



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° 456

Bogotá, D. C., viernes 13 de octubre de 2006

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 46 DE 2006 SENADO

por medio de la cual se protege la existencia y seguridad del Estado, adicionando cuatro artículos al Título XVII Capítulo II de la Ley 599 de 2000, que tipifican los delitos de incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros, determinando la no excarcelación.

Doctor

EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad.

En cumplimiento del honroso encargo por usted encomendado, atentamente me permito rendir informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 46 de 2006 Senado, *por medio de la cual se protege la existencia y seguridad del Estado, adicionando cuatro artículos al Título XVII Capítulo II de la Ley 599 de 2000 que tipifican los delitos de incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros, determinando la no excarcelación*, en los siguientes términos:

Contenido y objeto del proyecto

El proyecto de ley busca tipificar penalmente las conductas de los extranjeros que una vez sancionados con la expulsión del país, de acuerdo con lo establecido en las norma vigentes (Decretos 2107 de 2001 y 4000 de 2004), continúan en el país o reingresan a él sin estar habilitados para ello.

La iniciativa de autoría del honorable Senador Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, consta de dos artículos. El primero de ellos consagra los siguientes eventos: en el artículo señalado como “466 A. Incumplimiento a decisión administrativa de expulsión” se establece que el extranjero que incumpla el acto administrativo debidamente notificado y ejecutoriado mediante el cual se dispone su expulsión del territorio nacional, incurrirá en prisión de cinco a siete años.

La tipificación de esta conducta se justifica “*para aquellos casos en que el extranjero que ha sido notificado de medida de expulsión y no la cumple, ya sea en procedimiento de ejecución por Auto en cumplimiento a la decisión de autoridad judicial que la impone como medida accesoria o por resolución expedida por la autoridad Migratoria, o por estar incurso*

dentro de las causales de expulsión contempladas en el Decreto 2107 de 2001 y que se encuentren debidamente ejecutoriadas, no procediendo entonces a la salida del país del extranjero en los términos establecidos en el salvoconducto que se le entrega para salir de Colombia dentro de los 30 días siguientes como lo dispone la normatividad vigente” (Exposición de motivos del proyecto).

El segundo evento “466B Reingreso ilegal al país” tipifica la conducta del extranjero que habiendo sido expulsado del país en virtud de decisión de autoridad competente ingrese al país sin el lleno de los requisitos legales. La pena prevista es de seis a ocho años.

En el artículo “466C. Excarcelación y salida del país”, se contempla la puesta en libertad del extranjero con el cumplimiento de cuatro requisitos: que haya purgado las dos terceras partes de la pena impuesta; no sea reincidente; que no tenga requerimientos por parte de otras autoridades competentes en el ámbito nacional e internacional y por último, el artículo exige que la persona debe manifestar de manera voluntaria que sufragará los gastos de salida del país.

Bajo el artículo “466D. Circunstancia de agravación punitiva” se sanciona con el cumplimiento total de la pena al extranjero que reincida en las conductas antes previstas, es decir, en la permanencia o el reingreso ilegal al país.

El segundo artículo del proyecto establece la derogatoria y la vigencia.

Justificación del proyecto

La adición al Código Penal que se propone busca suplir la falta de herramientas efectivas para el cumplimiento de la normatividad existente en Colombia referida al tema de extranjería. En efecto, en materia de extranjería, control de inmigrantes y expedición de visas, está regulado en el Decreto 2107 de 2001 modificado por el Decreto 4000 de 2004. Este último desarrolla el tema de la expulsión en los artículos 104 y siguientes, consagrando las causales por las cuales tal medida procede. El decreto consagra el procedimiento a seguir, las causas que dan origen a tal disposición, las autoridades encargadas de imponerla y los requisitos que debe cumplir una persona para regresar al país.

Sin embargo a pesar de que el trámite administrativo de la expulsión tiene una normatividad clara, no cuenta con los mecanismos que la hagan efectiva ya que se ha constatado que un número elevado de extranjeros que han sido sancionados con la medida en cuestión continúan en forma ilegal en el país o regresan después de un tiempo sin cumplir con los requisitos exigidos.

Las estadísticas en este sentido son contundentes, se calcula que el 50 por ciento de los extranjeros expulsados del país sale del territorio nacional de forma voluntaria con recursos propios o con el apoyo de las representaciones diplomáticas de su país de origen, el 2 por ciento lo hace por requerimientos judiciales de su país. El 48 por ciento restante continúa en el país con las negativas consecuencias que tal incumplimiento significa para Colombia. Por lo general, los extranjeros que han sido objeto de esta sanción no abandonan el territorio porque han consolidado actividades delictivas que han sido consideradas como una amenaza a la seguridad nacional.

Además de la permanencia irregular en territorio nacional después de la expulsión, las autoridades han constatado que el problema se agrava con el reingreso al país sin cumplir con el término del impedimento y el visado que de acuerdo con la normatividad vigente debe ser expedido por las oficinas consulares de la República. Ante esta situación, las autoridades colombianas no cuentan con los mecanismos disuasivos para contrarrestar tales conductas.

En la exposición de motivos se refiere a estas dos conductas no sancionadas penalmente en la actualidad:

“En uno u otro sentido, permaneciendo en el país al no dar cumplimiento a la medida o reingresar al mismo en forma irregular antes del término de impedimento impuesto, es evidente que el país se ve abocado a la presencia en su territorio de ciudadanos extranjeros que pueden catalogarse claramente como ‘personas no gratas’ y que dadas las actividades que estarían desempeñando, podrían considerarse como una real amenaza a la seguridad nacional, a la tranquilidad y seguridad pública y social, a la afectación de los recursos naturales y del medio ambiente, y en general, a la continuidad de diferentes procesos delictivos en los que en muchos casos, estos ciudadanos extranjeros se encontrarían incurso, como en efecto se ha comprobado en ocasiones por parte de las autoridades colombianas”.

Se ha diagnosticado que la lucha contra este tipo de conductas en el plano práctico resulta inocua por limitaciones económicas y legales. Respecto a las primeras, se tiene que las autoridades migratorias no cuentan con los recursos necesarios para hacer cumplir este tipo de decisiones administrativas. El rubro presupuestal destinado a este campo para los años 2002, 2003 y 2004 de 10.000 millones de pesos resultó insuficiente con el agravante de que para los años 2005 y 2006 no existe apropiación presupuestal.

Por otro lado, la ausencia de normatividad efectiva para prevenir y castigar estas conductas ha conllevado a que las decisiones sean inanes pues el extranjero expulsado no es sancionado. Por esto, se hace necesario e impostergable que además de la normatividad administrativa en esta materia se tipifiquen las conductas aquí descritas señalando para ellas penas que excluyen la posibilidad de la excarcelación como medida disuasiva.

El Código Penal de 1980 contenía una figura que castigaba el reingreso ilegal al país consagrado en el artículo 185 de dicho estatuto e imponía una sanción de privación de la libertad a quienes habían sido expulsados, sin embargo dicha norma no cumplía con su cometido pues la pena a imponer era excarcelable y quienes se encontraban involucrados en tal conducta una vez vinculados al proceso penal eran dejados en libertad, con la prohibición de salida del país. Este delito fue eliminado de la legislación penal vigente dentro del marco de la política de descongestión de despachos con la evidente consecuencia del aumento de tales conductas:

“Ante la desaparición de este tipo penal, pese a que su aplicación no era lo suficientemente eficaz y convincente para evitar que estas conductas se siguieran cometiendo por parte de extranjeros, se viene generando un crecimiento aritmético en relación con foráneos incurso en estas situaciones, sin que exista en la normatividad colombiana herramientas legales que permitan remediar eficazmente dicha situación, agravado por los limitados recursos de los que se dispondría para hacer efectivas estas medidas. Y se agrava aún más ante la posibilidad de hacerlas efectivas, de estarse expuesto a un desgaste para el Estado por la altísima probabilidad de que estos extranjeros reingresen nuevamente al país”. (Subrayas en el texto).

El proyecto revive este tipo penal y tipifica además la permanencia ilegal de extranjero expulsado, estableciendo una pena no excarcelable.

La exposición de motivos del presente proyecto expone algunos casos relevantes en los que no se ha cumplido con la sanción de expulsión o se ha reingresado de manera ilegal al país, algunos de los cuales nos permitimos transcribir:

“Situación de ciudadanos brasileños en Guainía, Caquetá, Putumayo y Amazonas. (Violación de la Soberanía Nacional en detrimento del Medio Ambiente y Explotación irregular de Recursos Naturales).

A comienzos de la década de los 90 y con algunas dificultades de orden público, el DAS, en coordinación con la Policía Nacional, la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea, adelantó operativos de control migratorio en las minas de oro de Caño Zamuro y Caño Chorrobocón ubicadas a 8 horas por río de la ciudad de Puerto Inírida, en el departamento del Guainía, donde se tenía información de la presencia de un sinnúmero de ciudadanos extranjeros que habían ingresado al país en forma irregular y estarían dedicados a la explotación de oro en la zona.

Como resultado de dichos operativos se logró la deportación de más de 400 ciudadanos brasileños y 12 peruanos, quienes fueron trasladados en helicóptero a Puerto Inírida y desde allí por vía aérea a la ciudad de Leticia, donde fueron entregados a las autoridades migratorias de Tabatinga en el Brasil y Santa Rosa en el Perú, respectivamente.

Desde el año de 1999 se ha tenido información de la presencia de ciudadanos extranjeros, especialmente brasileños en las riveras de los ríos en zonas selváticas de localidades como La Tagua municipio de Puerto Leguízamo en el departamento de Putumayo, del municipio de Milán en el departamento de Caquetá y, en general, en la Cuenca Hidrográfica del río Amazonas en territorio colombiano, quienes han ingresado al país sin los permisos correspondientes, movilizándose en chalupas por vía fluvial a través de los ríos Amazonas, Caquetá y Putumayo, embarcaciones que cuentan con dragas, removiendo entonces las riveras y el fondo del lecho de ríos y quebradas para extraer lodo, material al que le es aplicado Mercurio para identificar la presencia de oro, el cual una vez ubicado es filtrado, siendo los desechos incorporados nuevamente a las corrientes de agua, con lamentables consecuencias en materia de contaminación ambiental y de erosión de estas riveras y lechos fluviales.

Normalmente los sitios donde estos ciudadanos extranjeros realizan sus actividades son zonas de alta influencia y presencia subversiva, razón por la cual para ejercer las mismas deben contar con la anuencia de estos grupos, a quienes estarían aportándole un porcentaje de sus ganancias generadas con la explotación del mineral.

En el año 2003, en casos aislados, la Armada y la Policía Nacional, con sede en el municipio de Puerto Leguízamo-Putumayo, han advertido la presencia de estos ciudadanos brasileños en el perímetro urbano de la localidad. Consultada su situación migratoria con las autoridades competentes en Bogotá, se ha establecido su permanencia irregular en territorio colombiano, razón por la cual fueron remitidos vía aérea a la capital, donde definida su situación migratoria, han sido notificados de la medida de deportación y remitidos vía aérea a Leticia, donde autoridades del DAS los han entregado a las autoridades migratorias de Tabatinga en calidad de deportados.

En esta misma zona y en el mismo año 2003, en operativo de control migratorio adelantado por el DAS con la Fuerza Pública de la región, se retuvieron catorce (14) ciudadanos brasileños irregulares en Colombia, dedicados a la explotación ilegal de oro, quienes fueron trasladados a la ciudad de Bogotá y entregados a las autoridades Brasileñas en Leticia en calidad de Deportados.

Recientemente y por diferentes fuentes se ha tenido información sobre la presencia nuevamente de ciudadanos extranjeros que habrían ingresado irregularmente al territorio colombiano y que estarían dedicados a la explotación del oro en las minas acuíferas de este material en el departamento del Guainía, presumiéndose que muchos de estos podrían ser parte del grupo que fueron objeto de medida de deportación en el año de 1994.

Ante su permanencia irregular por su reingreso ilegal a territorio colombiano, el DAS podría, en coordinación con otras autoridades, imponer sanciones migratorias de deportación y expulsión, que igualmente no asegurarían que en un mediano futuro estas personas no reingresen al país a dedicarse a estas actividades, más aun cuando no se cuenta con otras herramientas legales que permitan disuadir a los extranjeros de obrar de esta manera.

22-Marzo-2003. *Unidades de la Subdirección de Extranjería DAS, con la participación de la Fiscalía General de la Nación y la Armada Nacional, así como con el apoyo de la Fuerza Aérea Colombiana (transporte), realizaron un operativo en el Municipio de Puerto Leguízamo (Putumayo) y en el corregimiento de la Tagua (Putumayo), en el cual fueron retenidos*

once ciudadanos brasileños entregados a las autoridades migratorias en Tabatinga, y un colombiano, por el presunto delito de Explotación Ilegal de Recursos Naturales, disponiéndose la inspección de 6 barcas y la inmovilización de una de ellas por parte de la Fiscalía de conocimiento.

04-Junio-2004. Unidades del DAS adscriptas a la Seccional Amazonas, en coordinación con la DIAN, Fiscalía General de la Nación, Corpoamazonia, Ministerio de Minas, Ministerio de Medio Ambiente, Ejército Nacional (Batallón de Selva N° 50), Armada Nacional, en operativo conjunto en el río Cotué, corregimiento de Tarapacá (Amazonas), que dio como resultado la ubicación de catorce ciudadanos de nacionalidad brasileña y un peruano que se encontraban en permanencia irregular y se dedicaban a la explotación ilegal de oro, los cuales fueron expulsados del país.

Septiembre-2004. En desarrollo de la operación "Zafra I", en la zona de Tarapacá, Amazonas, en asocio con autoridades de la región fueron inmovilizadas cinco dragas y la retención de cuatro ciudadanos brasileños, un ciudadano peruano, quienes fueron objeto de medida de expulsión del territorio nacional.

15-Agosto-2005. Unidades de la Subdirección de Extranjería DAS y fadas (sic) funcionarios de la Seccional DAS Meta, en coordinación con la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana, realizaron un operativo en las riveras del río Inírida en el departamento de Guainía el cual fueron retenidos 31 extranjeros de nacionalidad brasileña y ecuatoriana, quienes se dedicaban a la exploración ilegal de oro en el río Inírida y al comercio informal sin el lleno de los requisitos que a documentación se refiere. Finalmente, 14 brasileños fueron conducidos hasta la ciudad de Leticia (Amazonas), siendo entregados en calidad de deportados a las autoridades brasileñas en la localidad de Tabatinga (Brasil).

11-Febrero-2006. En el corregimiento Birobiro, jurisdicción de Conduto (Chocó), Unidades del DAS adscritas a esta Seccional, capturaron en flagrancia a tres ciudadanos brasileños, quienes se dedicaban a la explotación indebida de recursos naturales (explotación de oro); al revisar la documentación de los extranjeros se estableció que se encontraban en permanencia irregular en el territorio nacional, siendo puestos a disposición de la Fiscalía 14 Seccional de Istmina (Chocó)".

Constitucionalidad del proyecto

El Congreso de la República en su legítimo ejercicio del *ius puniendi* a través del "procedimiento democrático de adopción de las leyes" en desarrollo de la política criminal del Estado, puede señalar dentro de los límites axiológicos de la Constitución de 1991 qué conductas merecen reproche penal y a su vez cuáles de estas conductas por atentar gravemente contra los fundamentos de la sociedad quedan excluidos de los beneficios de que pueden gozar aquellos que han cometido injustos de menor gravedad, todo en aplicación de los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y en estricto acatamiento de los principios de necesidad y proporcionalidad de la pena.

Así las cosas, en aplicación de la libertad de configuración política del legislador y en atención a la importancia del bien jurídico que se pretende proteger es legítimo realizar un tratamiento diferencial de algunas conductas que por su naturaleza merecen un mayor control y sanción.

De esta manera se considera que el Estado colombiano fundado en la dignidad humana restringe el alcance del derecho penal y lo circunscribe por su afectación directa a la libertad de la persona, a casos excepcionales. Este principio de intervención mínima del derecho penal en las sociedades se ha erigido como un verdadero dique al poder del Estado, ya que dispone que en una sociedad se puede recurrir al derecho penal cuando la conducta no pueda ser conjurada con medios menos gravosos (subsidiariedad), es decir, que solo es viable esta medida excepcional cuando no es posible recurrir a otros ámbitos del derecho (administrativo o disciplinario, por ejemplo) para contrarrestar o prevenir determinado tipo de conductas, o estos mecanismos resultan inocuos. Además de lo anterior, no todas las lesiones a un bien jurídico pueden ser penalizadas, para que el derecho penal pueda intervenir es necesario que se encuentre frente a afectaciones graves a bienes jurídicos relevantes (fragmentariedad del derecho penal).

Estas pautas, junto con el principio de razonabilidad de la sanción que enseña que esta debe ser idónea para lograr los fines que se propone (prevención general, especial, retribución justa, reinserción y protección al condenado), son obligatorias para el Congreso de la República en ejercicio de su facultad de configuración legislativa.

En este orden de ideas se puede decir que el proyecto es respetuoso de estos postulados ya que como se ha visto las conductas incluidas en el mismo no han podido ser controladas con los mecanismos extrapenales consagrados en el ordenamiento jurídico colombiano. Como se ha dicho, los Decretos 2107 de 2001 y 4000 de 2004 regulan la sanción de expulsión a los extranjeros por las causales señaladas en dicha normatividad, sin embargo tales disposiciones han resultado a todas luces inidóneas para contrarrestar y prevenir las conductas consagradas en el proyecto, es decir la permanencia en el territorio nacional una vez se ha notificado y ejecutoriado la sanción de expulsión y el reingreso ilegal al país. Se constata en estos casos que el Estado sí quiere librar a los ciudadanos colombianos del despliegue delictivo de extranjeros expulsados no tiene otra salida que la imposición de una pena privativa de la libertad como forma de disuadir un proceder similar futuro.

Esta sanción es legítima, si se tienen en cuenta la proporcionalidad de las medidas que se encuentran consagradas en las normas administrativas ya mencionadas y que se aplican de acuerdo a la gravedad de las faltas. De esta manera se tiene que para las infracciones menores de orden migratorio (omisión de sello de ingreso o salida, vencimiento de turismo, vencimiento de visado, no registro de visa o no renovación de cédula de extranjería), se estipulan sanciones pecuniarias y en caso de no cumplirse estas se impone la deportación; para las infracciones migratorias más graves como presentar documentos falsos, desarrollar actividades para las que no se está autorizado, traficar o haber traficado con estupefacientes, haber sido extraditado del país, entre otros, procede la deportación que de no ser cumplida se configura una causal de expulsión. Esta última medida está concebida para conductas como intervenir o realizar actos que atenten contra la existencia y seguridad del Estado o que perturben el orden público, incurrir en conductas que ha juicio de la autoridad migratoria califiquen al extranjero como peligroso para la seguridad o el orden público, dedicarse al tráfico de estupefacientes o al proxenetismo, comerciar ilícitamente con armas o elementos de uso privativo de las fuerzas militares, participar en el tráfico ilegal de personas, entre otros.

Si bien la normatividad administrativa en lo referido a las infracciones de orden migratorio cumple su cometido en cuanto son sancionadas de acuerdo a su gravedad y en el ámbito extrapenal, no es suficiente para evitar y controlar las conductas de que trata el proyecto pues se han desbordado y requieren un tratamiento más persuasivo.

Por esto la penalización de las conductas contenidas en el proyecto es legítima a la luz de las Constitución, al no encontrarse otros medios menos gravosos para combatirlos, pues las disposiciones administrativas no son efectivas para evitar que un extranjero continúe en territorio colombiano una vez es expulsado y lo son menos en los casos en los que estas personas intentan reingresar al país para continuar con sus actividades delictivas en detrimento del orden público nacional.

Ahora bien, el decreto en mención señala que para que la persona expulsada pueda retornar en forma legal al país es necesario que le sea expedida una visa por las Oficinas Consulares de la República, debiendo haber transcurrido un término no menor de cinco años de la expulsión (art. 107. Dto. 4000 de 2004), sin embargo es evidente que tal medida resulta inocua, pues es burlada tal como se puede constatar en las estadísticas contenidas en la exposición de motivos, lo cual hace que la intervención del derecho penal sea imperiosa y necesaria.

Por otro lado, de acuerdo a la exposición de motivos, los casos que describe corresponden a conductas graves que merecen un reproche ejemplar por parte del Estado colombiano. Conductas que menoscaban la soberanía nacional con quebranto del medio ambiente como la explotación irregular de recursos naturales, así como la conformación de bandas destinadas a la aprovechamiento ilícito de minerales con el asocio evidente de grupos armados al margen de la ley.

Por lo anterior consideramos que la intervención del Estado vía derecho penal en estos casos se hace impostergable para evitar el afianzamiento de actividades criminales transnacionales en el territorio colombiano.

Modificaciones al texto del proyecto

1. En el artículo referido al incumplimiento a decisión administrativa de expulsión (466 A) es necesario incluir la expresión "o judicial" ya que de acuerdo con el artículo 43 del Código Penal vigente una de las penas accesorias es la expulsión del territorio nacional para los extranjeros (numeral 9), por lo que puede presentarse que la persona incumpla la decisión

administrativa o la judicial de la expulsión. En ambos casos el reproche es legítimo tal como se sustentó en este informe de ponencia. Por lo anterior también se hace necesario corregir el título del proyecto.

2. En el artículo titulado “excarcelación y salida del país” (466 C) consideramos que su redacción no es clara. La excarcelación es el beneficio de la libertad de que goza una persona mientras se adelanta la investigación por la comisión de una conducta punible, diferente al subrogado de la libertad condicional de que trata la misma norma y que consiste en la concesión de la libertad una vez cumplidas las dos terceras partes de la pena siempre que de su buena conducta en el establecimiento carcelario se pueda deducir motivadamente que no necesita continuar con la ejecución de la pena. Por esto es necesario corregir el título del artículo y agregar al contenido del mismo la exigencia de imposición de la medida de aseguramiento consistente en detención preventiva con el fin de asegurar la comparecencia del imputado al proceso. En este sentido se corrige el título del proyecto.

3. En el artículo referido a la circunstancia de agravación punitiva (466 D), se corrige la redacción y se reemplaza la expresión “reincidente” por el “registro de antecedentes”, pues consideramos que dicha expresión es de raigambre positivista.

Proposición final

Con las anteriores consideraciones, propongo a la honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 46 de 2006 Senado, *por medio de la cual se protege la existencia y seguridad del Estado, adicionando cuatro artículos al Título XVII Capítulo II de la Ley 599 de 2000 que tipifican los delitos de incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros, determinando la no excarcelación*, con el pliego de modificaciones que se anexa a este informe.

Atentamente,

Jesús Ignacio García Valencia,
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 46 DE 2006 SENADO

*por medio de la cual se protege la existencia y seguridad del Estado, adicionando cuatro artículos al Título XVII Capítulo II de la Ley 599 de 2000 que tipifican los delitos de incumplimiento a la decisión administrativa o **judicial** de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros.*

El Congreso de la Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al Título XVII y Capítulo II de la Ley 599 de 2000 los siguientes artículos:

Artículo 466A. Incumplimiento a decisión administrativa o judicial de expulsión. El extranjero que incumpla el acto administrativo o judicial debidamente notificado y ejecutoriado, mediante el cual se dispone su expulsión del territorio nacional, incurrirá en prisión de cinco (5) a siete (7) años.

Artículo 466B. Reingreso ilegal al país. El extranjero que sin el cumplimiento de los requisitos legales ingrese a territorio colombiano después de haber sido expulsado del mismo en virtud de decisión de autoridad competente, incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años. Cumplida la pena será expulsado nuevamente.

Artículo 466C. Medida de aseguramiento, libertad condicional y salida del país. Con el fin de asegurar la comparecencia del imputado al proceso penal el juez impondrá la detención preventiva.

El juez competente podrá ordenar la libertad del extranjero siempre y cuando este haya purgado las 2/3 partes de la pena impuesta, no sea reincidente en la conducta antes descrita, no tenga requerimientos por parte de otras autoridades competentes en el ámbito nacional como internacional y de manera voluntaria manifieste que sufraga los gastos de salida del país.

Artículo 466D. Circunstancia de agravación punitiva. El extranjero que registre antecedentes por las conductas descritas en los artículos 466A y 466B, deberá purgar la totalidad de la pena impuesta.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el **Diario Oficial** y deroga las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

Jesús Ignacio García Valencia,
Senador de la República.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO 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., 11 de octubre de 2006

Doctora

Dilian Francisca Toro Torres

Presidenta

Honorable Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo 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.*

Señora Presidenta:

De acuerdo con el encargo impartido por el señor Presidente de la honorable Comisión Primera de Senado de la República, me permito rendir el informe de ponencia para segundo debate del proyecto.

Informe de ponencia

De manera respetuosa rindo ponencia favorable del 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.*

El pliego de modificaciones que se registra en el articulado que presentamos a consideración de la Plenaria del honorable Senado de la República, recoge por un lado, el texto aprobado en sesión conjunta por las Comisiones Primeras Constitucionales y por otro lado, algunas propuestas pertinentes que persiguen darle mayor solidez a la iniciativa.

1. Antecedentes del proyecto

A principios de la década de los 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 varios hechos ocurridos en noviembre de 1992, como el asesinato de 26 policías en Orito (Putumayo); la 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: El primero, es el establecimiento de mecanismos que permitan adelantar una política de diálogo y reconciliación y, el segundo encaminado a brindar 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, se 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 42.430 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 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 el nivel departamental y municipal por los 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 que se puedan presentar 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, un conjunto de normas en las 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 este marco normativo, el Gobierno carecería de lineamientos legales para poder enfrentar las consecuencias de los actos terroristas de los grupos al margen de la ley y todos los fenómenos que inciden de manera negativa en la convivencia ciudadana, la armonía en las relaciones institucionales y que perturban el orden público interno.

Las actuaciones de los grupos armados al margen de la ley en el territorio nacional han afectado la seguridad de todos los colombianos por más de 4 décadas, lo que se vino a contrarrestar con la consolidación de la política de seguridad democrática emprendida por el Gobierno Nacional. Dicha política debe hacerse sostenible mediante diversos instrumentos de política pública, como lo es la prórroga de la Ley 782 de 2002, que es un 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 colaboren armónicamente en el propósito de alcanzar la paz en nuestro país.

III. Discusión en las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes Conjuntas

Para el estudio y debate en las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara, que sesionaron de manera conjunta, se estudió el proyecto de ley presentado por el Ministro del Interior y de Justicia.

La ponencia para primer debate en las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, fue presentada por el honorable Senador Hernán Andrade Serrano y por el honorable Representante Carlos Fernando Motoa Solarte, en la que se tuvo en cuenta las consideraciones que soportan el texto del Gobierno Nacional, del cual se recogieron gran parte de las propuestas radicadas por aquel y se expusieron otras propuestas de algunos congresistas, así como las de algunas entidades públicas, como la Fiscalía General de la Nación.

Es de anotar, que antes de darle debate al proyecto en las sesiones conjuntas fueron citadas varias entidades que estaban relacionadas con las modificaciones propuestas por el ponente, fue así como se tuvieron en cuenta las observaciones hechas por la señora Ministra de Comunicaciones, el delegado del Defensor del Pueblo, del Fiscal General de la Nación, el señor Viceprocurador General de la Nación y el señor Ministro de Transporte.

Luego de intensos debates en las Comisiones Primeras conjuntas, donde se formularon y recogieron varias propuestas tanto de los honorables Representantes como de los honorables Senadores y del Gobierno Nacional, estas fueron discutidas e incorporadas en el Pliego de Modificaciones que hoy presentamos a su consideración.

Modificaciones introducidas

En los debates realizados en las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara, fueron presentadas varias proposiciones, algunas de ellas fueron aprobadas, otras retiradas y/o negadas.

Los ponentes presentaron la modificación del artículo 1° del pliego de modificaciones con el propósito de excluir de la prórroga automática algunos artículos, como el 18, 44 y 45 de la Ley 782 de 2002.

La eliminación del artículo 18 se explica en la medida, tal artículo al establecer un Régimen Especial de Pensiones vulnera el artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, reforma con la cual el Gobierno Nacional persiguió dos objetivos.

El primer objetivo es lograr la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, asegurando el derecho a obtener una pensión a todos los colombianos; y el segundo objetivo es procurar la equidad frente a los beneficios del sistema general de pensiones.

Por otro lado, las Comisiones Conjuntas tuvieron en cuenta las leyes en materia pensional, deben asegurar el sostenimiento del sistema, con el propósito de lograr la efectividad material del derecho a obtener una pensión.

Por su parte, la exclusión de los artículos 44 y 45 obedeció a que los mismos ya habían sido derogados por la expedición de la Ley 1028 de 2006, en la que se adicionó el Código Penal, con un capítulo relacionado con el apoderamiento de los hidrocarburos, sus derivados, biocombusti-

¹ De los 42.430 desmovilizados, 10.743 son desmovilizados individuales y 31.687 desmovilizados colectivos. Información de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica. Presidencia de la República. Octubre de 2006.

bles o mezclas que los contengan. Fue así como con la expedición de la Ley 1028 de 2006 se adicionó un capítulo al Título X del Código Penal, en el que se modificaron las penas y las multas de los delitos de Apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan, Apoderamiento o alteración de sistemas de identificación, Receptación, Destinación ilegal de combustibles, y se estableció una circunstancia genérica de agravación punitiva.

De igual manera se aprobó una proposición que eliminó la última parte del párrafo del artículo 2° del pliego de modificaciones que establecía “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”.

La proposición fue aprobada teniendo en cuenta que en relación con el seguro de vida para los conductores de servicio público, las entidades promotoras de salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales amparan a los individuos vinculados mediante un contrato de trabajo, como es el caso de conductores del servicio público.

En cuanto a los pasajeros de servicio público, al momento de comprar el tiquete de transporte, quedan cubiertos en su integridad por la Póliza de Responsabilidad Civil Contractual que por ley todas las empresas prestadoras de este servicio deben contratar.

Por último, sobre el seguro para la carga transportada que proponía este párrafo, el mercado asegurador ofrece una enorme variedad de productos para amparar el riesgo. Estos productos están ampliamente comercializados en el sector transporte.

Por otro lado, varios congresistas presentaron reparos en relación con el texto del artículo 3° del pliego de modificaciones, cuyo objetivo era señalar, además de excluir a los equipos de telefonía móvil del carácter de uso personal e intransferible, que los mismos pudiesen ser utilizados para la venta de minutos de telefonía móvil, siempre y 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.

Frente a esto, la Ministra de Comunicaciones, doctora María del Rosario Guerra, expuso que en la medida en que el artículo 32 de la Ley 782 de 2002 asegura un mayor control por parte de los operadores, cuando se trata de suministrar bases de datos de usuarios a las diferentes autoridades de policía y de seguridad para que puedan adelantar las labores de seguimiento que sean necesarias, era fundamental mantener el carácter personal e intransferible de los equipos de telefonía móvil.

También expresó la Ministra de Comunicaciones, que la cesión de los derechos y obligaciones que adquiere un suscriptor de telefonía móvil requiere de una autorización previa por parte del operador correspondiente, por tratarse de un tema eminentemente contractual.

Agregó la Ministra que al pretender eliminar el carácter de uso personal e intransferible de los equipos de telefonía móvil, quedaría eliminado el requisito según el cual, para la transferencia de derechos de uso de estos equipos de comunicación se requiere la autorización expresa y previa del operador, en tanto dicha medida obedece al hecho, precisamente, que los equipos de telefonía móvil, son de uso personal e intransferible.

Con tal propuesta, según lo señalado por la Ministra, el suscriptor que figure en las bases de datos de los operadores y de las autoridades de policía y de seguridad, podría señalar que él transfirió los derechos de uso del equipo a un tercero, del cual no conoce nada y así podría formarse una larga cadena sin que ninguno responda por el uso del teléfono, perdiéndose la posibilidad de hacer seguimiento a la cadena de uso de los equipos de telefonía móvil al afectarse la base de datos llevada por el operador y las autoridades.

De esta forma, igualmente señaló que entonces no era adecuado condicionar la aplicabilidad de la excepción del uso personal e intransferible para los equipos de telefonía móvil a lo estipulado en el párrafo propuesto, sino que por el contrario lo que debía hacerse es mantener el artículo 32 de la Ley 782 de 2002, tal y como se encuentra vigente.

Por último, agregó la Ministra que si lo que se pretende es generar políticas frente a la situación de la reventa callejera de minutos de telefonía móvil, la cartera de comunicaciones está liderando en conjunto con el Ministerio de la Protección Social la iniciativa para desarrollar una política

pública orientada a organizar la venta de minutos de telefonía móvil, con la directa colaboración de las autoridades de policía, los operadores de telefonía móvil, las autoridades locales y las organizaciones y agremiaciones de comerciantes y de revendedores de minutos de telefonía móvil, que persiga, entre otros, los siguientes objetivos:

a) Formalizar la labor que vienen desempeñando los revendedores callejeros de minutos de telefonía móvil en condiciones dignas y bajo un esquema organizado, aprovechando las experiencias que se están presentando en ciertos lugares del país y a nivel internacional;

b) Que los usuarios se beneficien con la posibilidad de una mayor oferta y disponibilidad del servicio de telefonía móvil;

c) Identificar fácilmente a las personas que ejerzan la actividad de reventa de minutos de telefonía móvil, para garantizar el adecuado control y seguimiento de dicha actividad, no sólo por parte de las autoridades administrativas y de policía correspondientes sino también por los mismos operadores de telefonía móvil;

d) Reconocer la reventa como una actividad inherente a la ejecución de políticas comerciales y de negocio de los operadores de telefonía móvil, quienes pueden establecer planes y paquetes tarifarios atractivos y asequibles para quienes ejerzan este tipo de actividades;

e) Dotar a las autoridades de policía de mejores herramientas para continuar combatiendo el uso de los equipos de comunicaciones con fines delictivos;

f) Propender por un adecuado y organizado uso del espacio público acorde con las políticas de las autoridades locales y en consonancia con los respectivos planes de ordenamiento territorial.

En virtud de lo anterior, puntualizó la Ministra, se están adelantando instancias de discusión en las cuales participan los diferentes actores presentes alrededor de la actividad de la reventa de minutos de telefonía móvil, en aras de lograr un acuerdo que permita encontrar soluciones a favor de las partes involucradas, y dentro de dicho marco se está analizando la posibilidad de adelantar un proyecto piloto que permita contar con alternativas de solución sobre el particular.

Una vez expuestos los argumentos por la Señora Ministra de Comunicaciones, las comisiones decidieron acogerlos y no aprobarlo como venía en el pliego de modificaciones y en la deliberación expusieron que dejarían el artículo original, es decir, el texto vigente del artículo 32 de la Ley 782 de 2002.

Sin embargo, luego del debate de otros artículos, fue propuesta y aprobada una nueva modificación a la disposición en mención, en el sentido de modificar el artículo 3° del pliego de modificaciones, la cual establece:

Todos los equipos de comunicaciones que utilizan el espectro electromagnético son de uso personal e intransferible, excepto los equipos receptores de radiodifusión sonora, televisión y telefonía móvil.

No obstante, teniendo en cuenta las deliberaciones en las comisiones conjuntas, la intención no era eliminar los demás incisos que componen el texto del artículo 32 de la Ley 782, sino por el contrario, encontrar una salida para permitir la venta de minutos de telefonía móvil, que era lo que perseguía la proposición transcrita.

Continuando con la exposición del trámite en las comisiones conjuntas, se debe expresar que se aprobó una proposición al artículo 4° del pliego de modificaciones, relacionado con el Programa de Protección de Testigos de la Fiscalía General de la Nación, con base en los argumentos esgrimidos por esta Entidad.

La proposición tuvo como objetivo determinar las personas que pueden ser consideradas como Testigos para efectos de incluirlas en el Programa mencionado. La proposición estableció:

Para efectos de protección por parte del programa, se entenderá por testigo la persona que ha tenido conocimiento de la comisión de un delito, o cualquier otra circunstancia que resulte relevante para demostrar la responsabilidad penal, que en concepto del funcionario judicial competente está en disposición de expresarlo durante la actuación procesal y de ello se derive un riesgo para su vida o integridad personal.

Finalmente, fueron propuestas varias modificaciones al artículo 6° del pliego de modificaciones, relacionando con la Contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública.

El artículo 6° pretendía 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, que vulnera 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 Bogotá², “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 vienen 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”³. Por consiguiente lo que se pretende es para los efectos perseguidos por la Ley, que se elimine la excepción vigente y se incluyan en la contribución del 5% no sólo los contratos de obra pública sino también los contratos de concesión.

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 los últimos cinco años (2000-2004) 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 millones⁴, 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 financiación de los equipamientos de seguridad en las principales ciudades del país (Estaciones de Policía, CAI, Estaciones de Bomberos, Fuertes ambientales y Ecológicos, Casas de Justicia y Centros de convivencia ciudadana, entre otros) y en el suministro de elementos de apoyo para el fortalecimiento de las actividades de seguridad que adelanta la fuerza pública.

De acuerdo con lo anterior, los fondos territoriales de seguridad se constituyen en instrumentos de apoyo financiero indispensables para ejecutar las políticas públicas de seguridad a nivel nacional, distrital y local. Es así como proyectos como la implementación del 1, 2, 3, cuyos recursos provienen de Fonsecon, 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 falta de autorización legal.

Sin embargo, la redacción del mencionado artículo 6° presentó varios reparos en las Comisiones Conjuntas por cuanto la imposición de gravámenes a las concesiones podría desestimular la inversión privada y con ello uno de los objetivos de la economía nacional, como lo es la generación de condiciones óptimas para que la infraestructura nacional enfrente grandes desafíos.

Por las razones expuestas se aprobó una proposición cuyo objetivo fue mantener la obligación del pago de la contribución para todos los contratos de obra pública y para los contratos de concesión, pero haciendo unas diferenciaciones.

Frente a las concesiones, se estableció un gravamen del 2.5 por mil para las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales; y una contribución del 3 por ciento para las concesiones que han otorgado y otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones.

Por último, se eliminó el requisito de la previa autorización de las corporaciones públicas (Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y/o Distritales) para que los Gobernadores, Alcaldes Municipales o Distritales puedan celebrar convenios interadministrativos con el Gobierno Nacional para dar en comodato inmuebles, en donde deban construirse las Estaciones de Policía.

Proposición

Por lo anterior, solicitamos a los miembros del honorable Senado de la República, darle Segundo 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 del texto aprobado por las Comisiones Primeras Conjuntas.

De los honorables Congresistas,

Hernán Andrade Serrano,
Senador.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Eduardo Enríquez Maya.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 24 DE 2006 SENADO, 107 DE 2006 CAMARA

Aprobado por las Comisiones Primeras del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, 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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *De la prórroga de la ley.* Prorróguese por el término de cuatro (4) años, la vigencia de 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, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 46 de la Ley 782 de 2002.

Artículo 2°. *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 naturales o jurídicas,

² 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.

³ Al respecto puede consultarse el Proceso número 200401/173. Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

⁴ Informe del Fondo de Vigilancia y Seguridad del Distrito Capital de Bogotá. Año 2004.

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, préstamos 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.

Artículo 3°. 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, televisión y telefonía móvil.

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.

Para efectos de protección por parte del programa, se entenderá por testigo la persona que ha tenido conocimiento de la comisión de un delito, o cualquier otra circunstancia que resulte relevante para demostrar la responsabilidad penal, que en concepto del funcionario judicial competente está en disposición de expresarlo durante la actuación procesal y de ello se derive un riesgo para su vida o integridad personal.

Así mismo, estará a cargo el programa, los testigos de aquellos casos de violación a los derechos humanos e infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado el correspondiente proceso penal.

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 y otras concesiones. El artículo 37 de la Ley 782 de 2002, quedará así:

Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos 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.

Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5. por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión.

Esta contribución incluye las concesiones vigentes y futuras, las cuales se causarán a partir de la fecha de vigencia de la presente ley.

Se causará el tres por ciento (3%) sobre aquellas concesiones que han otorgado y otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones.

Autorízase a los Gobernadores Departamentales y a los Alcaldes Municipales y Distritales para celebrar convenios interadministrativos con el Gobierno Nacional para dar en comodato inmuebles donde deban construirse las sedes de las estaciones de policía.

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 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.

En los anteriores términos fue aprobado el 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, según consta en las Actas números 01, 02, 03 y 04 de las Sesiones Conjuntas de la Comisiones Primeras de Senado y Cámara de los días 27 y 28 de septiembre y 2 y 3 de octubre de 2006.

Ponentes:

Hernán Andrade Serrano, honorable Senador de la República; Carlos Fernando Motoa Solarte, honorable Representante a la Cámara.

El Presidente,

Eduardo Enríquez Maya.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

CONTENIDO

Gaceta número 456 - Viernes 13 de octubre de 2006

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PONENDIAS

Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 46 de 2006 Senado, por medio de la cual se protege la existencia y seguridad del Estado, adicionando cuatro artículos al Título XVII Capítulo II de la Ley 599 de 2000, que tipifican los delitos de incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros, determinando la no excarcelación.....	1
Informe de ponencia para segundo debate y texto 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.....	4