



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 - N° 388

Bogotá, D. C., viernes 22 de septiembre de 2006

EDICION DE 8 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

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 24 DE 2006 SENADO, 107 DE 2006 CAMARA

*por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997
prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002
y se modifican algunas de sus disposiciones.*

Bogotá, D. C., septiembre 20 de 2006

Doctor

EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Presidente

Honorable Comisión Primera Conjunta del Senado de la República
y la Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado doctor Enríquez:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, Reglamento Interno del Congreso y en cumplimiento de la designación del Presidente de la Comisión Primera del Senado de la República, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 24 de 2006 Senado, 107 de 2006 Cámara, *por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.*

I. Antecedentes del proyecto

A principios de los años 90, el orden público interno estuvo afectado por los atentados terroristas de grupos al margen de la ley. Como corolario de lo anterior, se pueden mencionar que en noviembre de 1992 fueron asesinados 26 policías en Orito (Putumayo); hubo detonación de cargas explosivas en las minas de carbón del Chocó; atentados contra el Oleoducto Colombia y actos terroristas contra locales comerciales y sedes de entidades bancarias en varias ciudades del país.

Con el fin de poder afrontar las alteraciones del orden público, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Conmoción Interior mediante el Decreto 1793 de 1992. Con base en este decreto se adoptaron algunas medidas para conjurar la crisis, entre las que se pueden mencionar

el fortalecimiento de la primacía de las órdenes del Presidente de la República en asuntos de orden público, en aplicación de las nuevas disposiciones constitucionales (Art. 189 num. 4, 296), se creó el Programa de Protección de Testigos y Víctimas en el Proceso Penal en la Fiscalía General de la Nación, se establecieron controles sobre el uso de recursos de las entidades territoriales, como la auditoría especial de orden público, la cual funcionó eficazmente hasta la entrada en vigencia de la Ley 782 de 2002, en la cual se consideró satisfecho el proceso de control a los recursos de las entidades territoriales en el sentido de que no se desviarán para grupos armados al margen de la ley; protección a vehículos automotores contra hechos terroristas, se creó la contribución especial para financiar gastos de seguridad, tanto en el orden nacional, a través de Fonsecon, como de los fondos-cuenta territoriales; control sobre porte de armas, municiones y explosivos, que finalmente se concretó mediante el Decreto-ley 2535 de 1993, aún vigente; se determinaron restricciones al uso de sistemas de radiocomunicación, atención a víctimas de actos terroristas, concesión de beneficios por colaboración con la justicia.

Una vez terminado el Estado de Conmoción Interior, y con el fin de mantener en el ordenamiento jurídico algunas de las disposiciones contenidas en el Decreto en mención, se incluyeron en un proyecto de ley que se convirtió en la Ley 104 de 1993, conocida como Ley de Orden Público. Esta ley permitió llevar a cabo una serie de procesos de desmovilizaciones de grupos armados al margen de la ley, tales como, conclusión de los procesos con el M-19, diálogos de paz y entrega de armas con el EPL, con la Corriente de Renovación socialista, el Movimiento Quintín Lame, entre otros.

La Ley 104 de 1993 tenía vigencia de dos años, razón por la cual luego se expidió la Ley 241 de 1995, que además de prorrogarla por un término igual, incorporó algunos instrumentos jurídicos que facilitaron el acercamiento y la negociación con grupos guerrilleros.

Posteriormente, la vigencia de esta ley es nuevamente prorrogada con las Leyes 418 de 1997 y 548 de 1999 que introdujeron el concepto de organizaciones armadas al margen de la ley, a las que se les reconozca carácter político por el Gobierno Nacional y excluyó a los menores de 18 años de la obligación de prestar el servicio militar obligatorio.

Las normas contenidas en la Ley 418 de 1997 prorrogada, modificada y adicionada por la Ley 548 de 1999, tiene dos ejes fundamentales: Establece mecanismos que permiten adelantar una política de diálogo y reconciliación y brinda instrumentos para el fortalecimiento institucional en diversas áreas que se consideran afectadas por los actos terroristas y delincuenciales de los grupos armados al margen de la ley.

La Ley 418 de 1997 cuya vigencia fue prorrogada por la Ley 548 de 1999 por un término de 3 años, estableció el marco jurídico dentro del cual el Gobierno Nacional puede adelantar diálogos y negociaciones con Organizaciones Armadas al Margen de la ley; esta última fue prorrogada y adicionada por la Ley 782 de 2002, la cual vence el mes de diciembre del presente año.

En la Ley 782 de 2002, en relación con la Atención a Víctimas de hechos violentos, modificó el concepto de víctima, de acuerdo con el resultado de las acciones emprendidas por la Red de Solidaridad Social –Hoy Agencia Presidencial para la Acción Social–; se determinaron los hechos concretos por los cuales una persona puede ser considerada víctima de la violencia política, como son las muertes individuales, masacres selectivas por motivos ideológicos o políticos, ataques indiscriminados a poblaciones, combates y atentados terroristas; como también se incorporó la facultad de buscar acercamientos con otros grupos armados ilegales, no necesariamente subversivos o de guerrilla, verbigracia, las Autodefensas Unidas de Colombia, lo cual ha permitido llevar a cabo un exitoso proceso de reincorporación de sus miembros, que en la actualidad ascienden a 41.264 desmovilizados¹.

De igual forma dada la situación de orden público que se presentaba en todo el territorio nacional, se dispuso la posibilidad de que las corporaciones públicas territoriales (Asambleas departamentales y Concejos Municipales) pudiesen seguir sesionando en caso de que por cualquier motivo no se pudieran llevar a cabo las elecciones o inclusive deliberar con un número inferior al quórum necesario para tomar decisiones; adicionalmente, se estableció la posibilidad que los distintos servidores públicos municipales pudieran tener garantías en su vida e integridad física mediante el otorgamiento de pólizas de seguros, lo que también cobijó al transporte terrestre, que se movilizara en las distintas carreteras del territorio nacional, todo lo cual ha permitido garantizar el normal funcionamiento de la democracia.

II. Justificación del proyecto

La seguridad ciudadana es un bien público de interés nacional liderada por el Presidente de la República y ejecutada en lo local en cabeza de gobernadores y alcaldes, no sólo como jefes administrativos de policía sino como autoridad de gobierno local, que necesita el apoyo de las fuerzas militares y de policía, así como la colaboración entre todas las Ramas del Poder Público y los ciudadanos.

De igual manera, es necesario que el Gobierno Nacional pueda contar con el marco normativo que le permita la gobernabilidad necesaria para cumplir con las políticas públicas en materia de seguridad democrática, así como afrontar de manera eficiente y oportuna las alteraciones del orden público en todo el territorio nacional.

Adicional a lo anterior, la solicitud de prórroga de la Ley 782 de 2002 tiene como propósito conferirle al poder ejecutivo en cabeza del Presidente de la República, gobernadores y alcaldes, el marco normativo en el que se establezcan las herramientas jurídicas, políticas y económicas para contrarrestar factores que alteren la seguridad y convivencia pacífica en todo el territorio nacional, sin lo cual el Gobierno carecería de lineamientos legales para hacer frente a estos grupos al margen de la ley y a los fenómenos que inciden sobre la convivencia ciudadana, la armonía en las relaciones institucionales y que perturban el orden pú-

blico interno, factores que crearon zozobra en el territorio nacional por más de 4 décadas, antes de la consolidación de la política de seguridad democrática en el territorio nacional, que hoy por hoy debe hacerse sostenible mediante instrumentos de política pública como la presente ley como componente de la política de seguridad democrática, la cual consiste en no solo atacar a estas organizaciones con las armas de la república sino también con el uso de instrumentos que faciliten la búsqueda pacífica de la paz y la convivencia ciudadana, razón por la cual se hace necesario que todas las ramas del poder se unan en el propósito de alcanzar la paz en nuestro país.

Contenido del proyecto

El proyecto de ley que se pone a disposición de la honorable Comisión Primera Conjunta del Senado de la República y la Cámara de Representantes, persigue mantener la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002, como a continuación se explicará:

Artículo 1°. En el este precepto se persigue prorrogar por el término de 4 años los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 13, 14, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002. Prorróguese de igual forma los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46 de la Ley 782 de 2002.

Artículo 2°. Se mantiene la vigencia de las Pólizas de Seguros para el Transporte y en forma adicional a lo ya contemplado en la norma, el Estado podrá garantizar una póliza de seguro de vida para los conductores y pasajeros de los vehículos de transporte público, urbano e intermunicipal, así como una póliza de seguro que ampare la carga de los vehículos de transporte, en los términos, modalidades y condiciones que el Gobierno reglamente.

Este artículo persigue mantener la vigencia de la póliza de terrorismo para los vehículos automotores en general, con el fin de garantizar la prestación del servicio de transporte público y la circulación de los vehículos particulares en todo el territorio nacional, y contrarrestar de esta manera los paros armados que propician los grupos al margen de la ley.

Artículo 3°. Se amplía el campo de acción del Programa de Protección de Testigos a cargo de la Fiscalía General de la Nación, incluyendo a los testigos de casos de violación de Derechos Humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que se haya iniciado o no el respectivo proceso penal.

Artículo 4°. Con esta disposición se pretende dar mayor fuerza vinculante a las alertas tempranas que emite el Gobierno Nacional, especialmente el Ministerio del Interior y de Justicia, con el fin de prevenir atender y conjurar las situaciones de riesgo que alteren el orden público y las posibles violaciones a los derechos humanos o el derecho internacional humanitario.

Esta modificación surge de las recomendaciones al Gobierno Nacional, que desde hace dos años ha venido haciendo la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH)².

Adicionalmente, en atención al Auto 178 del 2005 de la honorable Corte Constitucional, el Ministerio del Interior y de Justicia, se com-

¹ La cifra de 41.264 desmovilizados, incluye las desmovilizaciones colectivas e individuales. Información del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil. Ministerio del Interior y de Justicia. Agosto 2006.

² Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia. Enero de 2006.

prometió a consolidar el sistema de alertas tempranas para prevenir el desplazamiento y proteger el derecho a la vida, dentro del sistema de atención integral a la población desplazada, en cumplimiento a un expreso mandato de la Corte que reclama del Gobierno Nacional, una mejor coordinación entre las autoridades locales y la fuerza pública para la prevención del desplazamiento.

Artículo 5°. Esta disposición pretende ampliar la contribución del 5% a todos los contratos de obra pública, así como la eliminación de la excepción de aplicación del tributo a la celebración, adición de contratos de concesión de obra pública a que se refiere el parágrafo 3° del artículo 120 de la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002.

Dicha modificación encuentra asidero en que los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría no reciben recursos de seguridad por este concepto, toda vez que no ejecutan contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales, a que se refiere el artículo 120 de la ley objeto de prórroga.

La evasión de la contribución del 5%, por la celebración de contratos de concesión, es una práctica reiterativa en el panorama nacional durante los últimos años, dado que este mecanismo de contratación se ha convertido en norma general más que en la excepción y por lo tanto los fondos territoriales han dejado de percibir los recursos necesarios para financiar las necesidades locales en materia de seguridad, vulnerando el derecho colectivo a la seguridad ciudadana consagrado en la Constitución.

De acuerdo con el informe emitido por el Fondo de Vigilancia y seguridad del Distrito Capital de Bogotá³, “la excepción de los contratos de concesión establecida en la Ley 782 de 2002, se constituyó en la causa para que actualmente los Fondos Territoriales de Seguridad no recauden los recursos suficientes que permitan dar cumplimiento a las inversiones de que trata la ley, pues presuntamente contratos de construcción y mantenimiento de vías terrestres que por su esencia y naturaleza son de obra pública se viene celebrando bajo la figura de concesión a fin de evitar el pago de la citada contribución. Razón por la cual ante los Tribunales Administrativos cursan acciones populares que denuncian tal situación”⁴. Por consiguiente, el propósito coherente con el objetivo de la ley es eliminar la excepción vigente y permitir que se incluyan en la contribución del 5% no sólo los contratos de obra pública sino también los contratos de concesión de obra pública, afín a la naturaleza misma del objeto contractual y de la razón de ser de la destinación original tributo.

Como ejemplo de la situación a la que se ha aludido se puede mencionar que a las arcas del Distrito Capital han dejado de ingresar importantes sumas de dinero para la seguridad de los capitalinos, ya que la ciudad en lo últimos cinco años (2000-2005) ha tenido grandes transformaciones en su malla vial, en especial las obras para el adecuado tráfico de los buses de TransMilenio S. A.

Aunado a lo anterior, se encuentra el informe presentado por el Fondo de Vigilancia y Seguridad del Distrito Capital de Bogotá, en el cual se refleja que en el recaudo percibido por la entidad durante el período comprendido entre el año 2000 a 2005, registra una tendencia a la disminución al pasar de \$25 mil millones a 10 mil millones,⁵ respectivamente.

Siguiendo los informes del Fondo de Vigilancia y Seguridad del Distrito Capital, en el caso de Bogotá los recursos de esta contribución se

deben destinar a las inversiones de que trata el artículo 121 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002.

Recursos que son fundamentales para la formulación, implementación y financiación de la política de seguridad democrática y la gestión de gobernadores y alcaldes en la consolidación de los planes integrales de convivencia ciudadana y fortalecer las acciones de la fuerza pública que garanticen condiciones de seguridad.

Lo anterior requiere para su desarrollo la adquisición de los equipamientos de seguridad en las principales ciudades del país para la financiación del desarrollo y ejecución de políticas y planes de convivencia local a través de Sistemas Integrados de Seguridad, que incluyen números únicos de atención de emergencia (1-2-3) y cámaras, frentes de seguridad, Estaciones de Policía y en el suministro de elementos de apoyo para el fortalecimiento de las actividades de seguridad que adelanta la fuerza pública, en coordinación con los mandatarios locales.

Los recursos procedentes de la contribución del 5% se constituyen en un instrumento jurídico y presupuestal para los Gobernadores y Alcaldes para apoyar a la fuerza pública, ejército, policía, DAS, CTI en las actividades que contribuyan a generar condiciones de seguridad y convivencia ciudadana en las respectivas jurisdicciones con el complemento necesario del Gobierno Nacional a través de Fonseca, que a la fecha ha aportado para la vigencia 2005-2006 la suma de 30.247 millones para obras de estaciones de policía, reconstrucción de alcaldías municipales y en general para proyectos de infraestructura de la fuerza pública, permitiendo con esto el fortalecimiento institucional de gobernaciones y alcaldías y, por ende, una mejor gobernabilidad local.

De esta manera, proyectos que viene ejecutando el Gobierno Nacional en compañía de las autoridades locales, como la implementación del 1, 2, 3, cuyos recursos provienen de Fonseca, se pueden ver afectados sino se logra ampliar la contribución de que trata la presente ley.

Por otro lado, en relación con la adecuación jurídica de extender la contribución a los contratos de concesión, es a través de una ley de la República en la que se debe establecer que los mismos sean incluidos dentro de la contribución, pues desde el punto de vista fiscal no existe otra limitante distinta a la falta de autorización legal.

Se propone incluir dentro del texto del proyecto propuesto por el Ministerio del Interior y de Justicia, la modificación del artículo 32 de la Ley 782 de 2002, de la siguiente manera:

Artículo Nuevo. El artículo 32 de la Ley 782 de 2002, quedará así:

Todos los equipos de comunicaciones que utilizan el espectro electromagnético son de uso personal e intransferible, excepto los equipos receptores de radiodifusión sonora y televisión, y los de telefonía móvil, cuando se cumpla con las condiciones del parágrafo único del presente artículo.

Para la transferencia de derechos de uso de los equipos de comunicación relacionados en el párrafo anterior se requiere la autorización expresa y previa del concesionario o licenciario que ofrece el servicio, los suscriptores de servicios de comunicación de que trata esta ley, diligenciarán el formato que para tal efecto diseñe la Dirección de Policía Judicial los cuales deberán permanecer en los archivos de los concesionarios y licenciarios.

Los concesionarios y licenciarios que presten los servicios de comunicaciones contemplados en este artículo suministrarán a la Policía Nacional –Dirección de Policía Judicial– Dijín, los datos de suscriptores y equipos en medio magnético o en la forma que se determine, conforme a la reglamentación que este organismo establezca.

La información que suministre el suscriptor o persona autorizada al concesionario o licenciario con el propósito de obtener autorización para operar los equipos a que hace referencia la ley, se entenderá como

³ Extracto de Comunicación enviada al Ministerio del Interior y de Justicia suscrito por Liliana Pardo, Gerente del Fondo de Vigilancia y Seguridad del Distrito. 14 diciembre de 2005

⁴ Al respecto puede consultarse el Proceso N° 200401173, Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

⁵ Informe del Fondo de Vigilancia y Seguridad del Distrito Capital de Bogotá. año 2004.

rendida bajo juramento, correspondiendo a los concesionarios y licenciatarios agotar los recursos a su alcance en procura de la veracidad de los datos recibidos.

La Policía Nacional, Dijín, podrá realizar inspecciones en los registros y contratos de suscriptores y personas autorizadas, con el fin de cotejar esta información con la suministrada por los concesionarios y licenciatarios.

El Ministerio de Comunicaciones deberá remitir a la Policía Nacional, Dijín, la información que con relación a los concesionarios y licenciatarios esta le solicite.

Los concesionarios y licenciatarios que presten los servicios de comunicaciones relacionados en este artículo proporcionarán en forma oportuna la información que requieran las autoridades facultadas por la ley y mantendrán actualizados los siguientes datos:

Contrato o resolución del Ministerio de Comunicaciones que autoriza el uso de las frecuencias.

Cuadro de características técnicas de la Red.

Documento donde se registren los nombres, identificación, dirección y teléfono de los encargados del área técnica.

Registro de suscriptores y personas autorizadas.

Parágrafo. Los equipos de telefonía móvil podrán utilizarse para la venta de minutos de telefonía móvil cuando exista un contrato con un operador autorizado y de acuerdo con la reglamentación que en materia de espacio público fijen las autoridades locales correspondientes.

Proposición

Por lo anterior, solicitamos a los miembros de la honorable Comisión Primera Conjunta del Senado de la República y la Cámara de Representantes, darle primer debate al Proyecto de ley número 24 de 2006 Senado, 107 de 2006 Cámara, *por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones*, en los términos expuestos en el Pliego de Modificaciones.

De los honorables Congresistas,

Hernán Andrade Serrano, Senador, *Carlos Fernando Mota Solar-te*, Representante.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. De la prórroga de la ley. Prorróguese por el término de cuatro (4) años la vigencia de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 13, 14, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002. Prorróguese de igual forma los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46 de la Ley 782 de 2002.

Artículo 2º. De las pólizas de seguros para el transporte. El artículo 13 de la Ley 782 de 2.002, quedará así:

El Instituto de Fomento Industrial, IFI, o la entidad financiera de naturaleza oficial que determine el Gobierno Nacional, redescantará los préstamos que otorguen los distintos establecimientos de crédito a las víctimas de los actos a que se refiere el artículo 15 de esa ley para financiar la reposición o reparación de vehículos, maquinaria, equipo, equipamiento, muebles y enseres, capital de trabajo de personas natura-

les o jurídicas, tengan o no la calidad de comerciantes, y la reparación o reconstrucción de inmuebles destinados a locales comerciales.

Todos estos muebles, enseres e inmuebles, deben ser afectados en los hechos descritos en el artículo 15.

Así mismo, en desarrollo del principio de solidaridad la entidad financiera de naturaleza oficial que determine el Gobierno Nacional, otorgará directamente a las víctimas de los actos a que se refiere el artículo 15 de esta ley, prestamos para financiar la reconstrucción o reparación de inmuebles afectados en los hechos descritos en el artículo 15.

Parágrafo. No obstante la existencia de líneas de crédito para reposición o reparación de vehículos, el Gobierno Nacional mantendrá el seguro de protección de vehículos de transporte público urbano e intermunicipal, a fin de asegurarlos contra los actos a que se refiere el artículo 15 de la presente ley, caso en el cual el afectado no podrá acceder a los dos beneficios. El Estado también podrá garantizar una póliza de seguro de vida para los conductores y pasajeros de los vehículos de transporte público, urbano e intermunicipal, así como una póliza de seguro que ampare la carga de los vehículos de transporte, en los términos del presente artículo y bajo las modalidades y condiciones que se consideren pertinentes.

Artículo 3º. El artículo 32 de la Ley 782 de 2002, quedará así:

Todos los equipos de comunicaciones que utilizan el espectro electromagnético son de uso personal e intransferible, excepto los equipos receptores de radiodifusión sonora y televisión, y los de telefonía móvil, cuando se cumpla con las condiciones del parágrafo único del presente artículo.

Para la transferencia de derechos de uso de los equipos de comunicación relacionados en el párrafo anterior se requiere la autorización expresa y previa del concesionario o licenciatario que ofrece el servicio, los suscriptores de servicios de comunicación de que trata esta ley diligenciarán el formato que para tal efecto diseñe la Dirección de Policía Judicial los cuales deberán permanecer en los archivos de los concesionarios y licenciatarios.

Los concesionarios y licenciatarios que presten los servicios de comunicaciones contemplados en este artículo suministrarán a la Policía Nacional –Dirección de Policía Judicial– Dijín, los datos de suscriptores y equipos en medio magnético o en la forma que se determine, conforme a la reglamentación que este organismo establezca.

La información que suministre el suscriptor o persona autorizada al concesionario o licenciatario con el propósito de obtener autorización para operar los equipos a que hace referencia la ley, se entenderá como rendida bajo juramento, correspondiendo a los concesionarios y licenciatarios agotar los recursos a su alcance en procura de la veracidad de los datos recibidos.

La Policía Nacional, Dijín, podrá realizar inspecciones en los registros y contratos de suscriptores y personas autorizadas, con el fin de cotejar esta información con la suministrada por los concesionarios y licenciatarios.

El Ministerio de Comunicaciones deberá remitir a la Policía Nacional Dijín la información que con relación a los concesionarios y licenciatarios esta le solicite.

Los concesionarios y licenciatarios que presten los servicios de comunicaciones relacionados en este artículo proporcionarán en forma oportuna la información que requieran las autoridades facultadas por la ley y mantendrán actualizados los siguientes datos:

Contrato o resolución del Ministerio de Comunicaciones que autoriza el uso de las frecuencias.

Cuadro de características técnicas de la Red.

Documento donde se registren los nombres, identificación, dirección y teléfono de los encargados del área técnica.

Registro de suscriptores y personas autorizadas.

Parágrafo. Los equipos de telefonía móvil podrán utilizarse para la venta de minutos de telefonía móvil cuando exista un contrato con un operador autorizado y de acuerdo con la reglamentación que en materia de espacio público fijen las autoridades locales correspondientes.

Artículo 4°. Del Programa de Protección de Testigos de la Fiscalía General de la Nación. El artículo 67 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, quedará así:

Créase con cargo al Estado y bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación, el “Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía”, mediante el cual se les otorgará protección integral y asistencia social, lo mismo que a sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil y al cónyuge, compañera o compañero permanente, cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran peligro por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal. En los casos en que la vida del testigo o denunciante se encuentre en peligro, la Fiscalía protegerá la identidad de los mismos.

Así mismo, estará a cargo del Programa de Protección, los testigos de aquellos casos de violación a los Derechos Humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que se haya iniciado o no el respectivo proceso penal, en concordancia con la normatividad vigente.

Artículo 5°. De las alertas tempranas. El artículo 105 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, quedará así:

Corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Los Gobernadores y Alcaldes deberán atender de manera urgente las recomendaciones y alertas tempranas emanadas del Gobierno Nacional, especialmente del Ministerio del Interior y de Justicia, tendientes a prevenir, atender y conjurar las situaciones de riesgo que alteren el orden público, y las posibles violaciones a los Derechos Humanos o el Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 6°. De la contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública. El artículo 37 de la Ley 782 de 2002, quedará así:

Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban **contratos de obra pública o de concesión de obra pública** con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, departamento o municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

Autorízase a los Gobernadores Departamentales y a los Alcaldes Municipales para celebrar convenios interadministrativos con el Gobierno Nacional para dar en comodato inmuebles donde deba construirse las sedes de las estaciones de policía sin necesidad de aprobación de las respectivas corporaciones públicas.

Parágrafo 1°. En los casos en que las entidades públicas suscriban convenios de cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto **la construcción de obras públicas o su mantenimiento**, los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esta contribución.

Parágrafo 2°. Los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales, que celebren los contratos a que se refiere el inciso anterior, responderán solidariamente por el pago de la contribución del cinco por ciento (5%), a prorrata de sus aportes o de su participación.

Artículo 7°. De la vigencia de la ley. La presente ley tiene una vigencia de cuatro (4) años a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Hernán Andrade Serrano, Senador, *Carlos Fernando Mota Solar-te*, Representante.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 136 DE 2005 CAMARA,
279 DE 2006 SENADO**

*por la cual se dicta el Estatuto de los Derechos y Garantías del
Contribuyente
y del Usuario Aduanero y Cambiario.*

Doctor

EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Presidente Comisión Primera Constitucional

Honorable Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 136 de 2005 Cámara, 279 de 2006 Senado, *por la cual se dicta el Estatuto de los Derechos y Garantías del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario.*

Respetado doctor Enríquez:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República para rendir ponencia para primer debate del proyecto de ley de la referencia, de conformidad con lo dispuesto con la Constitución Política y por Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Senadores el presente escrito:

En primer lugar, es indispensable señalar que la mayoría de funciones que se proponen desarrollar por intermedio de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario, actualmente vienen siendo ejercidas por siete defensores pertenecientes a la planta de personal de la DIAN, como en efecto lo establece el artículo 31 del Decreto 1071 de 1999, así:

“Artículo 31. Defensor del contribuyente y del usuario aduanero. *Con el fin de garantizar el respeto a los derechos de los contribuyentes, responsables, agentes de retención, declarantes y usuarios aduaneros, en las actuaciones que se cumplan en ejercicio de las funciones asignadas por la ley a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, créase la figura del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero.*

El Defensor será designado por el Presidente de la República, para un período de un año, de terna que le proponga anualmente la Comisión Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera Nacional.

El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero tendrá las siguientes funciones:

1. *Formular recomendaciones al Director General de la DIAN para asegurar una adecuada, justa y oportuna prestación del servicio fiscal.*

2. *Realizar seguimiento, a solicitud de los contribuyentes y usuarios aduaneros, a los procesos de fiscalización, a fin de asegurar el cumplimiento del debido proceso.*

3. Participar, si lo considera conveniente, como veedor en las reuniones donde se promuevan correcciones de declaraciones por parte de los contribuyentes y usuarios, y velar por que una vez producida la respectiva corrección, las mismas sean respetadas por los funcionarios de la DIAN.

4. Velar por que las actuaciones de las diferentes dependencias de la DIAN se cumplan dentro del marco de los principios constitucionales de equidad y transparencia que rigen el ejercicio de la función pública.

5. Participar en las reuniones de la Comisión Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera, y presentar a la misma un informe trimestral sobre el desarrollo de sus actividades.

6. Canalizar las inquietudes que tengan los contribuyentes y usuarios sobre deficiencias de la adecuada prestación del servicio por parte de la DIAN, realizar las verificaciones que sean del caso, formular las recomendaciones para superarlas y poner en conocimiento de las autoridades y dependencias pertinentes sus conclusiones, con el fin de que se apliquen los correctivos y/o sanciones que resulten procedentes. (...)

Así las cosas, el proyecto de ley puede adolecer de vicios de carácter constitucional, pues la denominación de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario como “supremo garante” de los derechos de estos tipos de contribuyentes, así como la concesión de nuevas funciones administrativas (artículos 45 y 46 de la iniciativa), implican *de facto* una modificación de la estructura de la administración nacional, al reformar la estructura de funciones y competencias que se encuentran en cabeza de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Con relación a lo anterior, debe tenerse en cuenta que conforme al inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política, determinar la estructura de la administración nacional compete de manera exclusiva al Gobierno Nacional.

Además de lo anterior, el artículo 53 del proyecto dispone en cabeza del gobierno la obligación de dotar a la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario de los recursos humanos y tecnológicos necesarios para el funcionamiento de esta figura; lo cual implica un aumento injustificado e inconveniente del gasto público, que adicionalmente no ha sido contemplado en la exposición de motivos y ponencia de este proyecto conforme al artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Este artículo establece:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”. (Subrayado fuera del texto).

En segundo lugar, el proyecto de ley presentaría otro vicio de constitucionalidad diferente a los ya señalados, en la medida en que sus disposiciones resulten aplicables al Banco de la República y a su Junta Directiva, y por lo tanto procedería su archivo.

En efecto, de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política mencionado, las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno (art. 150 num. 22 C. P.).

Sin embargo, aunque en la Exposición de Motivos del proyecto de ley y los estudios realizados por la Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero que sirvieron de base para esta iniciativa se explique cómo el proyecto tiende a reglamentar exclusivamente las actuaciones que se surten ante la DIAN y, entre ellas, las derivadas de su función de control y vigilancia sobre el cumplimiento de ciertas disposiciones del régimen cambiario, la realidad es que el uso de las expresiones “autoridad cambiaria”, “autoridades cambiarias” y “administración cambiaria” sin definir su significado y delimitar su alcance, se traduce en la extensión de sus disposiciones al Banco de la República y a su Junta Directiva.

De esta manera, el proyecto establecería funciones y procedimientos aplicables al Congreso de la República, al Gobierno Nacional y al Banco de la República, por considerarse “autoridades cambiarias”, en la medida en que cada uno tiene determinadas competencias para expedir regulaciones en dicha materia, y, por otra parte, a la Superintendencia Financiera de Colombia y a la Superintendencia de Sociedades, en tanto resulten comprendidas dentro de la expresión “administración cambiaria”, por las funciones que tienen asignadas, junto con la DIAN, de control y vigilancia sobre el cumplimiento de otras disposiciones del régimen cambiario¹.

En tercer lugar, además de los comentarios previamente mencionados, a continuación se presentan las siguientes observaciones respecto de algunos artículos específicos del proyecto de ley, así:

Artículo 5°. La norma consagra la aplicación del principio de justicia, el cual ya se encuentra incorporado en la legislación tributaria y aduanera (Artículo 683 E.T. y artículo 2° Decreto 2685 de 1999). De esta forma su inclusión en este proyecto de ley resulta innecesaria.

Artículo 6°. En relación con la aplicación del principio de favorabilidad de la ley tributaria, aun cuando la ley permisiva o favorable sea posterior, es necesario manifestar lo siguiente:

Si bien la jurisprudencia constitucional ha señalado que el principio de irretroactividad no es absoluto en materia tributaria, pues de manera retroactiva pueden aplicarse normas tributarias cuando estas son favorables a los contribuyentes, no podemos perder de vista que dicha favorabilidad es una excepción al principio de irretroactividad consagrado en el artículo 363 de la Constitución Política. En esa medida, la favorabilidad propuesta debe ser sopesada en cada caso concreto, con el fin de que además de otorgarse un beneficio a los contribuyentes, se preserve el interés general.

Sobre este punto, la Sentencia C-625 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, recoge la doctrina de la Corte Constitucional de la siguiente manera:

Sobre el concepto de irretroactividad la Corte ha considerado que “La retroactividad por regla general, resulta censurable sólo cuando la nueva norma incide sobre los efectos jurídicos ya producidos en virtud

¹ Ver artículo 36 del proyecto de ley.—

de situaciones y actos anteriores...”². Así como que *“La esencia del principio de irretroactividad de la ley tributaria es la imposibilidad de señalar consecuencias jurídicas a actos, hechos o situaciones jurídicas que ya están formalizados jurídicamente, salvo que se prescriba un efecto más perfecto tanto para el sujeto de derecho, como para el bien común, de manera concurrente, caso en el cual la retroactividad tiene un principio de razón suficiente para operar. Pues lo imperfecto siempre se sujeta a lo más perfecto, dada la naturaleza perfectible de la legalidad”*³.

Por tanto, la necesidad de interpretación que requiere la aplicación de la favorabilidad tributaria, indispensablemente conlleva a que esta no pueda realizarse de manera automática, como así lo propone el proyecto de ley. Luego, teniendo en cuenta que la favorabilidad no puede ser implementada de manera absoluta, pues la misma amerita una revisión de cada caso concreto, se considera que el mencionado artículo debe ser retirado.

Artículo 7º. El artículo establece que queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y confiscatoria. Sobre el particular, la norma desconoce, no sólo las disposiciones actuales en materia sancionatoria sino el desarrollo jurisprudencial al respecto.

En el campo del derecho administrativo sancionatorio, las garantías al debido proceso no comparten las mismas calidades que cuando estas se predicen del derecho penal, pues si bien el núcleo esencial es el mismo, dado los fines e intereses que se protegen en uno y otro caso, la Corte Constitucional ha señalado que respecto del derecho administrativo sancionatorio se predica una flexibilidad en el momento de estudiar la sanción⁴.

Por otra parte, téngase en cuenta que la responsabilidad objetiva puede encontrarse enmarcada dentro de los lineamientos constitucionales, toda vez que la jurisprudencia permite de manera excepcional dicha responsabilidad, cuando las sanciones impuestas son de tipo económico y no afectan derechos fundamentales. Por lo tanto, siempre y cuando se salvaguarden los derechos al debido proceso y defensa, puede ser aplicada este tipo de responsabilidad en aras de proteger el orden público económico y la eficiencia que este amerita.

Así, la Corte Constitucional, en Sentencia C-010 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas, al estudiar la responsabilidad en materia de sanciones administrativas ha puesto de manifiesto lo señalado en la Sentencia C-616 de 2002 que expone claramente la procedencia de la responsabilidad objetiva en los siguientes términos:

“En dicho pronunciamiento la Corte consideró que la exequibilidad de la responsabilidad objetiva en algunos campos del derecho sancionador debe ser objeto de estudio por parte de esta Corporación en cada caso de acuerdo con las características propias de la norma que se juzga, señalando que como la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva es de carácter excepcional en el régimen constitucional colombiano por ello se encuentra sujeta a estos requisitos: (i) que carezcan de la naturaleza de sanciones que la doctrina llama ‘rescisorias’, es decir, de sanciones que comprometen de manera específica el ejercicio de derechos y afectan de manera directa o indirecta a terceros; (ii) que tengan un carácter meramente monetario; y (iii) que sean de menor entidad en términos absolutos (tal como sucede en el caso de las sanciones de tránsito) o en términos relativos (tal como sucede en el régimen cambiario donde la sanción corresponde a un porcentaje del monto de la infracción o en el caso del decomiso en el que la afectación se limita exclusivamente a la propiedad sobre el bien cuya permanencia en el territorio es contraria a las normas aduaneras)”.

² Sentencia C-511 de 1992 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-594 de 1993 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-145 de 1993 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz: “La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías quedando a salvo su núcleo esencial - en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido” (...)

Entonces, es clara la posibilidad sancionatoria basada en criterios objetivos, sin que ello implique el desconocimiento de la presunción de inocencia y la proscripción de la responsabilidad objetiva que consagra nuestro ordenamiento jurídico que excepcionalmente, como en el caso de los temas a los que hace alusión el proyecto de ley *sub examine*, pueden darse en virtud del interés general.

Artículos 10, 11 y 12. Los presupuestos contemplados por estos artículos ya se encuentran regulados en la Constitución Política y en las disposiciones tributarias, aduaneras y cambiarias, por lo cual no se justifica su inclusión.

Artículo 17. Los presupuestos del principio del debido proceso y el derecho de presentar pruebas ya se encuentran establecidos en la legislación tributaria, aduanera y cambiaria, razón por la cual no deben ser objeto del presente proyecto de ley. Ahora bien, frente al principio de doble instancia, es importante señalar que este no es absoluto⁵ y en materia tributaria y aduanera no aplica *per se*.

El procedimiento administrativo se encuentra previsto de tal forma que para todos los casos opera la facultad de solicitar reconsideración del fallo a través de este recurso, el cual es resuelto por un funcionario, aunque de igual categoría, diferente al que emitió el acto.

Artículo 22. El principio a la seguridad jurídica ya se encuentra contemplado en el artículo 264 de la Ley 223 de 1995, en consecuencia resulta innecesaria su inclusión.

Artículo 23. El precepto que establece la motivación de las providencias administrativas ya se encuentra incorporado en la Resolución número 080 de 2000, a través de la cual se unifican los criterios para la expedición de los actos administrativos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por lo que no debe incluirse esta disposición.

Artículo 30. La facultad que tiene el administrado de solicitar a la administración la devolución de los dineros que correspondan a pagos de lo no debido o que no soporten fundamento legal ya aparece consagrada en las disposiciones tributarias, aduaneras y cambiarias, por lo que resulta inocua su inclusión.

Artículo 50. El proyecto de ley pretende introducir un mecanismo de recurso nuevo denominado “aclaración o amparo”. Sin embargo, en su contenido se evidencia que las oportunidades que pretende abarcar el mismo se encuentran en la actualidad recogidas en la figura de la revocatoria directa de los actos administrativos, debidamente reglamentada por el Código Contencioso Administrativo, por lo cual no debe regularse un tema ya contemplado en la normatividad administrativa.

Proposición

De acuerdo con los argumentos previamente establecidos, y teniendo en cuenta que este proyecto tiene serios vicios constitucionales y de conveniencia, me permito solicitarle a la comisión archive el presente proyecto de ley.

Cordialmente,

Oscar Darío Pérez,
Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 388 - Viernes 22 de septiembre de 2006

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 24 de 2006 Senado, 107 de 2006 Cámara, por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 136 de 2005 Cámara, 279 de 2006 Senado, por la cual se dicta el Estatuto de los Derechos y Garantías del Contribuyente y del Usuario Aduanero y Cambiario.....	5

⁵ Corte Constitucional, Sentencias C-1091 de 2003 y Sentencia C-788/02 M. P. Manuel José Cepeda.

