estos.

7. La ubicación geográfica de las cabeceras de tribunal y de circuito podrá variarse disponiendo una nueva sede territorial en un municipio distinto dentro de la respectiva unidad territorial.”

Así las cosas, erigir el territorio de uno o varios de los nuevos departamentos en distrito judicial ordinario o en distrito judicial contencioso-administrativo es decisión que sólo compete a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura decidir, mediante Acuerdo. Esta decisión implica situar la cabecera del respectivo distrito judicial y la sede del respectivo tribunal en la capital de los departamentos recién creados.

En la realidad, con base en las citadas pautas legales el Consejo Superior de la Judicatura ha elaborado el actual “mapa judicial”. Al hacerlo ha mantenido la tradición de reconocer como cabecera de distritos judiciales a la capital de cada uno de los departamentos antiguos, más no ha extendido el mismo criterio a la cabecera de los nuevos departamentos. Tal es la causa para que estos nuevos departamentos

mantengan una especie de subordinación judicial respecto de los tribunales de los departamentos tradicionales que los cubren.

Una primera decisión sobre la materia fue el Acuerdo número 87 de 1996 (9 de mayo) de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura fijó la división jurisdiccional del territorio colombiano en distritos judiciales. Tal norma reza:

“Artículo 1º. Para efectos judiciales, en lo relativo a la Jurisdicción Ordinaria general, el territorio nacional se dividirá en los distritos judiciales que se enlistan a continuación y cuyo nombre es el de la ciudad del Distrito que sirve de sede al correspondiente Tribunal Superior, excepto los Distritos de Cundinamarca y de Antioquia, cuyos Tribunales tienen sede en las ciudades de Santafé de Bogotá y Medellín, respectivamente:”

En este mismo Acuerdo se demarcó, por ejemplo, la jurisdicción del Tribunal Superior de Cúcuta, con inclusión de los circuitos de otros departamentos:

“El Distrito Judicial de Cúcuta, con sede en la ciudad de Cúcuta, comprende los siguientes circuitos judiciales:

El Circuito Judicial de Arauca, con sede en el municipio de Arauca y conformado por los municipios de: Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón.

El Circuito Judicial de Saravena (Arauca), con sede en el municipio de Saravena y conformado por los municipios de: Arauquita, Cubará (Boyacá), Fortul, Saravena, Tame.”

En este mismo ejemplo, para la jurisdicción administrativa el Consejo Superior de la Judicatura ha encontrado necesario, en cambio, crear tribunales administrativos para algunos de los nuevos departamentos, por ejemplo, en Arauca.

Sobre la competencia legal del Consejo Superior de la Judicatura para crear tribunales en los nuevos departamentos, el Consejo de Estado ha expresado idénticos conceptos a los arriba señalados. Esta Corporación ha conceptualizado de la siguiente manera a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil:

“... En aquellos departamentos nuevos que aún no tienen tribunal superior o administrativo, la terna será elaborada por los tribunales que de acuerdo con las disposiciones vigentes sean competentes en dichas entidades territoriales” (Consulta 1010 del 31 de julio de 1997).

De todo lo anterior se concluye: aunque la queja que motiva el Proyecto es justa y debería buscársele solución jurídica adecuada, el problema que origina este reclamo no es de naturaleza y rango constitucional sino de rango legal o de rango reglamentario. Nos encontramos frente a un problema que se origina en las siguientes normas legales:

a) La Ley Estatutaria 270 de 1996, que al determinar la división territorial jurisdiccional, no le garantizó a cada departamento un distrito judicial ordinario y contencioso administrativo. Dejó en manos del Consejo Superior de la Judicatura determinar esta división con base en criterios eminentemente administrativos tales como la población cubierta, los recursos disponibles, etc.;

b) La Ley 330 de 1996, que al señalar los requisitos y calidades para ser contralor de un departamento incurrió en grave omisión al no exigir que la persona incluida en la terna demostrara algún lazo real y serio con el respectivo departamento. Por ejemplo, ser oriundo de él, haber vivido un lapso de tiempo en su territorio, haber desempeñado cargos públicos en ese departamento;

Igualmente, el problema que motiva el proyecto en estudio se origina en la apreciación puramente administrativa del Consejo Superior de la Judicatura al mantener un mapa judicial en el que los nuevos

departamentos parecen más bien como apéndices de sus vecinos con tradición.

Corolario: la solución idónea y expedita no pasa por la reforma constitucional sino por la modificación de algunas disposiciones legales sobre la materia. Las enmiendas a la Carta Fundamental sólo se justifican en aquellas situaciones extremas en que las reformas legales están clausuradas constitucionalmente. El Acto Legislativo debe ser última ratio, cuando las otras vías de reforma son imposibles.

#### 4.2 La asamblea como órgano competente para realizar el concurso de méritos

Visto el Proyecto en su contenido material, encontramos los siguientes reparos de fondo:

Otorgar a las asambleas departamentales la competencia para llevar a cabo los concursos de méritos de selección del contralor departamental no garantiza la plena e indispensable objetividad e imparcialidad de la escogencia. El carácter eminentemente político de estas corporaciones –carácter deseable y necesario- no se aviene a la naturaleza técnica de un concurso de méritos. Fue precisamente esta la sustentación ofrecida en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 para diseñar el sano mecanismo de la terna de candidatos, procedentes de las altas Cortes en el caso del Contralor General de la República, y de los Tribunales Superiores y Administrativos en el caso de los contralores departamentales y municipales.

El Constituyente tuvo como propósito claro “despolitizar” parcialmente la elección de los jefes del control fiscal, despolitizarla en la fase de la selección de los candidatos, aunque mantener su naturaleza de decisión política en la escogencia del contralor. Para blindar de transparencia a dicho concurso de candidatos se puso en manos de órganos judiciales colegiados. Así, lo sustentaron los autores de la Ponencia sobre “Régimen de Control Fiscal”:

“El proyecto ha tenido como premisa fundamental la despolitización y la desclientelización de la Contraloría tan señalada por la opinión pública, propósito este que está en concordancia con la función eminentemente técnica y profesional de la Contraloría” (Gaceta Constitucional N. 77, pp. 2-5)

No es que se desconfíe de la actitud ética de las Asambleas Departamentales. Es que su naturaleza esencialmente política –como el Congreso o el Presidente de la República– no le brinda la idoneidad y solvencia técnica para este tipo de funciones. Un organismo que decide bajo consideraciones políticas no es el órgano idóneo para llevar a cabo una evaluación de méritos con base en criterios e indicadores objetivos, carece del reposo y la objetividad plena para saber quién reúne el mejor puntaje conforme a una tabla objetiva de méritos.

La doctrina constitucional sobre los concursos de méritos en la carrera administrativa aconseja que el órgano seleccionador esté a salvo de toda duda de politización. La Corte Constitucional declaró inexecutable la composición de la Comisión Nacional del Servicio Civil y de las Comisiones Seccionales del Servicio Civil, tal como las configuraba la Ley 443 de 1998. En la Sentencia C-372 de 1999 la Corte encontró que la presencia de representantes del Congreso y la excesiva presencia de agentes del Gobierno no le garantizaban a dicho organismo nacional la imparcialidad y objetividad necesarias para realizar concursos de méritos absolutamente transparentes.

De otro lado, la propuesta del Proyecto plantea los siguientes interrogantes insolubles: dentro de la Asamblea Departamental ¿quién sería el órgano encargado de llevar a cabo el concurso? ¿Quién adelanta

las fases de selección de candidatos, elaboración de pruebas académicas y entrevistas? Desde luego, no podría hacerlo toda la Corporación por ser un órgano colegiado, tampoco debería hacerlo la Mesa sustituyendo a la Asamblea y tampoco el Presidente de la Corporación.

Como propuesta modificatoria a la del proyecto se podría pensar la siguiente: que la selección de candidatos estuviera en manos de un organismo imparcial, pero no judicial, verbigracia la Comisión Nacional del Servicio Civil. Sin embargo, esta idea debe desecharse por inoperante, ya que el referido órgano autónomo tiene una estructura eminentemente centralizada, está aún más lejana de los departamentos nuevos que los tribunales vecinos de estos. El remedio empeoraría el problema.

Mirado en abstracto el sistema diseñado por la Carta de 1991 no es reprochable. Lo es su funcionamiento práctico. La estructura nacional de la Rama Judicial y la designación reglada de sus integrantes son garantías relativas. Por tanto, debemos propender el mejoramiento de los mecanismos judiciales seleccionadores, antes que su desmonte o su sustitución por otros menos sustentables.

#### 4.3 Conclusión y sugerencia:

Como conclusión, encontramos valedero el reclamo que motiva el proyecto en estudio, más no la naturaleza de la solución propuesta por los argumentos expuestos y además, porque no pueden existir dos mecanismos diferentes para la escogencia de contralores; una para los entes territoriales en donde existe presencia física del tribunal superior de distrito judicial y del tribunal de lo contencioso-administrativo, y otra diferente para aquellos departamentos en donde la sede de estos tribunales se encuentra fuera de su territorio. Como alternativa al Acto Legislativo, respetuosamente sugerimos más bien elaborar un proyecto de ley que modifique los requisitos y calidades para ser contralor departamental, específicamente, el artículo 5° de la Ley 330 de 1996. A dicha norma se debería adicionar el requisito de ser oriundo del respectivo departamento o haber residido en él por más de un año en forma continua o haber ejercido cargos en su territorio por más de seis meses.

No puede perderse de vista la plausible finalidad que inspira el proyecto en examen; propósito que ha quedado claramente expresado en la exposición de motivos:

“...esto con el fin de incentivar a todos los profesionales oriundos de la región, a postularse para dirigir los entes que vigilan el buen manejo de los menguados recursos públicos que integran el presupuesto de sus respectivas regiones.”

En el fondo lo que se busca es asegurar que los titulares del control fiscal sean personas ligadas a la comunidad departamental y municipal, no ajenas a ellas ni impuestas desde fuera.

#### 5. Conclusión final

Por las anteriores consideraciones, los suscritos Representantes concluimos este informe de ponencia con la siguiente proposición, que sometemos a la consideración de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes:

**Abstenerse de dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 058 de 2006 - Cámara, por medio del cual se adiciona un inciso al artículo 372 de la Constitución Política.**

De los señores representantes a la Cámara, con todo respeto y consideración,

*William Vélez Mesa, Guillermo Rivera Flórez, Gustavo Hernán Puentes Díaz,* Representantes a la Cámara.

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 060 DE 2006 CAMARA

*por medio de la cual la Ciudad de Buenaventura se Organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario y Biodiverso.*

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2006

Doctor

TARQUINO PACHECO CAMARGO

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Cordial saludo:

Atendiendo la honrosa designación que nos ha hecho como ponentes del Proyecto de Acto Legislativo número 060 de 2006 Cámara, *por medio del cual la Ciudad de Buenaventura se Organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario y Biodiverso*, nos permitimos presentar ponencia para primer debate.

Atentamente,

*Heriberto Sanabria Astudillo, Coordinador de Ponentes; Jorge Homero Giraldo, Roy Leonardo Barreras, River Franklin Legro, José Thyron Carvajal, Carlos Fernando Motoa.*

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2006

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 060 DE 2006 CAMARA

*por medio de la cual la Ciudad de Buenaventura se Organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario y Biodiverso.*

Doctor

TARQUINO PACHECO CAMARGO

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

De conformidad con el mandato por usted impartido, nos ha correspondido la honrosa designación de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 060 de 2006 Cámara, *por medio de la cual la Ciudad de Buenaventura se Organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario y Biodiverso.*

#### 1. Antecedentes

El Proyecto de Acto Legislativo número 060 de 2006 Cámara, *por medio del cual la Ciudad de Buenaventura se Organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario y Biodiverso*, busca formar a la ciudad de Buenaventura en Distrito Especial, Industrial, Portuario y Biodiverso; ya que a pesar de contar con una excelente localización geoestratégica y buenas condiciones de mercado para convertirse en un importante centro o polo de desarrollo portuario, logístico e industrial, adolece de la suficiente y adecuada infraestructura económica para tal fin. Razón por la cual debe explorar las diversas posibilidades que le brindan los instrumentos del presente proyecto de acto legislativo, reformando su régimen político, fiscal y administrativo.



Todo lo anterior conlleva como resultado al mejoramiento de su infraestructura urbana, su sistema vial, redes de servicios públicos y en general instalaciones para garantizar el adecuado funcionamiento de los diferentes modos de transporte, a fin de atraer y generar nuevas inversiones, fomentar la concurrencia de capital privado y estimular la exportación de bienes y servicios producidos en el territorio; incentivar el aumento de las fuentes de empleo como condición para incrementar el ingreso y disminuir la pobreza en la región.

### 1.1. Historia de la evolución comercial en el Pacífico:

Hace 500 años, el centro comercial del mundo empezó a trasladarse del mediterráneo al Atlántico, hoy está pasando del Atlántico al Pacífico. Las ciudades de la cuenca del Pacífico-Los Angeles, Sydney y Tokio, están reemplazando a las viejas ciudades del Atlántico-Londres, París y New York.

A finales del siglo pasado, Asia era un mercado de 3 billones de dólares y creciendo desde entonces a razón de 3,000 millones por semana, de cualquier modo que se mida, demográfica, geográfica u económicamente, la Cuenca del Pacífico es una poderosa presencia mundial.

Esta bastísima región se extiende desde la costa occidental de la América del Sur hacia el norte hasta el estrecho de Bering, de allí a la Unión Soviética y luego al sur hasta Australia, todos los países bañados por las aguas del Pacífico. Pero la fuerza impulsora de este desplazamiento del Atlántico al Pacífico es el milagro económico de Asia.

Lo anterior nos muestra el Mediterráneo como el Océano del Pasado, al Atlántico el del presente y al **Pacífico el del Futuro**. Si bien el Japón es hoy por hoy el líder económico de la región, ya estamos viendo que la región dominante será Asia Oriental (China y los cuatro Tigres: Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur).

En una economía globalizada, el auge de la Cuenca del Pacífico no tiene que significar decadencia de occidente, a menos que el Occidente no entienda el significado de esta tendencia y no sepa aprovecharla. A manera de ejemplo, Chile acaba de firmar un acuerdo de libre Comercio con Taiwán, lo que nos indica el inicio de acuerdos con Suramérica.

Colombia por la circunstancia especialísima de ser País esquina de Suramérica ha sido víctima del narcotráfico, por tierra, mar o aire, sin embargo para el caso que nos ocupa, es una fortaleza por estar localizado en el centro geométrico del mundo, lo que hacia futuro nos constituye en un cruce de rutas marítimas.

Nuestro país se encuentra entre dos océanos; el del presente (Atlántico) y el del futuro (Pacífico), **y a través de nuestro puerto en el mar de Balboa, Buenaventura está movilizandó el 53% del tráfico marítimo de carga, de las Sociedades Portuarias, correspondiente al Comercio Exterior Colombiano, sin tener en cuenta el tráfico de carga generado por el petróleo, el carbón y la sal.**

Si bien es cierto que en 20 años debemos tener un puerto competitivo en la costa Pacífica Colombiana, frente a los puertos de Los Angeles y San Francisco en los Estados Unidos, Vancouver en Canadá, El Puerto de Balboa y el Puerto de Farfán (a construir en 4 años) en Panamá, **tenemos que tener en cuenta que la capacidad portuaria en la Bahía de Buenaventura se encuentra hoy, solamente, en un 30% de su potencial desarrollo.** El 70% restante se complementará con proyectos portuarios tales como: Puerto Industrial Aguadulce en fase III, con ayuda económica de Holanda y de los EEUU, el cual cuenta con todas las licencias ambientales y de concesión portuaria; diseño en fase III de la vía de acceso terrestre, con aportes del Ministerio de Transporte, Fondo Nacional de Regalías por un valor de 617 millones

de pesos, y otros proyectos en etapa de desarrollo lo que permitirá que el Puerto de Buenaventura pase de una capacidad actual de 10 millones a 25 millones de toneladas.

## 2. Importancia del Proyecto de Ley

### 2.1. Conclusiones del estudio del consorcio incoplan-parson

**Informe uno (1):** Este informe concluye que: “Se espera que el Terminal de Buenaventura existente, ampliado a su máxima capacidad entre 8.5 y 9.0 millones de toneladas, aproximadamente en el año 2003 absorba el monto de proyección de tráfico que entre el 2000 y el 2005 debe estar entre 7.2 y 10.3 millones de toneladas y la diferencia sea repartida según los otros proyectos”.

**Informe tres (3):** En este informe se adelantó un diagnóstico ambiental de alternativas de expansión portuaria de la Costa Pacífica según el Auto 590/95. En este informe se dan a conocer las evaluaciones ambientales de las alternativas Buenaventura, Málaga y Tribugá, incluyendo los muelles, patios y elementos portuarios, canal de acceso y fondeaderos, obras de protección costera, áreas de vivienda y servicios complementarios, zona futura de expansión y vías de conexión, concluyendo que:

**“Ambientalmente la Bahía de Buenaventura resulta ser la expansión de mayor viabilidad, luego de la de Málaga y por último la de Tribugá”.**

#### (continuación del Informe tres):

#### Viabilidad de las alternativas

	PONDERACION %	BUENAVENTURA %	MALAGA %	TRIBUGA %
Susceptibilidad	20	100	13.20	4.60
Efectos ambientales	40	82.5	30.60	7.50
Efectos socioeconómicos	40	87.0	71.80	18.40

Tal y como lo muestra este comparativo de viabilidad, la Alternativa menos viable es Tribugá. Posteriormente Bahía Málaga es descartada como alternativa, siendo aún, más viable que Tribugá.

### 2.2. Recomendaciones del estudio Incoplan Parson:

**El Gobierno Nacional en primer término debe centrar todos los esfuerzos para desarrollar la expansión de la capacidad portuaria de la zona portuaria de la Bahía de Buenaventura, apoyando las iniciativas privadas bajo la responsabilidad de la doble calzada o vía alterna**

– La opción de Bahía Málaga como futuro desarrollo debe descartarse.

– La posición de desarrollar infraestructura física y facilidades portuarias en la zona de Tribugá, sólo se debe considerar posible, en caso de que prevalezca una decisión estratégica nacional que evalúe los riesgos económicos de disponer un solo puerto y una sola vía hacia el Pacífico.

– Desde el Punto de vista sociocultural, Tribugá presenta una mayor complejidad.

– **“El Gobierno Nacional en primer término debe centrar todos los esfuerzos... apoyando las iniciativas privadas bajo la responsabilidad de la doble calzada o vía alterna”**

### 2.3. Buenaventura requiere:

1. Se continúe con la construcción de la doble calzada citronela Alto Zaragoza, que tiene una longitud de 15 km.

2. Que no se efectúen más estudios sobre la vía alterna a Buenaventura ya que el estudio en fase III del proyecto “Alto Zaragoza-Playa Rica” cumple con las exigencias y se encuentra en las oficinas del Inviás, totalmente terminado desde 1999.

3. Profundizar el canal de acceso al puerto de Buenaventura hasta los 12 mt, así como, la profundización de la dársena del puerto hasta los 12

mts en marea mínima, lo que permitirá atender el tráfico superior a 10.5 mt de calado como los barcos pospanamax y atender el mercado del transbordo que en Buenaventura ya supera los 50,000 contenedores.

4. Apoyando la iniciativa privada, construir la vía que unirá al puerto de aguadulce con la vía principal en una longitud de 21 km. ya que este puerto cuenta con estudios en fase III de esta vía, valor de estudios cancelados mediante aporte de la nación por Fondo el Nacional de Regalías.

### 3. Conveniencia Económica y Ambiental

Considerando la gama de componentes ambientales el Puerto de Tribugá producirá el mayor impacto ambiental, debido principalmente a los efectos e impactos indirectos que generará el proyecto de la carretera de conexión al puerto, así como, la intervención antrópica en una zona caracterizada por su alta sensibilidad ecológica y cultural.

La expansión de la capacidad portuaria en la zona de Buenaventura presenta los menores impactos ambientales.

Desde el punto de vista económico, la expansión de la capacidad portuaria de Buenaventura **arroja las mejores posibilidades según los diferentes escenarios considerados, produciendo índices económicos favorables.**

Buenaventura operó más de 50,000 contenedores de transbordo en el año 2002, que es la carga principal de los puertos Pibotes o puertos Hub, hace apenas dos años, estaba operando menos de 5.000 contenedores de transbordo por año, presentando un crecimiento que nos lleva a concluir que las navieras están utilizando, con proyección, estas instalaciones.

Pero a pesar de presentar Buenaventura, todas las características de un puerto de trasbordo, profundizando el canal de acceso a 12 metros en mínima marea y la construcción de la vía alterna, está localiza en una bahía abrigada, lo que no requiere de obras hidráulicas como rompeolas etc., que sí se requiere con costos muy altos, cuando se tiene una rada abierta.

Buenaventura brinda a las Líneas Navieras, una carga de compensación de más de 8 millones de toneladas anuales y con un crecimiento superior al 10% anual, una zona de influencia rica en consumo y producción (Antioquia, Cundinamarca, Zona Cafetera, Suroccidente de Colombia) y vías de comunicación terrestre y aérea; ***pero aún así, esto no nos puede llevar a pensar que Buenaventura se convierta en un puerto concentrador de carga de transbordo o “Puerto Hub”, según la recomendaciones de los que saben del tema, doctor Hoffmann, haciendo difícil aún más la justificación de otro puerto, dada la cercanía de Panamá, y su proyección de crecimiento como el Puerto de Farfán.***

### 4. Consideraciones Jurídicas

Este Acto Legislativo pretende adicionar el Art. 356 de la Constitución Política, modificado por los Actos Legislativos 01 de 1993 y el 01 de 2001.

De esta manera al organizar a Buenaventura como Distrito Especial y según los términos del artículo 356 de la Constitución Política, le corresponderían de los ingresos corrientes de la Nación, un porcentaje en la distribución de estos mucho mayor para la atención directa de los servicios que le asignen.

Además, tendrá derecho a participar en las regalías y correspondientes compensaciones (art. 360 C.P.), de la explotación de los recursos naturales no renovables, así como aquellos por cuyos puertos marítimos y fluviales se transporten dichos recursos, y lo más importante tendrá derecho, en los términos que señale la ley a participar de los ingresos del Fondo Nacional de Regalías, los cuales aplicarán a la promoción

de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los Planes de desarrollo del respectivo Distrito.

Con los antecedentes históricos Legales y Constitucionales que erigieron a las ciudades de Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y Bogotá, en Distritos Especiales y de Capital. En lo pertinente a la distribución de recursos y de las competencias conforme al mismo Art. 356 de la Constitución, modificado por los precitados actos legislativos será a iniciativa del Gobierno, la fijación de los servicios a cargo del Distrito a través del sistema general de participaciones establecido mediante acto legislativo.

### Proposición

Honorables Representantes, fundamentados en lo expuesto anteriormente, emitimos ponencia favorable para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 060 de 2006 Cámara, “Por medio del cual la Ciudad de Buenaventura se Organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario y Biodiverso”, junto con el pliego de modificaciones.

Atentamente,

*Heriberto Sanabria Astudillo, Coordinador de Ponentes; Jorge Homero Giraldo, Roy Leonardo Barreras, River Franklin Legro, José Thyron Carvajal, Carlos Fernando Motoa.*

### PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE

#### 1. Se modifica el título así:

Se le agrega la palabra y Ecoturístico

#### Quedando así:

*por medio del cual la Ciudad de Buenaventura se Organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.*

#### 2. Se modifica el artículo 1°. así:

– Adiciónese la palabra y Ecoturístico después de la palabra Biodiverso.

– Se modifican las palabras disposiciones dispuestas, por normas vigentes.

– El párrafo del artículo 1° se convierte en artículo 2°.

#### Quedando así:

**Artículo 1°.** Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política:

La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

#### Nuevo Artículo:

**Artículo 2°.** El artículo 328 de la Constitución Política quedará así:

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

*por medio de la cual la Ciudad de Buenaventura se Organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política:

La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

Artículo 2°. El artículo 328 de la Constitución Política quedara así:

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

Atentamente,

*Heriberto Sanabria Astudillo*, Coordinador de Ponentes; *Jorge Homero Giraldo*, *Roy Leonardo Barreras*, *River Franklin Legro*, *José Thyronne Carvajal*, *Carlos Fernando Motoa*.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

**AL PROYECTO DE LEY NUMERO 037 DE 2006 CAMARA**  
*por la cual se aumentan las penas para los delitos de la falsificación de productos relacionados con la vida y la salud de las personas.*

Doctor

TARQUINO PACHECO CAMARGO

Presidente

Comisión Primera Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 037 de 2006 Cámara.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia, para lo cual fuimos designados por esa Presidencia de acuerdo al artículo 150 ibídem.

#### 1. Antecedentes del proyecto

Ante la problemática de la falsificación de productos como alimentos, medicamentos, licores y material profiláctico que afecta de manera grave al país y que ataca bienes jurídicamente tutelados como la salud y la vida e integridad de los colombianos, durante la Legislatura anterior se presentó en el Senado de la República por parte de los Senadores Rafael Pardo Rueda, Andrés González Díaz y Leonor Serrano de Camargo, el Proyecto de ley número 53 de 2004 Senado, 225 de 2005 Cámara, mediante la cual se buscaba poner freno a la impunidad que en estas materias se viene presentando, por la ausencia de una rigurosa normatividad penal que establezca penas severas para esta clase de delitos.

Por vencimiento de términos legislativos, lamentablemente el proyecto no alcanzó a surtir su trámite correspondiente en la Cámara de Representantes, por lo que dada su importancia y teniendo en cuenta los intereses jurídicos que se pretenden tutelar, se presentó nuevamente a consideración del Congreso de la República, por parte del Representante Germán Varón Cotrino.

La propuesta de fortalecer la reacción punitiva del Estado frente a conductas que afectan la vida y la salud de las personas, mediante el aumento de las penas propuestas para los delitos tipificados en los artículos 372, 373 y 374 del Código Penal y que en su orden describen conductas relacionadas con la corrupción de alimentos, productos médicos o material profiláctico, la imitación o simulación de alimentos, productos o sustancias y la fabricación y comercialización de sustancias nocivas para la salud, radica básicamente en que no obstante el aumento general de penas tanto en lo mínimo como en lo máximo decretadas por la Ley 890 de 2004, las mismas para estos tres delitos continuaron en **lo mínimo de la pena por debajo de los cuatro años**, lo cual ha determinado que al aplicar el artículo 315 del C. P. P por la comisión de tales delitos, se dé lugar a medidas de aseguramiento **pero no privativas de la libertad** (presentaciones periódicas, vigilancia de una persona institución, observar buena conducta, prohibición de salir del país, etc.), **imposibilitando la aplicación de la detención preventiva durante el proceso para sus autores** y que en consecuencia les permite continuar en la calle ejerciendo su labor delictiva.

Durante el trámite del anterior proyecto en el Senado de la República, se presentaron cifras y estadísticas sobre falsificaciones de medicamentos, alimentos y licores, las cuales son verdaderamente alarmantes al indicar el alto número, sobre las cuales nos referiremos nuevamente en esta oportunidad para dimensionar tan grave problemática, que amerita la adopción de urgentes medidas para conjurarlas. Se dijo en esa oportunidad que **“en los países en vías de desarrollo el 25% de los medicamentos es falsificado; y que el Invima decomisó en el año 2003 aproximadamente 700 toneladas de alimentos, medicamentos y licores adulterados, mercancía avaluada en seis mil millones de pesos. En cuanto a los licores explica que se estima que entre el 30 y el 40% de la oferta corresponde a producto adulterado y retoma el caso del denominado “cococho” que cobró la muerte de veinte personas en la ciudad de Barranquilla el año pasado”**. **“El Invima reveló que entre el año 2003 y el 2004 realizó incautaciones de medicamentos ilegales por un valor superior a los 15.500 millones de pesos. Ese organismo reveló que el 40% del comercio negro de medicamentos corresponde a productos falsificados, en tanto que otro 40% al contrabando y el 20% restante a otras formas ilegales de comercio. “No puede ser que quien falsifique un libro se vaya a la cárcel y que quien falsifique un medicamento se vaya a la casa, porque el delito es excarcelable”, afirmó el Director del Invima, doctor Julio César Aldana 1.** (Diario *El Colombiano*, lunes 27 de junio de 2005).

“Según el diario *La República* (sábado 25 de junio de 2005, pág. 3) “Las cifras del mercado negro de los medicamentos se dispararon en el último año. Así lo denunció ayer el Director del Invima, Julio César Aldana, quien aseguró que en los operativos que se han realizado en los últimos dos años, además de decomisar medicamentos valorados en \$15.500 millones, también se ha logrado judicializar a un gran número de personas”. Según el mismo diario, en “Colombia con un mercado estimado entre 1.200 y 1.500 millones de dólares anuales, el mercado negro se calcula en unos 70 millones de dólares, es decir, por encima de los 2.000 millones de pesos” (Diario *La República*, sábado 25 de junio de 2005, pág. 3).

En el departamento de Antioquia “en lo que va corrido de este año [2005] se han decomisado 16 toneladas de medicamentos adulterados y el año anterior se confiscaron cerca de 35 toneladas” (Diario *El Mundo* de Medellín, 30 de junio de 2005, pág. 7ª). Precisamente en la ciudad de Medellín, el pasado 27 de junio el CTI incautó 502 kilos de

medicamentos alterados y fraudulentos en un mismo operativo realizado en dos droguerías y dos apartamentos de esa ciudad, productos evaluados en mil millones de pesos.

En la ciudad de Cali “Unidades de la Policía allanaron una fábrica de productos farmacéuticos que no contaba con registro sanitario. El operativo fue realizado en una vivienda de la carrera 16 A con calle 69 del barrio Metropolitano, en el nororiente de Cali, donde fueron incautados productos farmacéuticos, evaluados en \$13.500.000” (Diario *El País* de Cali, junio 13 de 2005).

De conformidad con *El Heraldo* de Barranquilla (jueves 19 de mayo de 2005) “Un certero golpe al tráfico ilegal de medicinas propinó en las últimas horas la Policía Fiscal Aduanera del Magdalena al incautar un voluminoso cargamento de drogas de diferentes características. Las medicinas fueron evaluadas en 100 millones de pesos”.

Finalmente, de conformidad con el diario *El Tiempo*, (martes 15 de agosto de 2005) bandas de delincuencia organizada que operan en seis ciudades están negociando con medicamentos para pacientes con VIH. En efecto, les compran a los pacientes los medicamentos por un valor ostensiblemente menor al verdadero valor comercial: el precio de cada medicamento oscila entre \$800.000 y \$1.200.000, y los compran por cifras que no sobrepasan los \$200.000, para después negociarlos a precios superiores. La información también precisa que “*otra de las anomalías que ha encontrado la Fiscalía durante los 12 meses que lleva la investigación, es que los delincuentes falsifican y adulteran las medicinas. Esta situación, que no tenía antecedentes en el país, se conoció porque en clínicas de Bogotá, Cali, Popayán, Barranquilla, Bucaramanga y Cúcuta se halló que la droga que se les suministraba a los pacientes infectados con el VIH no les surtía efecto*”.

En cuanto a las características y modalidades como se desarrollan este tipo de conductas delincuenciales se precisó lo siguiente:

- “En la mayoría de casos los agentes trabajan en conjunto con otras personas, aplicando división de tareas en aras de un fin de enriquecimiento, conformando lo que se denomina grupos de delincuencia organizada.

- Las personas que se dedican a este tipo de actividad delictiva la adoptan como su vía permanente de manutención, de manera que la desarrollan de forma constante a lo largo del tiempo.

- En tal sentido, muchos de los procesados y condenados por estas conductas son reincidentes, sujetos sobre quienes la justicia ya conoce su actividad delictiva.

- Incluso, existen varios casos de sujetos que tienen dos o tres sentencias condenatorias por estos mismos delitos, y se conoce que siguen dedicados a la misma lucrativa e ilícita actividad. Para ellos la libertad significa la posibilidad de seguir trabajando en la falsificación.

La permanencia y reincidencia en estas actividades se fortalece en la medida en que la ley actual no ejerce un control suficiente a este tipo de conductas, y no ofrece una reacción punitiva capaz de ejercer las funciones de prevención especial y general que se asignan a la pena.

**La imposibilidad de aplicar la detención preventiva de estos sujetos durante el proceso**, como se expresó anteriormente permite que continúen en la calle ejerciendo su labor delictiva, ofreciendo en el mercado medicamentos alterados y fraudulentos, licores y alimentos, y material profiláctico alterado; es decir, que continúen arriesgando la

salud y la vida de los colombianos, motivados por un ánimo de enriquecimiento fácil y desmesurado.

Esa imposibilidad se debe concretamente a las bajas penas (Mínimas inferiores a 4 años) que corresponden a los delitos en los que normalmente encuadra este tipo de conductas delictivas. Situación que a su vez genera una notable desproporción entre las penas que el legislador ha asignado a unas y otras conductas del Código Penal, más aún considerando que estamos frente a un bien jurídico de carácter colectivo y no individual”.

De un análisis comparativo entre las penas señaladas por la falsificación y adulteración de productos de alimentos, medicamentos y licores, frente a otras conductas (hurto, abuso de confianza, extorsión, invasión de tierras, violación de derechos morales de autor, falsificación de moneda, urbanización ilegal, entre otros) se evidencia que para los delitos por adulteración de alimentos, medicamentos y licores y que afectan en alto grado la vida y la salud de las personas se han establecido penas inferiores a las que realmente les debiera corresponder dado el bien jurídico que se compromete. Se llegó a las siguientes conclusiones:

- El delito de prometer dinero a un ciudadano para que vote en blanco tiene detención preventiva, mientras que el delito de vender alimentos contaminados no.

- La falsificación de discos o de pantalones tiene detención preventiva, mientras que la venta de licor adulterado que produce ceguera o incluso la muerte, no.

- El porte de un arma química tiene una pena que va de 8 a 12 años, pero la fabricación y venta de un antibiótico de uso clínico que no va a producir ningún efecto tiene una pena de 2 a 8 años.

- El hurto simple, que solamente afecta al propietario del bien –bien jurídico individual–, y la fabricación fraudulenta e ilegal de licor para la venta –bien jurídico colectivo– tienen la misma pena.

- La conducta de robar el radio de un carro abriendo la puerta con una ganzúa tiene una pena superior, que implica detención preventiva, a la venta de un medicamento para el Sida que no va a controlar el virus en el paciente por ser un producto falso.

- La conducta de forzar o constreñir a una persona a realizar una acción, para obtener un provecho –bien jurídico individual–, tiene una pena tres veces superior que la distribución en el mercado de sustancias nocivas para la salud de todos los ciudadanos -bien jurídico colectivo.

- La invasión de tierras tiene tan sólo un año menos en su máximo, frente a la fabricación y comercialización de medicamentos falsos.

- El delito de falsificación de moneda, que afecta un bien jurídico de carácter colectivo –misma índole de la salud pública– como es la fe pública, tiene una pena tres veces superior en el mínimo y dos veces superior en el máximo que el delito de simulación y venta de licores falsos –también bien jurídico colectivo–.

- La urbanización ilegal, que también protege un bien jurídico colectivo, pero referido al orden económico y social, tiene pena superior a la corrupción de medicamentos, que busca evitar la afectación efectiva a la vida y la salud de los ciudadanos.

## 2. Penas propuestas frente a las vigentes

Para una mayor comprensión del proyecto y sus alcances se establece a continuación la comparación entre las penas señaladas por el actual ordenamiento penal y las propuestas en el proyecto en estudio:

CODIGO PENAL LEY 599/00	LEY 890 DE 2004	PROYECTO
<p><b>Artículo 372. Corrupción de Alimentos, productos médicos o material profiláctico.</b></p> <p>El que envenene, contamine, altere producto o sustancia alimenticia, médica o material profiláctico, medicamentos o productos farmacéuticos, bebidas alcohólicas o productos de aseo de aplicación personal, los comercialice, distribuya o suministre, incurrirá en ...</p> <p><b>en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cien (100) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes</b> e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por el mismo término de la pena privativa de la libertad.</p> <p>En las mismas penas incurrirá el que suministre, comercialice o distribuya producto, o sustancia o material de los mencionados en este artículo, encontrándose deteriorados, caducados o incumpliendo las exigencias técnicas relativas a su composición, estabilidad y eficacia, siempre que se ponga en peligro la vida o salud de las personas.</p> <p>Las penas se aumentarán hasta en la mitad, si el que suministre o comercialice fuere el mismo que la elaboró, envenenó, contaminó o alteró.</p> <p>Si la conducta se realiza con fines terroristas, la pena será de <b>prisión de cinco (5) a diez (10) años</b> y multa de cien (100) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por el mismo término de la pena privativa de la libertad.</p> <p><b>Artículo 373. IMITACION O SIMULACION DE ALIMENTOS, PRODUCTOS O SUSTANCIAS.</b></p> <p>El que con el fin de suministrar, distribuir o comercializar, imite o simule producto o sustancia alimenticia, médica o material profiláctico, medicamentos o productos farmacéuticos, bebidas alcohólicas o productos de aseo de aplicación personal, poniendo en peligro la vida o salud de las personas, <b>incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años</b>, multa de cien (100) a mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por el mismo término de la pena privativa de la libertad.</p> <p><b>Artículo 374. FABRICACION Y COMERCIALIZACION DE SUSTANCIAS NOCIVAS PARA LA SALUD:</b> El que sin permiso de autoridad competente elabore, distribuya, suministre o comercialice productos químicos o sustancias nocivas para la salud, incurrirá en prisión de <b>dos (2) a seis (6) años</b>, multa de <b>cien (100) a mil (1000) salarios mínimos</b> legales mensuales vigentes mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por el mismo término de la pena privativa de la libertad.</p>	<p>AUMENTADAS A PARTIR DEL 1º DE ENERO DE 2005</p> <p>ARTÍCULO 14. <u>Las penas previstas en los tipos penales contenidos en la Parte Especial del Código Penal se aumentarán en la tercera parte en el mínimo y en la mitad en el máximo</u></p> <p><b>LA PENA PREVISTA EN EL ARTICULO 372 SE AUMENTA A PARTIR DEL 1º DE ENERO DE 2005 ASI:</b></p> <p><b>EN EL MINIMO 8 MESES</b></p> <p><b>EN EL MAXIMO 4 AÑOS</b></p> <p><b>ES DECIR, QUE QUEDO</b></p> <p><b>MINIMA : 2 años 8 meses = 32 meses</b></p> <p><b>MAXIMA: 12 años =144 meses</b></p> <p><b>Multa:</b> de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos</p> <p><b>AUMENTO LEY 890/04</b></p> <p><b>MINIMA: 6 AÑOS 8 MESES = 80 MESES</b></p> <p><b>MAXIMA 15 AÑOS</b></p> <p><b>multa</b> de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p><b>AUMENTO LEY 890/04:</b></p> <p><b>EN EL MINIMO 8 MESES</b></p> <p><b>EN EL MAXIMO 3 AÑOS</b></p> <p><b>ES DECIR, QUEDO ASI:</b></p> <p><b>MINIMA: 2 años 8 meses = 32 meses</b></p> <p><b>MAXIMA: 9 años =108 meses</b></p> <p><b>multa</b> de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a mil quinientos (1.500) salarios</p> <p><b>AUMENTO LEY 890/04</b></p> <p><b>EN EL MINIMO 8 MESES</b></p> <p><b>EN EL MAXIMO 3 AÑOS</b></p> <p><b>ES DECIR, QUEDO ASI:</b></p> <p><b>MINIMA: MINIMA : 2 años 8 meses = 32 meses</b></p> <p><b>MAXIMA: 9 años =108 meses</b></p> <p><b>multa</b> de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a mil quinientos (1.500)</p>	<p>Artículo 1º. Las penas previstas por el inciso primero y cuarto del artículo 372 del Código Penal quedarán así. El que envenene, contamine, altere producto o sustancia alimenticia, médica o material profiláctico, medicamentos o productos farmacéuticos, bebidas alcohólicas o productos de aseo de aplicación personal, los comercialice, distribuya o suministre, <b>incurrirá en prisión de cinco (5) a doce (12) años</b>, multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por el mismo término de la pena privativa de la libertad.</p> <p>En las mismas penas incurrirá el que suministre, comercialice o distribuya producto, o sustancia o material de los mencionados en este artículo, encontrándose deteriorados, caducados o incumpliendo las exigencias técnicas relativas a su composición, estabilidad y eficacia.</p> <p>Las penas se aumentarán hasta en la mitad, si el que suministre o comercialice fuere el mismo que la elaboró, envenenó, contaminó o alteró.</p> <p>Si la conducta se realiza con fines terroristas, la pena será de <b>prisión de siete (7) a quince (15) años</b> y multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por el mismo término de la pena privativa de la libertad...".</p> <p><b>Parágrafo. Para efectos de este artículo no se consideran imitación, alteración o falsificación, las sustancias médicas, medicamentos o productos farmacéuticos genéricos que hayan obtenido registro sanitario otorgado por la autoridad competente.</b></p> <p>Artículo 2º. La pena prevista por el artículo 373 del Código Penal, quedará así:</p> <p>El que con el fin de suministrar, distribuir o comercializar, imite o simule producto o sustancia alimenticia, médica o material profiláctico, medicamentos o productos farmacéuticos, bebidas alcohólicas o productos de aseo de aplicación personal, incurrirá en <b>prisión de cinco (5) a doce (12) años</b>, multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por el mismo término de la pena privativa de la libertad...".</p> <p><b>Artículo 3º.</b> La pena prevista por el artículo 374 del Código Penal quedará así:</p> <p><b>"...prisión de cinco (5) a doce (12) años</b>, multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por el mismo término de la pena privativa de la libertad...".</p>

**Nota:**

– Obsérvese que bajo la vigencia tanto de la Ley 599 de 2000 como de la 899 de 2004 en ningún caso la PENA MINIMA para estos delitos supera los 4 años, razón por la cual la comisión de tales delitos **no da lugar a las medidas de aseguramiento de DETENCION PREVENTIVA.**

– Los aumentos que se proponen con relación a las actuales corresponden a:

**Prisión:**

• **Mínimas:** 2 años y 4 meses.

• **Máximas:** 3 años.

• **Si la conducta se realiza con fines terroristas:** Mínima aumenta 4 meses. Máxima queda igual.

• **Pecuniaria (Multa)** La mínima de 133. 33 salarios Mínimos pasa a 200.

• **Máxima:** Queda igual (*mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales*).

Con estos aumentos todas las penas mínimas superarán los cinco años, procediendo en consecuencia la detención preventiva conforme a lo dispuesto en los artículos 313 y 315 del C. P. P.

### 3. Del aumento de las penas

Efectuado el anterior recuento y teniendo en cuenta el objeto y finalidad de la iniciativa en estudio, abordaremos enseguida lo relativo al aumento de las penas propuestas y su justificación correspondiente.

De los antecedentes en precedencia se infiere con absoluta claridad que la criminalidad en materia de falsificación de alimentos, medicamentos y licores aumenta día a día, sin que la pena vigente haya servido para contenerla y que frente al daño no solo social sino económico que se ocasiona no existe la debida proporcionalidad.

La necesidad creciente de protección a la sociedad, que ante la permanente presencia de alimentos, medicamentos y licores adulterados expone su vida y salud requiere la existencia de un sistema de penas que sirva de reacción del Estado y para que se detenga la reiteración delictiva. Las alarmantes cifras que muestran la incidencia de las conductas delictivas no pueden resultar indiferente para el Legislativo, debiendo adoptar una normatividad que realmente atienda con los fines de protección a los bienes jurídicos tutelados y de prevención y disuasión que debe cumplir la pena.

*Sobre el fin de la pena la Corte Constitucional en Sentencia C-026 de 1995, expresó que: La pena, en un sistema como el nuestro, tiene como fin asegurar la convivencia pacífica de todos los residentes en Colombia, mediante la protección de los bienes jurídicos de que son titulares las personas. Por ello, se ha consagrado no sólo para castigar al sujeto activo del delito, para procurar su readaptación, sino también para prevenir las conductas socialmente reprochables y proteger a la sociedad de su posible ocurrencia. Es así como el Código Penal, en su artículo 12, señala que “la pena tiene función retributiva, preventiva, protectora y resocializadora”.*

En este caso en particular la valoración y ponderación de los bienes jurídicos tutelados resultan de gran relevancia, al ponerse en ‘peligro y afectar precisamente la vida y la salud de las personas, por lo que el cuántum de la pena debe ser proporcional al daño que se causa o pone en peligro, a fin de encontrar un equilibrio entre el daño causado y la intensidad de la pena y que es el que precisamente se echa de menos en la actual normatividad jurídica. Sobre este tema resultan igualmente válidos los criterios trazados por la Corte Constitucional, al decir que “El principio de proporcionalidad presupone la ponderación de bienes jurídicos constitucionales. Este sopesamiento asume la forma de un juicio de proporcionalidad de los medios. Como principio para la delimitación y concretización de los derechos constitucionales, la proporcionalidad exhibe una naturaleza diferencial, o sea, que admite una diversa libertad de configuración legislativa dependiendo de la materia. ...”.

“En principio, la Corte ha sostenido que ‘la dosimetría de penas y sanciones es un asunto librado a la definición legal y cuya relevancia constitucional es manifiesta únicamente cuando el legislador incurre en un exceso punitivo del tipo proscrito por la Constitución’. No obstante, en el mismo fallo la Corte precisa que ‘el carácter Social del Estado de Derecho, el respeto a la persona humana, a su dignidad y autonomía, principios medulares del ordenamiento constitucional, se sirven mejor con leyes que encarnen una visión no disociada del principio de proporcionalidad y de subsidiariedad de la pena, de modo que esta sólo se consagre cuando sea estrictamente necesario’” (C-591 de 1993).

“En consecuencia, la calidad y la cantidad de la sanción no son asuntos librados exclusivamente a la voluntad democrática. La Constitución impone claros límites materiales al legislador (C. P. Arts. 11 y 12). Del principio de igualdad, se derivan los principios de razona-

bilidad y proporcionalidad que justifican la diversidad de trato pero atendiendo a las circunstancias concretas del caso (C. P. art. 13), juicio que exige evaluar la relación existente entre los fines perseguidos y los medios utilizados para alcanzarlos.” (Sentencia C- 070 de 1996).

En el presente caso el aumento de penas que se propone no resulta irrazonable, teniendo en cuenta que se busca proporcionar una mayor protección y seguridad para la vida y salud de las personas y que no se contradice la orientación del sistema penal, al sujetarse a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad regulados en el artículo 3° del Estatuto Penal, atendándose además, con las funciones que debe cumplir la pena de prevención especial, retribución justa y reinserción social (artículo 4° Código Penal).

#### 4. Conveniencia de la modificación del Código Penal

Se constituye en un deber del Estado, por medio de las autoridades respectivas, y de este imperativo no está ausente, desde luego, el Poder Legislativo por ser titular –por naturaleza propia de acuerdo con la Carta Política–, de la iniciativa parlamentaria para el proferimiento de la Ley Penal, proponiendo las reformas legales pertinentes, orientadas a prevenir o disuadir la continuidad de conductas punibles y atacar de manera eficaz la criminalidad, mediante la imposición de penas merecidas para aquellos delitos que afectan o ponen en peligro la vida y la salud de las personas, considerados como bienes jurídicos vitales que imponen su inmediata protección penalmente.

En estas condiciones, es claro que la ley no puede fatalmente permanecer como inmodificable, estática, y que su sentido y alcance debe corresponder al momento histórico, político, social y económico en que se vaya a aplicar; y precisamente en este caso, son hechos reales actuales presentados mediante datos estadísticos los que permiten establecer la insuficiencia de la normatividad vigente para perseguir el fenómeno criminal que se trata de regular, ameritando en consecuencia la necesidad y justificación para la revisión de su contenido.

Finalmente, y para proteger la industria farmacéutica de productos genéricos, en cuya producción y comercialización pueden coexistir muchos productores que compiten entre sí y cuyos precios son realmente bajos, se precisa que no se considera como alteración, falsificación o alteración su producción cuando para ello se cuenta con el correspondiente registro sanitario. Textualmente se señala en el párrafo final que se adiciona al artículo 372 que: **“Para efectos de este artículo no se consideran imitación, alteración o falsificación, las sustancias médicas, medicamentos o productos farmacéuticos genéricos que hayan obtenido registro sanitario otorgado por la autoridad competente”, esta inclusión surge a instancia del Ministro de la Protección Social, doctor Diego Palacio Betancourt, mediante Comunicación 001214 de abril 7 de 2006 al considerar necesario su adición ‘por cuanto en la normatividad sanitaria no se encuentran definidas las expresiones sustancias médicas ni productos farmacéuticos genéricos’”.**

#### 5. Proposición

**Honorables Representantes:** Hechas las consideraciones anteriormente expresadas y por la importancia en los alcances reformatorios propuestos, rendimos Ponencia Favorable al Proyecto de ley número 037 de 2006 Cámara, *por la cual se aumentan las penas para los delitos de falsificación de productos relacionados con la vida y la salud de las personas*, por lo que solicitamos sea aprobado junto con el articulado adjunto, para que el mismo continúe su tránsito constitucional ante la Plenaria de la Corporación.

#### 6. Texto que se propone

Para consideración de la honorable Comisión se propone el siguiente texto:

### TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 037 DE 2006 CAMARA

*por la cual se aumentan las penas para los delitos de la falsificación de productos relacionados con la vida y la salud de las personas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las penas previstas por el inciso 1° y 4° del artículo 372 del Código Penal quedarán así:

• **CORRUPCION DE ALIMENTOS, PRODUCTOS MEDICOS O MATERIAL PROFILACTICO.** El que envenene, contamine, altere producto o sustancia alimenticia, médica o material profiláctico, medicamentos o productos farmacéuticos, bebidas alcohólicas o productos de aseo de aplicación personal, los comercialice, distribuya o suministre, **incurrirá en prisión de cinco (5) a doce (12) años, multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes** e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por el mismo término de la pena privativa de la libertad.

En las mismas penas incurrirá el que suministre, comercialice o distribuya producto, o sustancia o material de los mencionados en este artículo, encontrándose deteriorados, caducados o incumpliendo las exigencias técnicas relativas a su composición, estabilidad y eficacia.

Las penas se aumentarán hasta en la mitad, si el que suministre o comercialice fuere el mismo que la elaboró, envenenó, contaminó o alteró.

Si la conducta se realiza con fines terroristas, la pena será de *prisión de siete (7) a quince (15) años y multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por el mismo término de la pena privativa de la libertad”.*

**Parágrafo. Para efectos, de este artículo no se consideran imitación, alteración o falsificación, las sustancias médicas, medicamentos o productos farmacéuticos genéricos que hayan obtenido registro sanitario otorgado por la autoridad competente.**

Artículo 2°. La pena prevista por el artículo 373 del Código Penal, quedará así:

**IMITACION O SIMULACION DE ALIMENTOS, PRODUCTOS O SUSTANCIAS.** El que con el fin de suministrar, distribuir o comercializar, imite o simule producto o sustancia alimenticia, médica o material profiláctico, medicamentos o productos farmacéuticos, bebidas alcohólicas o productos de aseo de aplicación personal, incurrirá en *prisión de cinco (5) a doce (12) años, multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por el mismo término de la pena privativa de la libertad”.*

Artículo 3°. La pena prevista por el artículo 374 del Código Penal quedará así:

*“...prisión de cinco (5) a doce (12) años, multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio por el mismo término de la pena privativa de la libertad”.*

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

Cordialmente,

*Germán Varón Cotrino*, Ponente Coordinador; *José Thyroné Carvajal C.*, *Zamir Eduardo Silva Amín*, *Juan de Jesús Córdoba S.*, Ponentes.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

##### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 290 DE 2006 CAMARA

*por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.*

Bogotá, D. C., 6 de septiembre de 2006

Doctor

RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR

Secretario General de la Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Respetado doctor:

Por medio de la presente nos permitimos remitirle la ponencia del Proyecto de ley número 290 de 2006 Cámara, *por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente* con el pliego de modificaciones propuesto.

Respetuosamente,

*Iván David Hernández Guzmán*, Representante a la Cámara, departamento del Tolima, Coordinador Ponente; *Liliana María Rendón Roldán*, Representante a la Cámara, departamento de Antioquia, Ponente; *Jorge Eduardo González Ocampo*, Representante a la Cámara, departamento de Caldas, Ponente; *Rodrigo Romero Hernández*, Representante a la Cámara, departamento de Santander, Ponente.

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

##### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 290 DE 2006 CAMARA

(COMISION SEPTIMA CAMARA DE REPRESENTANTES)

*por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.*

Honorables Representantes:

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes de la República al elegirme como coordinador ponente por lo que y en representación de mis compañeros ponentes, nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 290 de 2006 Cámara, *por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.*

#### I. Antecedentes

La Carta Política realiza un desarrollo legal sobre el tema en sus artículos 2°, 5°, 13, 44, 45, 93 y 94, consagrando como lineamiento principal la primacía de los derechos fundamentales de los niños y adolescentes, así mismo el deber de la sociedad, la familia y el Estado de proporcionar asistencia y protección.

Dicho proyecto fue aprobado en la legislatura anterior en los debates que se llevaron a cabo en Senado, al respecto conviene mencionar que ya en legislaturas anteriores se ha tipificado y reglamentado lo relacionado con el abuso sexual a menores, es decir lo atinente a su régimen sancionatorio. Es menester mencionar la Ley 360 de 1997 que versa sobre la libertad y pudor sexual en el Código de Procedimiento Penal, la Ley 575 de 2000 que trata los casos de abuso intrafamiliar y

la Ley de Infancia y Adolescencia que cursa actualmente en el Senado de la República.

#### II. Alcance del proyecto

El abuso sexual en la niñez en Colombia es uno de los principales dramas que afronta el país, tanto por la magnitud del dolor humano que representa, como por constituirse sin lugar a dudas en uno de los principales generadores y perpetuadores de la violencia; lamentablemente cotidiana, dentro del núcleo familiar y fuera del mismo y tristemente oculta. La violencia sexual se manifiesta en diferentes formas y algunas de ellas se consideran delitos: acceso carnal violento, acto sexual abusivo, pornografía con menores de edad y entre otras expresiones violentas.

Es importante en todo estudio sobre dicha problemática tener en cuenta las cifras estadísticas ya que ellas presentan un número alarmante de eventos de abuso sexual en menores, ya que en general es este el grupo más vulnerable; en cuanto a su constancia y elevada frecuencia respecto a otros grupos de edad, es de anotar que de las denuncias existentes el 86% de ellas corresponde a abuso sexual sobre mujeres y el porcentaje restante sobre hombres, como también que la edad en la que más se presentan estos casos es la comprendida entre los 10 y 14 años seguido de la edad comprendida entre los 5 y 9 años, es decir que la mayoría de los casos que se presentan es sobre menores y adolescentes, siendo ellos las víctimas potenciales sobre quienes debe ejercerse mayor protección y por ello ahondar más en su prevención, para así obtener la identificación temprana de los posibles agresores o abusadores que en el 46.6% de los casos es un conocido.

**Si bien el señor Ministro de la Protección Social, doctor Diego Palacio Betancourt** menciona que el proyecto de ley tiene consecuencias de carácter presupuestal es de anotar que al considerar el mismo como órgano consultor y asesor, que evalúa, recomienda, informa y propone, se desvirtúa cualquier impacto fiscal, puesto que las instituciones involucradas no incrementarían su personal, ni sus nóminas, ya que de manera organizada se viene haciendo desde hace tiempo.

Por otro lado se puede deducir del articulado del proyecto que la intención no es crear una entidad de orden nacional que incida en la estructura de la administración nacional, sino de que con las instituciones ya existentes e involucradas directamente con este flagelo avanzar en materia de prevención.

#### III. Modificaciones del proyecto

Es menester identificar plenamente en el artículo 3° numeral 9, que de acuerdo al tema tratado, se debe establecer su competencia, es decir que sea un delegado de la Policía de Menores quien haga parte del Comité. Es importante que participe el Departamento Nacional de Planeación ya que según el artículo 203 del Proyecto de ley 215 Código de la Infancia y la Adolescencia, planeación nacional diseñará los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo. También debe dejarse por sentado que el Comité será quien establezca sus propios estatutos en los cuales se señale discriminada y detalladamente las funciones que desempeñará cada uno de los delegados de cada entidad dentro del mismo Comité.

En el artículo 4° párrafo 1° deberá incluirse al Fiscal en la integración del comité en los entes territoriales. Así mismo adicionar un segundo párrafo que contemple que el comité deberá en los entes territoriales y municipales sugerir a los gobernadores y/o alcaldes los lineamientos para la formulación de los planes de desarrollo para las acciones de prevención y atención de la violencia según sus facultades.

Por otro lado, se considera necesario ampliar el numeral 6 del artículo 5°, por que el Ministerio de la Protección Social es la entidad

más idónea para liderar la vigilancia epidemiológica de la violencia sexual ya que es la instancia con que cuenta el sector de la salud y tienen como responsabilidad el proceso de observación y análisis objetivo, sistemático y constante de los eventos en salud. Los eventos en salud son el conjunto de sucesos o circunstancias que pueden modificar o incidir en la situación de salud de una comunidad (enfermedad, factores protectores, discapacidad, muerte, factores de riesgo y otros determinantes) y realmente la violencia sexual cumple con estos ítems y se convierte en un **problema para la salud pública**.

Además todas las Secretarías Departamentales le notifican al Ministerio de la Protección Social los eventos de interés en salud pública que les reportan obligatoriamente los municipios al Sivigila. La ventaja es que todos los municipios del país ya están sensibilizados con la notificación, lo único que debemos lograr es que el ministerio coloque dentro de sus eventos obligatorios de notificación la violencia sexual, además si notifican dengue, fiebre amarilla... por qué no notificar un evento de violencia sexual.

Se hace necesario incluir un nuevo numeral que establezca dentro de las funciones del comité la asesoría y suministro de los lineamientos técnicos y normativos a los comités conformados en los entes territoriales y municipales.

Por su importancia se agregaría un párrafo al artículo 5° que consagre como obligatorio la suscripción de un Convenio entre los miembros del Comité, en el que se especifique quienes son los miembros del comité y la entidad a la que representan, aclarando en el mismo mediante una cláusula que los vínculos laborales y/o contractuales originales se mantendrán con la entidad correspondiente que los asignó al Comité, sin adquirir con ellos ninguna clase de vínculo. El fin del Convenio es establecer responsabilidades y posteriormente cuando entre en funcionamiento ella no sea eludida por la falta de obligatoriedad de este.

El artículo 6° debe ser ampliado en el numeral 7 para determinar los medios por los cuales debe ser difundida la información de que habla el mismo.

El proyecto debe quedar de la manera más actualizada y es por ello que en el artículo 8° se debe remplazar la figura del liquidado Instituto Nacional de Radio y Televisión por el de la Comisión Nacional de Televisión, ya que es este el ente encargado de promover la regulación del contenido televisivo y en cuanto al encargado de la regulación en radio se incluirá al Ministerio de Comunicaciones.

Encontramos que dentro del texto del proyecto no se ha especificado la figura del abusador, para incluirla dentro de la sensibilización, orientación y concientización de los menores y su núcleo familiar con el fin de identificar al potencial abusador y al abusador, por lo que se propone incluir este en el numeral 1 del artículo 8°. También se propone un numeral nuevo en el que se haga referencia a la atención de los problemas de la egodistonia y egosintonía de la población adulta respecto al delito de abuso sexual a menores, especialmente en cuanto a las relaciones incestuosas, pues en un porcentaje muy alto los potenciales abusadores son los familiares o personas cercanas.

En el artículo 9° en su numeral 6 es importante agregar a las entidades competentes por que en todos los municipios del país no hay centros zonales del ICBF o en el peor de los casos no hay presencia de la policía, por otro lado se considera necesario incluirse por medio de otro numeral la obligación de prestar atención psicológica a los menores y adolescentes víctimas de abuso sexual, ya que no basta con la sola atención física, por eso es necesaria la atención integral, así mismo seguir un tratamiento y seguimiento del caso no solo de la

víctima ya sea el menor o adolescente sino de su núcleo familiar como padres, madres, hermanos, etc. quienes también sufren un gran impacto psicológico por dicha situación.

Al artículo 10 se adicionará un párrafo en el que se contemple la obligación de notificar a las Secretarías de Salud Municipal y Departamental, por parte de los servidores del sector salud, los casos que se atiendan de abuso sexual.

En el artículo 14 es de trascendencia vincular a los familiares y el personal docente a la cátedra de educación para la sexualidad. Además en las instituciones educativas ha venido desapareciendo la figura del psicoorientador como el profesional más idóneo, tanto en la prevención como en el tratamiento posterior luego debe ser incluido.

#### IV. Conclusión

En mérito a lo expuesto en anteriores consideraciones, incluidos el pliego de modificaciones al proyecto de ley, nos permitimos presentar a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, la siguiente:

#### Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 290 de 2006 Cámara, **por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente** con el pliego de modificaciones propuesto.

De los honorables Representantes;

*Iván David Hernández Guzmán*, Coordinador Ponente; *Liliana María Rendón Roldán*, *Jorge Eduardo González Ocampo*, *Rodrigo Romero Hernández*, Ponentes.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 290 DE 2006 (CAMARA)

*por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.*

**Artículo 3°.** De acuerdo al tema tratado, se debe establecer su competencia, es decir que sea un delegado de la Policía de Menores quien haga parte del Comité. Quedando entonces el numeral 9 del artículo 3°, y agregar el numeral 13 con el Director de Planeación Nacional o su delegado así:

**9. Un delegado de La Policía de Menores.**

**13. El director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.**

Así mismo dejar por sentado que el Comité será quien establezca sus propios estatutos en los cuales se señale discriminada y detalladamente las funciones que desempeñará cada uno de los delegados de cada entidad dentro del mismo Comité. Adicionándose un segundo párrafo que rezará:

**Parágrafo 2°. El Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, creará sus propios estatutos, dentro de los que establecerá, las funciones de cada uno de los miembros que hace parte del Comité.**

**Artículo 4°.** En el párrafo 1° deberá incluirse al Fiscal en la integración del comité en los entes territoriales. Quedando el texto así:

**Parágrafo 1°.** En los entes territoriales, el Comité estará integrado además por un representante del Ministerio Público, una (1) Comisaría de Familia, **el Fiscal**, el Juez de Familia del lugar y en su defecto, el Juez Municipal o el Juez Promiscuo Municipal.

Así mismo adicionar un segundo párrafo que contemple que el comité deberá en los entes territoriales y municipales sugerir a los



gobernadores y/o alcaldes los lineamientos para la formulación de los planes de desarrollo para las acciones de prevención y atención de la violencia según sus facultades. Quedando por lo tanto el parágrafo 2° como parágrafo 3° y el nuevo parágrafo 2° así:

**Parágrafo 2°. El Comité en los entes territoriales y municipales deberá sugerir a los gobernadores y/o alcaldes los lineamientos para la formulación de los planes de desarrollo para las acciones de prevención y atención de la violencia sexual, según sus facultades consultivas.**

**Parágrafo 3°.** El Comité rendirá informes semestrales y presentará propuestas de políticas y programas ante el Subcomité de Infancia y Familia del Consejo de Política Social correspondiente.

**Artículo 5°.** Es importante ampliar el numeral sexto y once, agregar un parágrafo que consagre como obligatoria la suscripción de un Convenio entre los miembros del Comité, en el que se especifique quiénes son los miembros del comité y la entidad a la que representan, aclarando en el mismo mediante una cláusula que los vínculos laborales y/o contractuales originales se mantendrán con la entidad correspondiente que los asignó al Comité, sin adquirir con ellos ninguna clase de vínculo. El parágrafo quedará de la siguiente manera:

**6. El Comité acompañará técnicamente en la gestión del dato al Ministerio de la Protección Social para incluir la vigilancia epidemiológica de la violencia sexual en el Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública, Sivigila.**

**11. El Comité asesorará y suministrará los lineamientos técnicos y normativos a los comités conformados en los entes territoriales y municipales.**

**Parágrafo 2°. Los miembros del Comité Interinstitucional elaborarán un Convenio en el cual se deberá especificar los nombres de los mismos y a qué entidad representan, así como una cláusula en la que se aclare que los vínculos laborales y/o contractuales originales se mantendrán con la entidad correspondiente que los asignó al comité sin adquirir con ellos ninguna clase de vínculo.**

**Artículo 6°.** Debe ser ampliado en el numeral 7 para determinar los medios por los cuales debe ser difundida la información de que habla el mismo. Adicionándose de la siguiente manera:

7. Promover a través del Ministerio de Comunicaciones, la divulgación en por lo menos, radio, televisión y salas de cine, de los derechos del niño, así como la protección de su integridad y de su dignidad.

**Artículo 8°.** Es necesario dejar consignado de la manera más actualizada la norma y es por ello que en este artículo se debe remplazar la figura del liquidado Instituto Nacional de Radio y Televisión por el de la Comisión Nacional de Televisión, ya que es este el ente encargado de promover la regulación del contenido televisivo y en cuanto al encargado de la regulación en radio se incluirá al Ministerio de Comunicaciones. Así como incluir la figura del abusado y el abusador en el numeral primero y la adición de un nuevo numeral. Quedando el nuevo texto así:

**Artículo 8°. Divulgación.** El Gobierno Nacional de manera conjunta con la Comisión Nacional de Televisión y el Ministerio de Comunicaciones, promoverá la adopción de sistemas de autorregulación eficaces, tendientes a motivar a los proveedores y usuarios de los servicios de comunicación en cuanto a la visibilidad de la violencia sexual, la promoción de derechos y relaciones equitativas entre los sujetos y la prevención del abuso sexual de niños, niñas y adolescentes mediante el diseño de estrategias tendientes a:

1. Sensibilizar, orientar y concienciar acerca de la existencia del abuso sexual a niños, niñas y adolescentes y sus consecuencias, **abordando la figura del abusado como del abusador.**

(...)

**8. Se prestará la atención y tratamiento psicológico a los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual.**

**Artículo 9°.** Es importante adicionar en el numeral 6 a las entidades competentes por que no en todos los municipios del país existe centros zonales del ICBF o en el peor de los casos no hay presencia de la policía se incluya la obligación de prestar atención psicológica a los menores y adolescentes víctimas de abuso sexual. Adicionándose el numeral 8:

**6. Se dará aviso inmediato a la policía judicial y al ICBF y/o entidades competentes.**

**8. Se prestará la atención y tratamiento psicológico a los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual.**

**Artículo 10.** Se adicionará un parágrafo en el que se contemple la obligación de notificar a las Secretarías de Salud Municipal y Departamental, por parte de los servidores del sector salud, los casos que se atiendan de abuso sexual. El texto quedaría así:

**Parágrafo. Los servidores del sector salud están obligados a notificar los casos de violencia sexual atendidos contra niños, niñas y adolescentes, al sistema de vigilancia epidemiológica de la Secretaría de Salud Municipal y Departamental correspondiente.**

**Artículo 14.** Adicionar a los familiares de los educandos y al cuerpo docente a la cátedra de educación para la sexualidad. Además en las instituciones educativas ha venido desapareciendo la figura del psicoorientador como el profesional más idóneo, tanto en la prevención como en el tratamiento posterior luego debe ser incluido. El texto quedaría así:

**Artículo 14. Cátedra de educación para la sexualidad.** Los establecimientos de educación media y superior deberán incluir en sus programas de estudio, con el propósito de coadyuvar a la prevención de las conductas de que trata la presente ley, una cátedra de educación para la sexualidad, donde se hará especial énfasis en el respeto a la dignidad y a los derechos del menor. **Los familiares de los educandos y el cuerpo docente serán vinculados a estas u otras cátedras similares.**

**Parágrafo. Los establecimientos educativos oficiales y privados que ofrezcan educación formal en los niveles de básica y media deben contar con un psicoorientador que realizará detección temprana, proyectos de prevención de la violencia sexual, proyectos de promoción de la salud sexual y reproductiva según los ciclos vitales de los educandos y atención psicoterapéutica y seguimiento a los casos que se requieran.**

*Iván David Hernández Guzmán*, Representante a la Cámara, departamento del Tolima, Coordinador Ponente; *Liliana María Rendón Roldán*, Representante a la Cámara, departamento de Antioquia, Ponente; *Jorge Eduardo González Ocampo*, Representante a la Cámara, departamento de Caldas, Ponente; *Rodrigo Romero Hernández*, Representante a la Cámara, departamento de Santander, Ponente.

**TEXTO PROPUESTO PARA EL PROYECTO DE LEY  
NUMERO 290 DE 2006 PRIMER DEBATE  
EN LA COMISION SEPTIMA  
DE LA CAMARA DE REPRESENTATES**

*por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la prevención de la violencia sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual.

Artículo 2°. *Definición.* Para efectos de la presente ley se entiende por violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, todo acto o comportamiento de tipo sexual ejercido sobre un niño, niña o adolescente, utilizando la fuerza o cualquier forma de coerción física, psicológica o emocional, aprovechando las condiciones de indefensión, de desigualdad y las relaciones de poder existentes entre víctima y agresor.

## CAPITULO I

### **Del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual**

Artículo 3°. *De su creación.* Créase adscrito al Ministerio de la Protección Social, el Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, mecanismo consultivo de coordinación interinstitucional y de interacción con la sociedad civil organizada, conformado por:

1. El Ministro de la Protección social, o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Educación Nacional, o su delegado.
3. El Ministro de Comunicaciones, o su delegado.
4. El Director del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar quien ejercerá la Secretaría Técnica.
5. El Fiscal General de la Nación, o su delegado.
6. El Procurador General de la Nación, o su delegado.
7. El Defensor del Pueblo, o su delegado.
8. El Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- 9. Un delegado de La Policía de Menores.**
10. El Consejo Superior de la Judicatura, o su delegado.
11. Un representante de las Asociaciones Colombianas de Psiquiatría, Sicología, Pediatría, Sexología, quien será elegido entre ellas por cooptación y cuya participación será rotativa de conformidad con lo dispuesto por los Estatutos que regirán el Consejo.
12. Un (1) representante de las organizaciones no gubernamentales que tengan por finalidad la prestación de servicios de protección de los niños, niñas y adolescentes, que será elegido entre ellas por cooptación y cuya participación será rotativa de conformidad con lo dispuesto por los Estatutos que regirán el Consejo.
- 13. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.**

Parágrafo. El Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, cuyo carácter será permanente, podrá invitar a participar en relación con los temas de su competencia, con voz pero sin voto, a miembros de la comunidad universitaria y científica y a los observatorios sobre asuntos de género y organismos de cooperación internacional.

**Parágrafo 2°. El Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Ni-**

**ños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, creará sus propios estatutos, dentro de los que establecerá, las funciones de cada uno de los miembros que hace parte del Comité.**

Artículo 4°. *De los entes territoriales.* En los entes territoriales tanto departamentales, como Distritales y municipales, se constituirán bajo la coordinación de las Secretarías de Salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través de sus Regionales, Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, según sea su competencia.

Parágrafo 1°. En los entes territoriales, el Comité estará integrado además por un representante del Ministerio Público, una (1) Comisaría de Familia, **el Fiscal**, el Juez de Familia del lugar y en su defecto, el Juez Municipal o el Juez Promiscuo Municipal.

**Parágrafo 2°. El Comité en los entes territoriales y municipales deberá sugerir a los gobernadores y/o alcaldes los lineamientos para la formulación de los planes de desarrollo para las acciones de prevención y atención de la violencia sexual, según sus facultades consultivas.**

Parágrafo 3°. El Comité rendirá informes semestrales y presentará propuestas de políticas y programas ante el Subcomité de Infancia y Familia del Consejo de Política Social correspondiente.

Artículo 5°. *Funciones del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual.* El Comité tendrá las siguientes funciones:

1. Actuar como órgano consultor y asesor, encargado de formular políticas y programas de las entidades responsables y relacionadas con la prevención de la violencia sexual y la atención integral del abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.
2. Evaluar semestralmente la situación del abuso sexual a niños, niñas y adolescentes, en el territorio nacional, a fin de realizar un diagnóstico claro del problema.
3. Recomendar la adopción de medidas que permitan la coordinación interinstitucional e intersectorial, con el fin de garantizar la detección, la prevención de la violencia sexual en todos los niveles y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.
4. Proponer acciones conjuntas para la sensibilización y capacitación de las entidades y de la sociedad respecto de la prevención y denuncia de los casos de abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.
5. Evaluar los programas de educación en salud sexual y reproductiva dirigida a niños, niñas y adolescentes para lo cual solicitará al Ministerio de Educación Nacional sean tomados en cuenta sus conceptos, estudios y propuestas, a fin de garantizar la prevención de la violencia sexual a niños, niñas y adolescentes.
- 6. El Comité acompañara técnicamente en la gestión del dato al Ministerio de la Protección Social para incluir la vigilancia epidemiológica de la violencia sexual en el Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública, Sivigila.**
7. Hacer recomendaciones sobre el contenido del material de apoyo empleado por los programas en salud sexual y reproductiva dirigida a niños, niñas y adolescentes.
8. Hacer recomendaciones sobre el contenido de la Cátedra de Educación para la Sexualidad que se impartirá en las facultades de ciencias sociales, de la salud y de la educación, que oriente hacia el

cuidado, la prevención y la detección del abuso sexual en niños, niñas y adolescentes.

9. Presentar semestralmente ante las Comisiones Séptimas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, un informe acerca de las acciones adelantadas en torno al objeto de la presente ley y los resultados de las mismas.

10. El Comité se dará su propia organización y agenda de trabajo anual. Como mínimo constituirá subcomités de atención, prevención y comunicación.

**11. El Comité asesorará y suministrará los lineamientos técnicos y normativos a los comités conformados en los entes territoriales y municipales.**

Los conceptos requeridos al Comité por el Gobierno Nacional, deberán ser rendidos dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de su solicitud, so pena de constituirse en causal de mala conducta para el funcionario que omita rendir los informes en los términos establecidos en el presente artículo.

Parágrafo. Los Consejos de Política Social y los Subcomités de Infancia y Familia, sin perjuicio de sus competencias, implementarán las directrices y recomendaciones impartidas por el Comité, en sus respectivos territorios.

**Parágrafo 2°. Los miembros del Comité Interinstitucional elaborarán un Convenio en el cual se deberá especificar los nombres de los mismos y a qué entidad representan, así como una cláusula en la que se aclare que los vínculos laborales y/o contractuales originales se mantendrán con la entidad correspondiente que los asignó al comité sin adquirir con ellos ninguna clase de vínculo.**

Artículo 6°. *Secretaría Técnica Permanente.* El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asumirá las funciones de la Secretaría Técnica Permanente, que tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Cumplir las labores de Secretaría del Comité.
2. Convocar a las sesiones del Comité conforme a lo previsto en esta ley y a las instrucciones impartidas por su Presidente.
3. Compilar los informes, estudios y documentos que deban ser objeto de estudio, análisis, revisión o evaluación por parte del Comité.
4. Gestionar con la Fiscalía General, la estadística actualizada de las denuncias por violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes por sexo y edad en todo el territorio de la Nación.
5. Proponer la adecuación de los programas existentes en los diversos órdenes y dirigidos a la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.
6. Gestionar la evaluación periódica de la calidad de atención y la oferta de servicios para las víctimas y sobrevivientes de violencia sexual.
7. Promover a través del Ministerio de Comunicaciones, la divulgación **en por lo menos, radio, televisión y salas de cine**, de los derechos del niño, así como la protección de su integridad y de su dignidad.
8. Proponer y gestionar estrategias para monitorear el cumplimiento de la ley en los entes territoriales.
9. Proponer y gestionar las líneas de formación para los distintos sectores que integran el Comité, en materia de detección, prevención y atención de la violencia sexual.
10. Gestionar la preparación y presentación de los informes previstos en la ley.

Las demás que el Comité le asigne.

Artículo 7°. *Sesiones.* El Comité se reunirá en sesiones ordinarias cada dos (2) meses, y en sesiones extraordinarias, cuando sea convocado por su presidente o por un número plural de por lo menos el 50% de sus integrantes.

Parágrafo. Las delegaciones al Comité serán realizadas formalmente por el titular de cada institución, confiriéndole sus facultades a un experto relacionado con las disposiciones contenidas en la presente ley.

La Sede del Comité será el Ministerio de la Protección Social.

## CAPITULO II

### Prevención de la violencia sexual

Artículo 8°. *Divulgación.* El Gobierno Nacional de manera conjunta con **la Comisión Nacional de Televisión y el Ministerio de Comunicaciones**, promoverá la adopción de sistemas de autorregulación eficaces tendientes a motivar a los proveedores y usuarios de los servicios de comunicación en cuanto a la visibilidad de la violencia sexual, la promoción de derechos y relaciones equitativas entre los sujetos y la prevención del abuso sexual de niños, niñas y adolescentes mediante el diseño de estrategias tendientes a:

1. Sensibilizar, orientar y concienciar acerca de la existencia del abuso sexual a niños, niñas y adolescentes y sus consecuencias, **abordando la figura del abusado como del abusador.**
2. Aportar herramientas a los niños, niñas y adolescentes que les faciliten su protección, defensa, detección tendientes a evitar el abuso sexual.
3. Dar a conocer de manera eficaz y pedagógica los niños, niñas, adolescentes y adultos, las autoridades e instituciones a las cuales dirigirse en procura de ayuda.
4. Enseñar a los niños, niñas y adolescentes y a la ciudadanía en general su derecho a la atención gratuita en salud en los casos de ser objetos de abuso sexual.

**5. Divulgar ante la población adulta la tipificación de los delitos de abuso sexual a menores y la violencia intrafamiliar.**

## CAPITULO III

### Atención integral del niño, niña y adolescente víctima de abuso sexual

Artículo 9°. *Atención integral en salud.* En caso de abuso sexual a niños, niñas y adolescentes, el Sistema General en Salud tanto público como privado, así como los hospitales y centros de salud de carácter público, están en la obligación de prestar atención médica de urgencia e integral en salud a través de profesionales y servicios especializados. La no definición del estado de aseguramiento de un niño, niña o adolescente víctima de abuso sexual no será impedimento para su atención en salud, que en todo caso incluirá como mínimo lo siguiente:

1. Los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, serán atendidos en las instituciones prestadoras de salud tales como EPS, IPS, ARS previamente mencionadas, de manera inmediata y en cumplimiento del principio de prevalencia de sus derechos, clasificando y atendiendo estos casos como de urgencia médica.
2. Examen y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual adquiridas con ocasión del abuso.
3. Provisión de antirretrovirales en caso de violación y/o riesgo de VIH/SIDA.

4. Durante la atención de la urgencia se realizará una evaluación física y psicológica del niño, niña o adolescente víctima del abuso, teniendo cuidado de preservar la integridad de las evidencias.

5. A que se recoja de manera oportuna y adecuada las evidencias, siguiendo las normas de la Cadena de Custodia.

6. Se dará aviso inmediato a la policía judicial y al ICBF y/o **entidades competentes**.

7. Se practicarán de inmediato las pruebas forenses, patológicas y psicológicas necesarias para adelantar el proceso penal correspondiente.

8. **Se prestará la atención y tratamiento psicológico a los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual.**

Parágrafo. Las EPS, IPS, y ARS u otros prestadores del servicio que no cumplan de manera inmediata con lo ordenado en el presente artículo, serán objeto de sanción por parte de la Superintendencia de Salud, quien para el efecto deberá dentro de los treinta (30) días siguientes a la promulgación de la presente ley, determinar la escala de sanciones y procedimientos que estarán enmarcados dentro de los principios de celeridad y eficacia, a fin de que se cumplan efectivamente los preceptos aquí consagrados.

Artículo 10. *Protocolo de diagnóstico*. El Ministerio de la Protección Social, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, expedirá un protocolo de diagnóstico y atención de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, dirigido a los profesionales de la salud y a las instituciones prestadoras de servicios de salud.

Todo profesional de la salud adscrito o no a una Institución de Salud, que al atender en consulta a un niño, niña o adolescente, encuentre indicio de que ha sido víctima de abuso sexual, deberá aplicar el protocolo a que se refiere el inciso primero de este artículo.

**Parágrafo. Los servidores del sector salud están obligados a notificar los casos de violencia sexual atendidos contra niños, niñas y adolescentes, al sistema de vigilancia epidemiológica de la Secretaría de Salud Municipal y Departamental correspondiente.**

#### CAPITULO IV

##### **El sector educativo y la prevención del abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes**

Artículo 11. *Identificación temprana en aula*. Los establecimientos educativos oficiales y privados, que ofrezcan educación formal en los niveles de básica y media, deberán incluir elementos que contribuyan a la identificación temprana, prevención, autoprotección, detección y denuncia del abuso sexual de que puedan ser víctima los educandos, dentro y fuera de los establecimientos educativos.

Artículo 12. *Obligación de denunciar*. El docente está obligado a denunciar ante las autoridades administrativas y judiciales competentes, toda conducta o indicio de violencia o abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes del que tenga conocimiento.

Artículo 13. *Acreditación*. Los docentes que tengan a su cargo el programa en educación para la sexualidad y salud sexual y reproductiva en los establecimientos oficiales y privados, deberán ser profesionales idóneos, capacitados en ese campo de manera que posibiliten la detección y manejo de cualquier caso de abuso sexual de sus estudiantes.

Tales docentes deberán acreditar su perfil de conformidad con las disposiciones y directivas emanadas del Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 14. *Cátedra de educación para la sexualidad*. Los establecimientos de educación media y superior deberán incluir en sus programas de estudio, con el propósito de coadyuvar a la prevención de las conductas de que trata la presente ley, una cátedra de educación para la sexualidad, donde se hará especial énfasis en el respeto a la dignidad y a los derechos del menor. **Los familiares de los educandos y el cuerpo docente serán vinculados a estas u otras cátedras similares.**

**Parágrafo. Los establecimientos educativos oficiales y privados que ofrezcan educación formal en los niveles de básica y media deben contar con un psicoorientador que realizará detección temprana, proyectos de prevención de la violencia sexual, proyectos de promoción de la salud sexual y reproductiva según los ciclos vitales de los educandos y atención psicoterapéutica y seguimiento a los casos que se requieran.**

#### CAPITULO V

##### **De la participación ciudadana en la prevención de la violencia y el abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes**

Artículo 15. *Deber de denunciar*. En ejercicio del deber constitucional de protección de los niños, niñas y adolescentes, el Estado y la sociedad tienen el deber de denunciar oportunamente a las autoridades competentes cualquier indicio o caso de abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento del hecho.

#### CAPITULO VI

##### **Otras disposiciones**

Artículo 16. El ICBF, para el caso de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, que sean acogidos en instituciones y establecimientos de protección por él destinadas o contratadas, establecerá las medidas necesarias para evitar que su permanencia en ellas se traduzca en deterioro de su condición emocional y psicológica.

*El Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual verificará el cumplimiento de la presente disposición.*

Artículo 17. *Recursos*. El Ministerio de la Protección Social queda autorizado para administrar por medio de la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, una cuenta especial, sin personería jurídica, que recepcionará los recursos captados para prevenir la violencia sexual y atender integralmente a los niños, niñas y adolescentes víctimas del abuso sexual. El Gobierno reglamentará la materia.

Dentro de las fuentes específicas de recursos que podrá recepcionar esta cuenta especial podrán incluir los siguientes:

1. Las partidas que se le asignen en el Presupuesto Nacional.
2. Los rubros destinados por parte de las instituciones que integran el Comité a acciones para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas del abuso sexual.
3. Las donaciones.
4. Los recursos provenientes de la cooperación nacional e internacional.
5. Los demás que obtenga a cualquier título.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará lo concerniente a la creación y administración de la cuenta, así como los procedimientos

para recibir y administrar los recursos provenientes de donaciones y de cooperación internacional previamente mencionados en el presente artículo, de conformidad con las disposiciones legales vigentes que regulan la cooperación económica internacional.

Artículo 18. *Medidas de control.* La Contraloría General de la República ejercerá inspección, vigilancia y control sobre la utilización de los recursos que integren esta cuenta.

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

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

Artículo 19. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.

*Iván David Hernández Guzmán*, Representante a la Cámara, departamento del Tolima, Coordinador Ponente; *Liliana María Rendón Roldán*, Representante a la Cámara, departamento de Antioquia, Ponente; *Jorge Eduardo González Ocampo*, Representante a la Cámara, departamento de Caldas, Ponente; *Rodrigo Romero Hernández*, Representante a la Cámara, departamento de Santander, Ponente.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

##### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 198 DE 2005 CAMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 756 de 2002, se establecen criterios de distribución de regalías y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2005

Doctor

FABIO ARANGO TORRES

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Ciudad

Cordial saludo:

Por medio de la presente me permito enviar ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 198 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 756 de 2002, se establecen criterios de distribución de regalías y se dictan otras disposiciones.*

Agradecemos su amable atención.

Cordialmente,

*Efrén Antonio Hernández Díaz*, Representante a la Cámara por Casanare, Ponente Coordinador; *Orsinia Patricia Polanco Jusayú*, Representante a la Cámara por La Guajira, Ponente.

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

##### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 198 DE 2005 CAMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 756 de 2002, se establecen criterios de distribución de regalías y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Representantes:

De conformidad con el honoroso en cargo que nos han conferido por la Presidencia como ponentes del Proyecto de ley número 198 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 756 de 2002 se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones*, nos permitimos presentar el siguiente informe:

#### Objeto del proyecto

El objetivo del presente proyecto de ley, es hacer una redistribución de los porcentajes de las participaciones por compensación de la explotación del Níquel de Cerromatoso, hacia municipios colindantes del departamento de Antioquia.

#### Antecedentes

El presente proyecto de ley fue presentado por varios honorables Representantes a la Cámara, entre ellos Carlos Alberto Zuluaga, Manuel Ramiro Velásquez, Oscar Darío Pérez, Carlos Arturo Piedrahíta, entre otros, con el propósito de favorecer en específico tres municipios del departamento de Antioquia limítrofes con la mina de níquel de Cerromatoso S. A.; específicamente a los municipios de Caucaasia, Cáceres y Tarazá, para que entren a participar directamente de las compensaciones que genera la mencionada mina.

Como fundamentos de hecho y de derecho, los autores manifiestan que el proyecto de ley va encaminado a que se haga justicia con los municipios vecinos de la explotación de níquel en el municipio de Montelíbano, departamento de Córdoba.

Mencionan que “el principio fundamental que debe guiar toda política sobre el uso de los recursos naturales no renovables y sobre la utilización de las regalías y contraprestaciones económicas debe ser el inducir su transformación en otros activos, ellos si renovables y poseedores de una mayor productividad económica y social de largo plazo” y que resulta comprensible que la Constitución haya otorgado al departamento y municipios en donde se realizan las explotaciones un derecho de participación en ingresos fiscales generados por las explotaciones mineras, pues aunque los recursos pertenecen al Estado se producen en estos lugares efectos ambientales adversos que se deben mitigar, y que por ello la Constitución extendió los derechos de participación a los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan dichos recursos o productos derivados de los mismos.

Así mismo, hacen claridad sobre la participación, que sobre el níquel ha establecido la ley, frente a regalías y compensaciones; como regalía, en el Código de Minas se otorga un 8% en lo que respecta a la mina de Cerromatoso, del cual se establece un 60% para la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge y el restante 40% a los municipios de Montelíbano (20%), Ayapel (5%), Puerto Libertador (4%), Planeta Rica (4%), Pueblo Nuevo (4%) y Buenavista (3%); como compensación monetaria la distribución esta dada en el artículo 22 de la Ley 756 de 2002, que es el que pretende modificar el proyecto de ley en estudio, en donde del total de las compensaciones se le otorga a los departamentos productores un 42%, a los municipios y distritos productores un 2%, a los municipios o distritos portuarios un 1%, y a la Corporación Autónoma Regional un 55%, en el parágrafo se hace una distribución hacia los municipios no productores del departamento productor (Córdoba) distribuyendo el 42% que se le había asignado (municipio de Puerto libertador 9%, Ayapel 8%, Planeta Rica 8%, Pueblo Nuevo 8%, Buenavista 5%, Apartada 5%).

Al enunciar la distribución, los autores consideran que ella fue injusta con los municipios limítrofes de la mina de Cerromatoso porque no se tiene en cuenta el impacto ambiental que produce la explotación en municipios como Caucaasia, Cáceres y Tarazá, pertenecientes al departamento de Antioquia, por lo que sustentan que con base en el principio de justicia y equidad se deben incluir en la participación de las compensaciones en forma específica y porcentual los municipios mencionados, aduciendo que dichos municipios no reciben ni regalías ni compensaciones pero si reciben todos los daños y perjuicios, sin haber tenido la oportunidad ni los recursos con que amortiguar los impactos ambientales de la explotación minera.

Por ello, plantean la modificación del artículo 22 de la Ley 756 de 2002 de la siguiente forma:

Departamentos productores y municipios limítrofes en otros departamentos 45%

Municipios o distritos productores	2%
Municipios o distritos portuarios	1%
Corporación Autónoma Regional	52%

En el párrafo se distribuyen las compensaciones monetarias por explotación de níquel asignadas al departamento de Córdoba, como departamento productor y municipios limítrofes de otros departamentos así:

Municipio de Puerto Libertador, Córdoba	8%
Municipio de Ayapel, Córdoba	6%
Municipio de Planeta Rica, Córdoba	6%
Municipio de Buenavista, Córdoba	4%
Municipio de Pueblo Nuevo, Córdoba	4%
Municipio de la Apartada, Córdoba	4%
Municipio de Caucaasia, Antioquia	4%
Municipio de Cáceres, Antioquia	3%
Municipio de Tarazá, Antioquia	3%

En la ponencia para primer debate en Cámara, los honorables Ponentes Antonio Valencia Duque, Luis Fernando Duque y Eleonora Pineda, dan ponencia favorable reafirmando lo mencionado por los autores del proyecto y agregando algunos argumentos de cercanía, en donde se menciona que el municipio de Montelíbano es más cercano a los municipios de Caucaasia, Tarazá y Cáceres de Antioquia, que de los municipios de la Apartada, Planeta Rica y Pueblo Nuevo de Córdoba, quienes hoy son beneficiados con regalías, mientras que los primeros se encuentran más cerca de la mina por lo que se quieren beneficiar con el proyecto.

Entrando en el texto del proyecto en la ponencia se propone la modificación del título del proyecto agregando las palabras “de regalías” seguida de las palabras “criterios de distribución”. Y dentro del cuerpo del articulado se propone modificar el párrafo aduciendo que en el texto original del proyecto falta un 3% por asignar proponiendo como distribución del párrafo del artículo 22 de la Ley 756 de 2002 la siguiente:

Municipio de Puerto Libertador, Córdoba	8%
Municipio de Ayapel, Córdoba	6%
Municipio de Planeta Rica, Córdoba	6%
Municipio de Buenavista, Córdoba	4%
Municipio de Pueblo Nuevo, Córdoba	5%
Municipio de la Apartada, Córdoba	4%
Municipio de Caucaasia, Antioquia	4%
Municipio de Cáceres, Antioquia	4%
Municipio de Tarazá, Antioquia	4%

Siendo aprobado en primer debate con los cambios propuestos en la sesión el día 7 de junio de 2006.

#### Consideraciones

Tanto la exposición de motivos como la ponencia para primer debate argumenta como punto central para la inclusión en la distribución de compensaciones monetarias por concepto de Níquel de la mina de Cerromatoso a los municipios limítrofes del departamento de Antio-

quia, Caucaasia, Cáceres y Tarazá, el impacto ambiental que puedan tener los municipios en mención y la cercanía de los mismos al municipio de Montelíbano Córdoba en donde se encuentra la mina de Cerromatoso, teniendo como base los principios de justicia y de equidad.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 360 dice:

**“Artículo 360.** La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos.

*La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.*

*Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones”.*

De la simple lectura de este artículo vemos cómo la Constitución dejó en cabeza de la ley, la determinación de las condiciones de la explotación de los recursos naturales y los derechos de las entidades territoriales en general, pero la misma Constitución dio una prelación hacia los departamentos y municipios productores, y los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos y sus derivados.

Frente a este tema, se han dado diversos pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional en el sentido de determinar hasta qué punto puede ser autónomo el Legislador en este tema y cuál es el derecho de las entidades territoriales productoras, llámese departamentos o municipios frente al resto de entidades territoriales.

*“Dado que la Constitución no establece los porcentajes de participación de unas y otras entidades territoriales, debe afirmarse que, en esta materia, el legislador ostenta un amplio poder de configuración. En consecuencia, la ley es la encargada de definir cuál es el porcentaje de las regalías y compensaciones destinado a los departamentos o municipios productores o portuarios –o asignación directa–, y cuál el remanente que será destinado a las restantes entidades territoriales o a otros órganos que, pese a no ser asimilables a entidades territoriales, cumplen funciones que, según la Constitución, pueden ser financiadas con los recursos provenientes de las regalías y compensaciones, como la protección del medio ambiente –asignación indirecta–”.* (C-854 de 2000).

La Jurisprudencia como vemos, reconoce que el Legislador es quien determina la distribución de regalías y compensaciones, pero es clara también la Jurisprudencia en marcar una línea divisoria en lo que es la asignación directa dirigida hacia los departamentos y municipios productores o portuarios, y el remanente dirigido hacia las restantes entidades territoriales, o a órganos que cumplen funciones como la protección del medio ambiente, que se determina como asignación indirecta.

Esto lo entiende así la Corte, porque la Constitución aun cuando definió claramente que los recursos de las regalías y compensaciones por concepto de explotación pertenecen al Estado, quiso darle garantías superiores a las entidades territoriales donde se extraen los recursos naturales, y las entidades territoriales que aunque no son productoras de los recursos no renovables sí tienen un alto impacto por razón de ser puertos en donde la contaminación es evidente en el cargue y descargue de estos productos o sus derivados.

Este factor territorial marca una línea divisoria que para algunos se convierte en odiosa, por cuanto, puede ser como ocurre en el caso en mención que estén más cerca municipios limítrofes de otros departamentos a la mina que municipios propios del departamento productor, pero creemos que esta línea divisoria es necesaria mantenerla, para guardar el equilibrio que frente a estos temas marcó la Constitución y que la Jurisprudencia ha desarrollado, porque aun cuando los municipios de Cauca, Cúcuta y Tarazá, actualmente no reciben directamente recursos provenientes de regalías o compensaciones por la mina de Cerromatoso, sí las reciben en forma indirecta a través de la Corporación Autónoma Regional, y en este caso específico como lo mencionan los autores del proyecto y los ponentes de primer debate, la distribución de las regalías y compensaciones ha sido por parte del Legislador muy generosas hacia esta entidad que tiene como función principal proteger el medio ambiente de la zona amigándosele por parte de regalías un 60% del total de las mismas y por parte de compensaciones un 55% del total de ellas.

Si se hiciera esta excepción asignando en forma directa un porcentaje de las compensaciones a los municipios limítrofes que se mencionan, se estaría rompiendo el statu quo hasta ahora establecido en esta materia, y el principio de justicia y equidad con sus mismos pares, municipios y departamentos no productores se vería lesionado, al tener solo tres de ellos unas prerrogativas que la Constitución directamente no les dio, por lo que los otros departamentos y municipios no productores se sentirían tratados en forma discriminatoria por parte de la ley.

Los autores y ponentes de primer debate, manifiestan que el interés específico para asignar directamente unos porcentajes a estos municipios, es el hecho del impacto ambiental que sobre ellos recae, por el hecho de la cercanía a la mina. Frente a esta situación consideramos que la ley por medio de su potestad de asignación indirecta sí ha sido consecuente con esta preocupación, asignándole a la Corporación Autónoma de la Zona los altos porcentajes ya mencionados, por lo que los municipios deben a su vez exigir de este ente los programas e inversiones necesarias para que no se vea afectado su medio ambiente.

Otro tema que debe ser aclarado frente al proyecto es precisamente la diferencia entre regalías y compensaciones, la Corte Constitucional ha dado claridad sobre el tema manifestando:

*“La Corte ha distinguido entre las compensaciones y las regalías. La jurisprudencia ha señalado en varias ocasiones que ‘no es posible asimilar las regalías y las compensaciones a que alude el artículo 360 de la Carta Política’. Las compensaciones tienen su fuente en un pacto y, por lo tanto, su fundamento es el acuerdo de voluntades, en las condiciones y dentro del marco fijado por el legislador. Por ello, el contenido y el alcance de las compensaciones pactadas están librados a los términos del acuerdo. Su origen y su medida no reside en un daño sino en el encuentro de las voluntades de las cuales surge el pacto. En este orden de ideas, las compensaciones pueden ser superiores en su cuantía a los daños identificados, si así se pacta”.* (C-251 de 2003).

En este orden de ideas el título del proyecto aprobado en primer debate es incorrecto, por cuanto el artículo 22 de la Ley 756 de 2002 se refiere es a compensaciones monetarias y no a regalías, las regalías del níquel están asignadas en el artículo 221 del Código de Minas, pareciéndonos pertinente hacer esta simple observación.

Por todo lo expuesto, los ponentes teniendo en cuenta los fundamentos de hecho y derecho que sustentan las consideraciones de esta Ponencia, consideramos que el Proyecto de ley número 198 de 2005, no debe ser aprobado en segundo debate, por lo que presentamos ponencia negativa, para lo cual nos permitimos presentar la siguiente:

### Proposición

Por las consideraciones expuestas en la presente ponencia, solicitamos a los honorables Representantes a la Cámara no aprobar en segundo debate al Proyecto de ley número 198 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 756 de 2002, se establecieron criterios de distribución de regalías y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

*Efrén Antonio Hernández Díaz*, Representante a la Cámara por Casanare, Ponente Coordinador; *Orsinia Patricia Polanco Jusayú*, Representante a la Cámara por La Guajira, Ponente

## CONTENIDO

Gaceta número 379 - Miércoles 20 de septiembre de 2006  
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 114 de 2006 Cámara, por medio de la cual se derogan el parágrafo 2° del artículo 30 y el artículo 32 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 115 de 2006 Cámara, por medio de la cual se adicionan los artículos 24 de Ley 44 de 1990 y 184 de la Ley 223 de 1995 y se dictan otras disposiciones. ....	2
<b>PONENCIAS</b>	
Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 058 de 2006 Cámara, por medio del cual se adiciona un inciso al artículo 272 de la Constitución Política. ....	5
Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 060 de 2006 Cámara, por medio de la cual la Ciudad de Buenaventura se Organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario y Biodiverso. ....	8
Ponencia para primer debate y texto al Proyecto de ley número 037 de 2006 Cámara por la cual se aumentan las penas para los delitos de la falsificación de productos relacionados con la vida y la salud de las personas. ....	11
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 290 de 2006 Cámara, por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente. ....	15
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 198 de 2005 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 756 de 2002, se establecen criterios de distribución de regalías y se dictan otras disposiciones. ....	21

