



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - Nº 477

Bogotá, D. C., jueves 27 de septiembre de 2007

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 151 DE 2007 SENADO

*por la cual se fortalecen mecanismos de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, se crean las facturas comerciales como títulos valores, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *El artículo 772 del Decreto-ley 410 de 1971, Código de Comercio, quedará así: La factura es título valor.* Toda factura expedida con el lleno de los requisitos legales por personas naturales o jurídicas, sean o no comerciantes, en desarrollo de un contrato verbal o escrito, tiene la calidad de factura comercial, y es un título valor de contenido crediticio que el vendedor o prestador del servicio deberá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del bien o servicio.

No podrá librarse factura alguna que no corresponda a un contrato que se refiera a bienes entregados real y materialmente al beneficiario del contrato de que se trate, o a una prestación de servicios efectivamente realizada.

El emisor vendedor o prestador del servicio expedirá dos copias de la factura, una de las cuales se utilizará para efectos de su transferencia a terceros o cobro ejecutivo, la cual deberá ser aceptada por el comprador o beneficiario del bien o servicio, indicando nombre, su firma y la fecha de aceptación. En el cuerpo de la copia transferible deberá constar en forma clara la expresión "única copia transferible o endosable y para cobro ejecutivo".

El emisor vendedor o prestador del servicio, deberá dejar constancia en el original de la factura y en la copia transferible, del estado de pago del precio o remuneración y de las condiciones de su pago si fuere el caso. Igualmente, deberá informarle del estado de pago del precio o remuneración y de las condiciones de pago al comprador, y al tercero al que le haya transferido la factura, en caso de que esta ya haya sido aceptada o transferida.

La factura podrá transferirse incluso luego de ser aceptada por el comprador o beneficiario del bien o servicio, para lo cual el emisor y/o el tercero a quien se transfiere la factura, le informarán al comprador o beneficiario del servicio, de dicha transferencia.

Artículo 2°. *El artículo 773 del Decreto-ley 410 de 1971, Código de Comercio, quedará así: Aceptación de la factura comercial:* Además de lo dispuesto en el artículo 772, la factura se considera irrevocablemente aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, si no reclamare en contra de su contenido, bien sea mediante devolución de la misma y de los documentos de despacho, según el caso, o bien mediante reclamo expreso efectuado por escrito, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a su recepción.

Una vez que la factura ha quedado irrevocablemente aceptada en los términos del presente artículo se considerará frente a terceros de buena fe exenta de culpa, que el contrato que le dio origen, ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título.

Artículo 3°. *El artículo 774 del Decreto-ley 410 de 1971, Código de Comercio, quedará así: Requisitos de la factura comercial.* La factura comercial deberá reunir, además de los requisitos señalados en los artículos 621 del presente Código, 616-1 y 617 del Estatuto Tributario nacional o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, los siguientes:

1. La fecha de vencimiento, y
2. El nombre del comprador o beneficiario del servicio, firma y la fecha de recibo de la factura, con la que se entenderán aceptados los bienes o servicios a los que corresponda la factura, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 773 de este Código.

No tendrá el carácter de título valor la factura comercial que no cumpla con la totalidad de los requisitos legales señalados en el presente artículo. Sin embargo, la omisión de cualquiera de estos requisitos, no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura.

La omisión de requisitos adicionales que establezcan normas distintas a las señaladas en el presente artículo, no afectará la calidad de título valor de las facturas comerciales.

Artículo 4°. *El artículo 777 del Decreto-ley 410 de 1971, Código de Comercio, quedará así: Pago por cuotas de la factura comercial. Contenido Adicional.* Cuando el pago haya de hacerse por cuotas, las facturas contendrán, además:

1. El número de cuotas;
2. La fecha de vencimiento de las mismas, y
3. La cantidad a pagar en cada una.

Parágrafo. Los pagos parciales se harán constar en la factura original y en las dos copias de la factura, indicando así mismo, la fecha en que fueron hechos, y el tenedor extenderá al deudor los recibos parciales correspondientes. Igualmente, en caso de haberse transferido la factura previamente a los pagos parciales, el emisor o el tenedor legítimo de la factura, deberán informarle de ello al comprador o beneficiario del bien o servicio, y al tercero al que le haya transferido la factura, según el caso, indicándole el monto recibido y las fechas de los pagos.

Artículo 5°. *El artículo 779 del Decreto-ley 410 de 1971, Código de Comercio, quedará así: Aplicación de normas relativas a la letra de cambio.* Se aplicarán a las facturas comerciales de que trata la presente ley, en lo pertinente, las normas relativas a la letra de cambio.

Artículo 6°. *Transferencia de la factura*: El vendedor o prestador del servicio y el tenedor legítimo de la factura, podrán transferirla a terceros mediante endoso de la copia transferible.

La transferencia o endoso de más de una copia de la misma factura, o de copia distinta a la copia transferible, constituirá delito contra el patrimonio económico en los términos del artículo 246 del Código Penal, o de las normas que lo adicionen, sustituyan o modifiquen.

Parágrafo: El endoso de las facturas comerciales se regirá por lo dispuesto en el Código de Comercio en relación con los títulos a la orden.

Artículo 7°. *El artículo 778 del Decreto-ley 410 de 1971, Código de Comercio, quedará así: Obligatoriedad de aceptación del endoso*. Con el solo hecho de que la factura contenga el endoso, este deberá efectuar el pago al tenedor legítimo con su presentación. El emisor o el tenedor legítimo de la factura podrán informarle al comprador beneficiario del bien o servicio acerca de su transferencia a un tercero, previamente a la presentación de la factura para el pago.

Únicamente para efectos del pago, se entiende que el tercero a quien se la ha endosado la factura, asume la posición del emisor de la misma.

En ningún caso y por ninguna razón, podrá el deudor negarse al pago de la factura comercial que le presente el legítimo tenedor de la misma.

Artículo 8°. *Servicios de factoring*. Las personas naturales o jurídicas que presten servicios de compra de cartera al descuento, o factoring, deberán verificar la procedencia de los títulos que adquieran. En todo caso, el comprador beneficiario del bien o servicio queda exonerado de responsabilidad por la idoneidad de quienes actúen como factores.

Parágrafo. Para todos los efectos legales, se denomina factor a la persona natural o jurídica que preste los servicios de compra de cartera al descuento, o factoring, al cual no le son aplicables las disposiciones vigentes sobre Preposición, contenidas en el presente código.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su promulgación. Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a la presente ley, en especial los artículos 775, 776 y 778. Quedan subrogados los artículos 772, 774, 777 y 779, y modificado el artículo 773 del Código de Comercio en los términos de esta ley.

Gabriel Zapata Correa,  
Senador de la República.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

En 1971 fue expedido el Código de Comercio que hoy nos rige, el cual derogó a su turno el Código de Comercio Terrestre y el Código de Comercio Marítimo adoptados por la Ley 57 de 1887, y al estatuto de instrumentos negociables consignado en la Ley 46 de 1923. De 1971 datan, entonces, las instituciones que rigen la actividad comercial en Colombia con excepción de algunas modificaciones o adiciones puntuales. Desde entonces hasta hoy los negocios han ido evolucionando acorde con los cambios cada vez más rápidos del mundo empresarial. Han surgido nuevas formas de contratación que resultan atípicas, pero no por ello menos válidas, y nuevos instrumentos que contribuyen a la agilización de los negocios, como el leasing, el factoring, la franquicia, entre otros.

La teoría de los títulos valores aplicable en el país ha seguido inmodificable en los términos establecidos en 1971, y en esa lista taxativa de títulos valores se echan de menos las facturas comerciales, pese a que estas han sido tradicionalmente los instrumentos legales de soporte de transacciones de bienes y de servicios y que su expedición es una obligación clara para todos los comerciantes. Se exceptúan únicamente las facturas cambiarias de compraventa de mercancías y de transporte, respecto de las cuales el Código de Comercio exige unos requisitos especiales, que resultan adicionales a los exigidos por la norma general de facturas para efectos tributarios.

Así, pese a que las facturas comerciales son el instrumento generalizado de comprobación y soporte de las actividades comerciales convenidas y de las formas de pago de las mismas, no tienen la naturaleza de títulos valores a pesar de tener un contenido crediticio y, por tanto, no gozan de las ventajas de estos, entre otras, de servir de título ejecutivo para su cobro.

Como señala el profesor Henry Rodríguez Moreno citando a Tullio Ascarelly, desde el siglo XVI la economía pasó a basarse en el crédito. “La economía moderna vive en realidad del crédito, pero el desenvolvimiento del crédito no es posible sino mediante su circulación”<sup>1</sup>.

Anota, también, el citado profesor Rodríguez Moreno, que “se ha determinado que la función económica de los títulos valores consiste precisamente en facilitar la circulación de los créditos”, función que requiere de instrumentos jurídicos que posibiliten tal circulación de manera rápida y eficaz.

Si bien entre nosotros existe, al lado de los títulos valores, la institución de la cesión de créditos, esta no es apropiada para la clase de negocios y la rapidez que el mundo de hoy exige respecto de las transacciones comerciales. Dados los formalismos con que la ley ha revestido esta figura, tampoco resulta apropiada para negociar facturas, una operación que se debe caracterizar por la rapidez y la seguridad en las transacciones. En efecto, uno de los trámites que hacen nugatoria la cesión es el consignado en el artículo 1960 del Código Civil, según el cual “La cesión no produce efecto contra el deudor ni contra terceros, mientras no ha sido notificada por el cesionario al deudor o aceptada por este”. De ahí la necesidad de acudir a otras instituciones jurídicas que brinden mayor seguridad y rapidez en la circulación de los créditos.

“En este sentido, la Doctrina ha dicho que la disciplina de los títulos de crédito está precedida de una idea conductora: superar las reglas que dirigen la circulación de los créditos según el instituto de la cesión, elevando la función del documento (título) del crédito a vehículo de su circulación...”<sup>2</sup>.

En efecto, las normas colombianas vigentes para las cesiones de créditos exigen, entre otros requisitos, la notificación al deudor de la cesión para que esta adquiera eficacia, así como la exhibición del documento en el cual conste el traspaso firmado por cedente y cesionario. Estos requisitos no son aplicables a los títulos valores, una de cuyas características principales es la de facilitar la circulación de los créditos, como hemos dicho anteriormente.

Se propone, entonces, que las facturas sean títulos de contenido crediticio, enmarcándose así en la teoría general de los títulos valores, y cuyas características generales están contenidas en la definición que de los mismos consigna el artículo 619 del Código de Comercio, así: “Son documentos necesarios para legitimar el ejercicio del derecho literal y autónomo que en ellos se incorpora”.

Así, sus características son<sup>3</sup>:

- a) El carácter documentario, esto es, “un papel escrito e indispensable para hacer efectivos los derechos que en él se consagran”<sup>4</sup>;
- b) La legitimación, esto es, la posibilidad que tiene su legítimo tenedor para hacer cumplir el derecho incorporado mediante la exhibición del documento, y la del obligado para solventar válidamente su obligación;
- c) La literalidad, es decir, “que el derecho no será más pero tampoco menos que lo que indique su tenor literal”<sup>5</sup>;
- d) La autonomía, según la cual “el derecho que surge para cada poseedor es distinto y diverso de la del anterior suscriptor del título”<sup>6</sup>, ya que cada suscriptor tiene una obligación diferente de la de los demás.
- e) La incorporación, que es “la unión íntima, indisoluble y permanente entre el derecho y el documento y, por consiguiente, para adquirir el crédito, es necesario adquirir el título valor y cuando se transmite el título valor se pierde el crédito”<sup>7</sup>.

Es claro que de la factura comercial pueden predicarse estas características, lo cual las dotaría, además, de seguridad y eficiencia en su circulación. En la economía moderna ha tomado auge, entre otros, el contrato o las operaciones de compra de cartera, conocido como “Factoring”, pues tal es su denominación en el comercio norteamericano y en el europeo en donde tiene origen. El desarrollo de estas operaciones está encontrando grandes dificultades en la práctica, dadas las limitaciones legales de las facturas comerciales al no ser consideradas un título valor. Su circulación, entonces, está sujeta a las normas de las cesiones de crédito, con la lentitud y formalismo que caracteriza este instrumento, concebido originalmente con un carácter civil y no comercial.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que “la estructura empresarial colombiana está conformada principalmente por Microempresas y Pymes,

<sup>2</sup> Rodríguez Moreno, op. cit.

<sup>3</sup> Iriarte Uparela, Luis Alfonso: COMPENDIO DE TITULOS VALORES, Grafitalia Editores, Barranquilla, 1985, página 5 y ss.

<sup>4</sup> Iriarte Uparela, op. cit., pág. 5.

<sup>5</sup> Iriarte Uparela, op. cit., pág. 6.

<sup>6</sup> Iriarte Uparela, op. cit., pág. 7.

<sup>7</sup> Iriarte Uparela, op. cit., pág. 7.

<sup>1</sup> Rodríguez Moreno, Henry: APUNTES BASICOS EN MATERIA DE TITULOS VALORES, en www.upb.edu.co

las cuales en su conjunto son la principal fuente de empleo del país”, según lo señala el Conpes en el Documento N° 3484 de agosto 13 de 2007. Agrega el Documento que entre las características más relevantes de las Microempresas y las Pymes, se encuentra el limitado acceso al sector financiero. Para reducir las barreras de acceso al financiamiento, “el Gobierno Nacional ha puesto a disposición de los empresarios tres instrumentos de apoyo:

- i) Las líneas de redescuento y los productos financieros de Bancoldex;
- ii) Las garantías ofrecidas por el Fondo Nacional de Garantías (FNG), y
- iii) La política de la Banca de Oportunidades”.

Anota el Conpes en el Documento citado que “aparte de las líneas de redescuento, Bancoldex está desarrollando operaciones de factoraje con Microempresas y Pymes, con el objeto de facilitarles la obtención de liquidez inmediata y mejorar su flujo de caja. En la actualidad, el tipo de factoraje que ofrece Bancoldex es en su gran mayoría para el sector exportador y está respaldado por compañías aseguradoras. Sin embargo, es necesario desarrollar y masificar este mercado para que las Microempresas y las Pymes, tanto exportadoras como no exportadoras, puedan acceder efectivamente a este instrumento de financiamiento”. (Subrayados fuera del texto)

Consideramos que uno de los mecanismos para desarrollar y masificar la herramienta del factoring, es el otorgamiento de la calidad de título-valor a las facturas comerciales, lo cual mejoraría indudablemente su circulación en el mercado. Es necesario, entonces, regular el tema y, sobre todo, establecer que ningún deudor pueda negarse a pagar las facturas que han sido transferidas a un factor (empresa que realiza operaciones de factoring), como está sucediendo en la actualidad en algunos casos.

Estas facilidades para la negociación de las facturas a través del endoso, contribuirán, también, con la reducción de la informalidad en el comercio, y de la elusión y evasión tributarias, puesto que será conveniente para todos obtener y expedir facturas en legal forma.

Así mismo, el auge de las operaciones de factoring conducirá ineludiblemente al ingreso al mercado de nuevos actores, entidades vigiladas por el Gobierno y compañías de factoring, con lo cual se reducirá el espacio para agiotistas y usureros que hoy, sin control alguno, abusan del micro, pequeño y mediano empresario que no tiene acceso a los servicios de financiamiento de las grandes empresas, viéndose obligado a pagar tarifas exorbitantes por el descuento de cartera.

Estas operaciones se utilizan de manera masiva en el resto del mundo. Los países líderes en factoring son Reino Unido (23.3% de participación en el 2005), Italia (10.9%), Estados Unidos (9.23%), Francia (8.8%) y Japón (7.9%); le siguen España, Alemania, Holanda, Irlanda y, por último, Brasil. (Fuente: *Factors Chain International*)

En Latinoamérica, el factoring ha tomado auge en Brasil, como anotamos, en Chile y en México. En Chile, ha venido ganando participación en el mercado, hasta lograr un 7% en el año 2005 (Fuente: *Factors Chain International*), lo cual demuestra la importancia de estos negocios hoy en día.

En síntesis, con este proyecto se busca:

- Actualizar la legislación comercial sobre títulos valores, extendiéndola a la totalidad de las facturas comerciales de bienes y servicios que cumplan con los requisitos legales;
- Garantizar su negociabilidad de manera segura y eficaz;
- Disminuir la informalidad en el comercio;
- Disminuir la evasión tributaria;
- Abrir espacios a nuevas formas de financiación para pequeños y medianos comerciantes y empresarios.

Así, no solo avanzaremos un poco más en la modernización de nuestras instituciones comerciales, acorde con el desenvolvimiento de los negocios en una economía que tiende a la globalización, sino también en el camino de la formalización de los negocios.

#### EXPLICACION DEL ARTICULADO

La propuesta se enmarca dentro del articulado actual del Código de Comercio, con el fin de guardar la debida coherencia con el estatuto mercantil. Así, se propone subrogar los artículos 772, 774, 777 y 779 del Código de Comercio, modificar el artículo 773, y derogar los artículos 775, 776 y 777 *ibidem*.

El artículo 1° del proyecto subroga al artículo 772, y señala que toda factura comercial o de servicios que se expida con los requisitos legales,

señalados en la norma propuesta, es un título valor y, por tanto, negociable o transferible. Es un título valor de claro contenido crediticio, de acuerdo con la definición y clasificación de los títulos valores consignada en el artículo 619 del Código de Comercio. Se propone continuar con la costumbre mercantil de expedir un original y dos copias de las facturas, con el fin de evitar costos administrativos a los comerciantes. El original, como lo señala el artículo 617 del Estatuto Tributario nacional, se le entrega al comprador o beneficiario del servicio. De las copias, se propone tomar una para convertirla en la única transferible o endosable mediante la colocación de un sello que así lo indique, o por cualquier otro mecanismo mecánico. El comprador acepta la factura mediante su firma en el original y en la copia transferible. Con el fin de evitar fraudes, se señala que solo existirá una copia transferible, y que convertir otra copia en transferible, constituirá estafa en los términos del Código Penal.

Igualmente, cuando el vendedor reciba pagos parciales y ya ha transferido la factura, debe informarle al comprador beneficiario del bien o servicio, deudor para efectos del título, y al tercero, tenedor legítimo, con el fin de que estos conozcan el estado real del crédito.

El artículo 2° modificaría al artículo 773 del Código de Comercio, señalando los eventos en que se considera irrevocablemente aceptada la factura, bien sea de manera tácita cuando el deudor no la rechaza o cuando no efectúa reclamo expreso y escrito dentro de un plazo prudencial, que se estima en cinco días calendario. Se conserva el texto actual del artículo 773 ajustándolo a las facturas de venta de mercancías y prestación de servicios.

El artículo 3° subroga el artículo 774 del Código de Comercio, estableciendo los requisitos que debe contener la factura comercial para ser considerada un título valor. En este punto, proponemos conservar los requisitos mínimos que señalan las normas tributarias vigentes, buscando una armonización del tema, y adicionar algunos específicos, aun cuando son de común uso en el comercio, tales como el nombre e identificación del comprador, la fecha de vencimiento del crédito y la aceptación de la factura. Sin embargo, se preserva el negocio causal si la factura no cumple algunos de estos requisitos específicos. Con esta disposición se busca también, terminar con la informalidad en el comercio y evitar la evasión tributaria.

El artículo 4° subroga el artículo 777 del Código de Comercio, relativo a los pagos por cuotas, en cuyo caso es lógico que la factura indique el número de cuotas, la fecha de vencimiento de cada una y los montos que se deben pagar. Igualmente, en el caso de que la factura haya sido negociada o endosada, el emisor debe informar de los pagos parciales que reciba con posterioridad, tanto al deudor como al tenedor legítimo del título, a fin de evitar fraudes o enriquecimientos sin causa.

El artículo 5° ajusta el contenido del artículo 779 del Código de Comercio, señalando que a las facturas comerciales se le aplicarán las reglas de la letra de cambio en lo no contemplado en esta ley, en aras de la armonía normativa del Código.

El artículo 6° es nuevo, y señala que la factura, constituida en título valor, es transferible mediante endoso de la copia transferible, de acuerdo con las reglas generales de los títulos a la orden. En esta norma se establece que el endoso de más de una copia o de copia distinta a la transferible, constituiría una estafa, sancionable en los términos del Código Penal.

El artículo 7° subroga al artículo 778 del Código de Comercio y señala la obligatoriedad de aceptación del endoso por parte del deudor, quien en ningún caso, podría negarse al pago de la factura. Con esta disposición se busca aplicar las normas generales de los títulos valores endosables y evitar negativas de pago por cualquier motivo por parte de los compradores o beneficiarios de los servicios, deudores de la factura. En caso de no pago, se aplicarían, obviamente, las disposiciones de los procesos ejecutivos hoy vigentes.

El artículo 8° introduce la figura del factoring, sin definirla dada la inexistencia del vocablo en el idioma español. En México, por ejemplo, se le denomina “factoraje”, pero es una palabra que no existe aún en el Diccionario de la Lengua Española. De ahí que se proponga establecerla como operaciones de compra de cartera al descuento, o “factoring”, según su denominación anglófona. En cuanto a quien efectúa estas operaciones, se propone la denominación de “factor”, por cuanto es la utilizada en el mundo entero. Se hace, entonces, la salvedad de no confundirla con la figura del factor, como mandatario en los negocios de Preposición, que son totalmente distintos al de Factoring.

El artículo 9° establece la fórmula de vigencia de la ley y recoge las derogatorias según lo expuesto.

*Gabriel Zapata Correa,*  
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 25 del mes de septiembre del año 2007 se radicó en la Plenaria del Senado el Proyecto de ley número 151, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Gabriel Zapata*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

SENADO DE LA REPUBLICA

SECCION DE LEYES

Bogotá, D. C., 25 de septiembre de 2007

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 151 de 2007 Senado, *por la cual se fortalecen mecanismos de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, se crean las facturas comerciales como títulos valores y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 25 de septiembre de 2007

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

*Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 152 DE 2007 SENADO**

*por medio de la cual se regula la interceptación de comunicaciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Todo funcionario público que por ley tenga atribuciones para interceptar cualquier tipo de comunicación, debe en todos los casos obtener previamente, por escrito autorización de un Juez de la República.

Cualquier interceptación sin dicha autorización no tendrá validez alguna como medio de prueba.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.

*Miguel Pinedo Vidal.*

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Este proyecto obedece a la necesidad de fortalecer y reiterar los derechos fundamentales de todos los ciudadanos a su privacidad, los derechos humanos y el derecho a la intimidad.

Las autoridades legalmente facultadas para interceptar las comunicaciones telefónicas, digitales, electrónicas, escritas deben tener autorización previa de un Juez de la República, que proteja y garantice los derechos constitucionales del pueblo colombiano.

No obstante que en el Código de Procedimiento Penal se establece para los efectos jurisdiccionales, la autorización previa de un Juez, los funcionarios no jurisdiccionales no acatan dicha norma violando flagrantemente, los derechos fundamentales que mediante esta norma querían proteger la misma integridad.

La Corte Constitucional en reiteradas sentencias ordena que todas las autoridades de la República deben proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos y no dejar al arbitrio de cualquier funcionario público la vulneración de estos.

En las siguientes sentencias de la Corte Constitucional:

- INVOLABILIDAD DE COMUNICACION PRIVADA-Necesidad de orden judicial (S. C-657/96).

- INVOLABILIDAD DE COMUNICACIONES EN ESTADOS DE EXCEPCION-Interceptación requiere orden judicial (S.V. C-1024/02).

- INVOLABILIDAD DE COMUNICACIONES PRIVADAS EN LIBERTAD PERSONAL (S. C-1024/02).

- INVOLABILIDAD DE CORRESPONDENCIA (S. T-349/93, C-388/94).

- INVOLABILIDAD DE CORRESPONDENCIA-Orden de autoridad judicial (S. C-179/94).

- INVOLABILIDAD DE CORRESPONDENCIA-Vulneración (S. C-382/96).

- INVOLABILIDAD DE CORRESPONDENCIA Y DEMAS COMUNICACIONES PRIVADAS (S. C-1024/02).

- INVOLABILIDAD DE CORRESPONDENCIA Y DERECHO A LA INTIMIDAD-Retención y no entrega de correspondencia por incumplimiento pago de cuotas de administración de copropiedad (S. T-143/00), son explícitas en cuanto a la obligación constitucional de todas las autoridades para la protección al derecho a la intimidad que tienen todos los colombianos. En consecuencia los funcionarios con facultades para interceptar las comunicaciones que en su mayoría no tienen conocimientos jurídicos en materia constitucional y derechos fundamentales y por esto deben obtener previamente autorización por escrito de un Juez de la República, el cual es un garante de las garantías constitucionales de los habitantes de la República.

*Miguel Pinedo Vidal,*  
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECCION DE LEYES

Bogotá, D. C., 25 de septiembre de 2007

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 152 de 2007 Senado, *por medio de la cual se regula la interceptación de comunicaciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 25 de septiembre de 2007

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

*Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 153 DE 2007 SENADO**

*por medio de la cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* Que el personal de oficiales y suboficiales, los Soldados Profesionales, Infantes de Marina, Profesionales de las Fuerzas

Militares y Agentes de la Policía Nacional, Nivel Ejecutivo, los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, y el personal de las entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al Sector Defensa, tengan acceso universal obligatorio a través del empleador a las Cajas de Compensación Familiar en calidad de afiliación voluntaria para cobertura de servicios sociales.

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 19 de la Ley 789 de 2002 el literal d).

**Artículo 19. Régimen de Afiliación Voluntaria para Expansión de Cobertura de Servicios Sociales.** Habrá lugar a un aporte a las Cajas de Compensación Familiar del 0.6% sobre una base de 1 UVT, sin que dicha suma otorgue derechos para el pago de subsidios, limitándose el beneficio a las actividades de recreación, capacitación y turismo social en igualdad de condiciones frente a los demás afiliados a la Caja, cuando se presente uno cualquiera de los siguientes casos, sin perjuicio de los períodos de protección previstos en esta ley por fidelidad:

a) Cuando los empleadores que no estando obligados a cotizar a las Cajas de Compensación Familiar respecto de trabajadores beneficiarios del régimen especial de aportes de que trata el artículo 13 de esta ley, decidan realizar el aporte mencionado, por el trabajador beneficiario del régimen especial de aportes;

b) Los trabajadores independientes que decidan afiliarse a una Caja de Compensación Familiar, conforme el principio de libertad de escogencia que deberá ser respetado por parte de la respectiva Caja. Para que un trabajador independiente se afilie, con su grupo familiar, y mantenga su vinculación con una Caja, se hace exigible su afiliación previa al sistema de salud, siendo la base de ingresos para aportar al sistema de Cajas la misma base de aporte que exista para el sistema de salud y en todo caso no inferior a la que se utilice dentro del sistema de pensiones;

**d) El personal de oficiales y suboficiales, los Soldados Profesionales, Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares y Agentes de la Policía Nacional, Nivel Ejecutivo, los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, y el personal de las entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al Sector Defensa.**

Parágrafo 1°. Cuando el desempleado aporte el ciento por ciento (100%) de la cotización del dos por ciento (2%) sobre la base de 41 UVT, tendrá todos los mismos derechos que tienen los demás afiliados salvo al subsidio monetario. Esta misma regla se aplicará al trabajador independiente que aporte el dos por ciento (2%) sobre sus ingresos, conforme el sistema de presunciones establecido dentro del régimen de salud. En todo caso las cajas podrán verificar la calidad de la información sobre los ingresos del afiliado para dar cumplimiento a lo previsto en esta ley, o para hacerle dar cumplimiento a las normas generales sobre aporte.

Parágrafo 2°. Los aportes voluntarios a las Cajas de Compensación Familiar, conforme el régimen de excepción, se regirán por las reglas tributarias dispuestas para los aportes obligatorios en materia de impuesto de renta.

Artículo 3°. Adiciónese el siguiente artículo nuevo a la Ley 789 de 2002: "Aportes a las cajas de compensación familiar por parte del Ministerio de Defensa Nacional":

El Ministerio de Defensa deberá aportar el 0.6% sobre la base del salario básico de cada grado mensual del rubro Gastos de Personal, Aportes Parafiscales, a la Caja o Cajas de Compensación seleccionadas para personal de oficiales y suboficiales, los Soldados Profesionales, Infantes de Marina, Profesionales de las Fuerzas Militares y Agentes de la Policía Nacional, Nivel Ejecutivo, los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, y el personal de las entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al Sector Defensa

La Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, deberán aportar el 0.6% sobre la base de la asignación de retiro mensual a la Caja o Cajas de Compensación para el personal con la calidad de retirados de la Fuerza Pública del descuento realizado para gastos de funcionamiento, sin afectar el pago de subsidio familiar que se reconoce al personal de Oficiales, Suboficiales, Agentes y Soldados Profesionales de la Fuerza Pública.

Los aportes y afiliación a los clubes militares continuarán siendo obligatorios para el personal activo y voluntario para el personal retirado de la Fuerza Pública.

Artículo 4°. El Ministerio de Defensa Nacional dispondrá de doce (12) meses a partir de la promulgación de la presente ley para llevar a cabo la escogencia, según sus propios criterios de la caja o cajas de compensación a las que afiliará al personal enunciado en el objeto de la presente ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Jairo Clopatofsky Ghisays,  
Senador de la República.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### Antecedentes Seguridad Social en la Fuerza Pública

La seguridad social de la Fuerza Pública está subdividida en varias instituciones a saber; en la parte de la recreación a cargo de los Clubes Militares, Direcciones de Bienestar de las Fuerzas Militares y Dirección de Bienestar de La Policía Nacional, la parte de salud en cabeza de los subsistemas de Salud de las Fuerzas Militares y Policía Nacional, en Vivienda está la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, y en el área de capacitación para Militares las instituciones de Educación y Capacitación de la Fuerza Pública.

Los Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo, Agentes (tanto activos, como retirados), pensionados de media y baja graduación, y un gran número de suboficiales y sus familias, además del personal civil del sector defensa, no tienen acceso adecuado y permanente por capacidad instalada a los clubes ya existentes que están a cargo de las diferentes Fuerzas y del Sector Defensa, para beneficiarse de los servicios de recreación, capacitación y turismo cultural.

La razón de los clubes militares es ser "las entidades encargadas de contribuir al desarrollo de la política y los planes generales que en materia de bienestar social y cultural adopte el Gobierno Nacional, en relación con el personal de oficiales en actividad o en retiro de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional"<sup>1</sup>.

La administración de estos establecimientos está fijada por la legislación correspondiente que estipulan su composición y funcionamiento, entre otros. Para el caso de los Clubes Militares están: la Ley 124 de 1948 que estableció su creación, el Decreto 0146 de 1960 determina la organización, funcionamiento, así como establece que son entidades autónomas con personería jurídica y patrimonio propio, los Decretos-ley 2336 de 1971, 2164 de 1984 y la Ley 489 de 1998 reorganizaron su estructura y funcionamiento.

En la captación de recursos para su funcionamiento existe una dualidad en la captación de los mismos. Para sus afiliados el mecanismo de captación de los recursos por concepto de cuota de pertenencia está excluido de la Ley 80, por tanto funcionan como entidades sujetas al derecho privado, sin embargo también reciben aportes dentro del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión entre otros dentro del componente de ingresos corrientes.

El porcentaje de recaudación de dinero que por parte de sus afiliados reciben los clubes militares es permanente ya que su ingreso está asegurado desde el momento de afiliación inmediata de los miembros del sector defensa. Los Oficiales y Suboficiales al hacer parte activa de las fuerzas militares y de policía, automáticamente quedan incluidos en la base de datos de los clubes y están obligados a los descuentos estipulados para cubrir dichas afiliaciones. Por lo anterior, los clubes no compiten por sus clientes, sin embargo a pesar de esta seguridad presupuestal su gestión administrativa se caracterizan porque sus niveles de servicio y control de costos no son los más eficientes en comparación a su función, además sin una auditoría externa EXIGENTE que controle en detalle estas instituciones.

Analizando otros servicios dentro del componente social que deberían cumplir el conjunto de instituciones que hacen parte de la seguridad social de la Fuerza Pública encontramos que el apoyo a familias y beneficiarios de miembros del sector defensa en el campo de rehabilitación de heridos de combate, reubicación laboral, resocialización, protección a beneficiarios como viudas, huérfanos, además de la ayuda al núcleo familiar, generación de microempresas y pago de seguro de desempleo, se presentan vacíos que no permiten un cubrimiento y cobertura apropiada en esta área de la seguridad social. Por la anterior situación es que se pueden encontrar instituciones

<sup>1</sup> Club Militar. Acuerdo 004 de 2001, "por el cual se adaptan los Estatutos Internos del Club Militar" art. 5°.

de tipo benéfico y carácter altruista que ayudan como voluntariados en esta área de la seguridad social. Sin embargo, lo anterior no responde a un modelo institucional que permite una solución sistemática y para todos los casos dramáticos que se presentan en la Fuerza Pública.

La Seguridad Social en la Fuerza Pública requiere una revisión integral para permitir que todas las personas beneficiarias tengan acceso al mismo servicio, sin diferencias organizacionales que excluyan miembros de la Fuerza Pública, en razón a su jerarquía, antigüedad o tipo de relación laboral.

En la parte de bienestar de personal del Sector Defensa este se encuentra atomizado en organizaciones que no coordinan funciones internas para garantizar el mantenimiento y mejoramiento de la calidad de vida de los miembros del sector en general, así mismo de las condiciones de trabajo y el bienestar integral propio y de su núcleo familiar.

Para ilustrar la deficiencia que se tienen en cuanto a la prestación de servicios sociales de calidad para los miembros de la fuerza pública podemos enunciar el caso particular de los Soldados Profesionales<sup>2</sup>, antes denominados Soldados Voluntarios<sup>3</sup>, que prestan sus servicios desde el año 1990 y que para ellos aún no se ha creado ninguna organización que mejore su seguridad y bienestar social. Es importante aclarar que los soldados profesionales, desde la reglamentación de su existencia, no han tenido acceso a clubes militares por considerarse otra categoría, y para el caso del personal del Nivel Ejecutivo desde 1994 difícilmente los han adaptado al nivel de suboficiales.

La afiliación de Oficiales, Suboficiales de las Fuerzas Militares, Policía Nacional y personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional a los Clubes Militares de Oficiales, Suboficiales y Agentes son de carácter obligatorio, desde su ingreso al escalafón y hasta su retiro por cualquiera de las causales previstas en la norma que los rige, sus aportes son un porcentaje del sueldo básico descontados en forma permanente por nómina, por tanto los clientes para los clubes como lo habíamos enunciado son cautivos y esto afecta el nivel de desempeño al no tener competencia para ofrecer servicios diferentes al restaurante, taberna, piscina y deportes entre otros.

La Fuerza Pública no cuenta con Cajas de Compensación Familiar que permitan una integración de servicios más amplios para los beneficiarios; en las áreas de salud, recreación, rehabilitación de heridos de combate, reubicación laboral, resocialización, planes de vivienda, capacitación, protección a beneficiarios como viudas, huérfanos y ayuda al núcleo familiar, generación de microempresas, seguros de desempleo la destinación es muy precaria en comparación con las necesidades del sector al que hacemos referencia.

Teniendo en cuenta que la ley creó en Colombia, las Cajas de Compensación Familiar como mecanismo de mejoramiento de la calidad de vida y de generación de oportunidades para los trabajadores en Colombia, se pretende que el personal de Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo, Agentes, soldados profesionales de las Fuerzas Militares y personal civil del Sector Defensa tengan acceso por medio de la modalidad de voluntarios a través del empleador a las Cajas de Compensación Familiar EN CALIDAD DE AFILIADOS de forma amplia y obligatoria para todos sus miembros a las que se escojan según criterios de cumplimiento y efectividad determinados por el Ministerio de Defensa.

La Ley 789 de 2002 en su artículo 19 permite la afiliación por medio del empleador de forma particular a alguna caja de compensación ya existente. El personal del Sector Defensa puede gozar voluntariamente de esta condición cuando así lo estime conveniente la dirección de la unidad o del personal adscrito, vinculado o del sector descentralizado, por lo cual, la discrecionalidad en la afiliación es amplia lo que deja manifiesto que no todo el personal, a pesar de la opción determinada por la ley, se encuentre afiliada actualmente a alguna de las cajas ya existentes.

El presente proyecto de ley busca subsanar esta debilidad a la hora de garantizar la afiliación de todo el personal que hace parte del Sector Defensa, logrando que el Ministerio por medio de procedimientos internos de

<sup>2</sup> DECRETO 1793 DE 2000, septiembre 14. Por el cual se expide el Régimen de Carrera y Estatuto del Personal de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares. Artículo 1°. *Soldados Profesionales*. Los soldados profesionales son los varones entrenados y capacitados con la finalidad principal de actuar en las unidades de combate y apoyo de combate de las Fuerzas Militares, en la ejecución de operaciones militares, para la conservación, restablecimiento del orden público y demás misiones que le sean asignadas.

<sup>3</sup> Categoría creada durante el mandato del Presidente César Gaviria que creó la figura del soldado voluntario, que es quien, luego de prestar su servicio obligatorio, decidía libremente quedarse en las filas y recibía a cambio una bonificación equivalente a 1.6 salarios mínimos.

escogencia de la caja que más se adecue a sus necesidades afilie de manera permanente y total al personal que hace parte de la entidad en cualquier parte del territorio nacional.

### Información Cajas de Compensación

#### Concepto:

Se definen como personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, para cumplir funciones de Seguridad Social a través del recaudo de aportes y pago de las asignaciones del Subsidio Familiar<sup>4</sup>.

Su función social es muy clara y definida ya que permite a los empleadores "compensar" o no discriminar en la contratación de personas casadas y con muchos hijos. De no existir el sistema descrito, el empleador debería cancelar mayores salarios al trabajador con más hijos, en otras palabras, la función social de las cajas de compensación consistía en mantener un fondo de compensación para no tener diferencias entre trabajadores casados y solteros con más o menos hijos.

#### Objetivo:

Las cajas de compensación tienen como objetivo ofrecer servicios en beneficio de sus afiliados con el fin de cumplir funciones administrativas en cuanto a la Seguridad Social principalmente, vivienda, cultura, salud capacitación, recreación, con el fin de promover y asegurar el desarrollo personal del trabajador y de su familia.

Su importancia radica en que las cajas de compensación solucionan contingencias sociales no cubiertas por otras instituciones, considerándose como el sistema más importante de asistencia social dado el número de personas que resulta beneficiado de ellas y la multiplicidad de funciones que cumplen.

Por otra parte la historia de las cajas de compensación en Colombia, surgen con el subsidio familiar como una prestación nueva para 1949 con la empresa Ferrocarril de Antioquia. Mas tarde en 1954 se fundó la primera caja de compensación Familiar en Medellín con aportes de 1% del salario de los trabajadores.

Para 1957 por el Decreto Legislativo 118 de 1957 se extiende la idea por todo el país y de carácter obligatorio. Era un concepto totalmente novedoso, que ya se conocía en otras partes del mundo y surge como iniciativa de los empresarios privados en Colombia anticipándose al Estado para cumplir con funciones de seguridad social.

Años más tarde de iniciado el sistema el Estado reconoció su importancia y eficacia, dentro de los rasgos especiales trazados por el sector privado. Fue así como se expidió una regulación legal, que establecía una apropiada inspección y vigilancia, pero respetaba en todo momento el carácter de personas jurídicas de derecho privado para las cajas de compensación.

#### Funciones:

##### Las Cajas de Compensación Familiar, tienen como funciones:

- Realizar los respectivos recaudos a los empleadores las sumas establecidas según la ley para el pago del subsidio Familiar a sus trabajadores.
- Repartir de acuerdo con la ley entre las cuotas del subsidio familiar entre los trabajadores de los empleadores afiliados.
- Administrar las actividades de subsidios, recreación social, cultura, vivienda de interés social y programas de educación integral y nutrición.
- Coordinar, administrar y llevar a cabo todo tipo de obras programadas tanto sociales como de servicios, que convengan al pago del subsidio familiar.
- Ejecutar actividades de servicios, protección y seguridad social.
- Tener participación y capacidad de asociarse o invertir en los regímenes de salud, pensiones y riesgos profesionales.
- Invertir en el sistema financiero a través de la creación de oficinas de crédito, modelos cooperativos y compañías de seguros, para fortalecer el ahorro y el crédito y promover el empleo, la vivienda de interés social, la capacitación y el desarrollo personal.
- Desarrollar una base de datos de trabajadores y ex trabajadores, con el propósito de realizar un seguimiento del comportamiento del empleo.

Según la Superintendencia de Subsidio Familiar, son funciones de las Cajas de Compensación:

- Ser recaudadoras de aportes y pagadoras de subsidio en dinero y en especie.

<sup>4</sup> Superintendencia del Subsidio Familiar. Web Site: [www.ssf.gov.co](http://www.ssf.gov.co)

- Desarrollar programas y obras sociales.
- Cumplir con funciones de Seguridad Social.
- Recibir el 4% sobre la totalidad de la nómina, a cargo del empleador, como aporte parafiscal.
- Someterse a control y vigilancia a través de la Superintendencia de Subsidio Familiar.
  - Cumplir con servicios sociales, priorización de los servicios por la Ley 21 de 1982 sobre vivienda.
  - Cumplir con la recreación Social, Educación, capacitación y servicio de bibliotecas.
  - Nutrición y mercadeo de productos básicos de la canasta familiar de las personas de menores ingresos.
  - Crédito de fomento.
  - Salud.
  - Participación.

#### Financiamiento y Patrimonio

##### Ingresos:

En su mayoría, las cajas de compensación reciben recursos provenientes de comisiones, reajustes e intereses por préstamos, intereses penales, rentas de inversiones, multas, producto de las ventas de bienes y servicios. Donaciones, legados, herencias y otros recursos que por ley deben ser legales.

##### Legislación y normatividad Colombiana sobre Cajas de Compensación Familiar

- **Ley 25 de 1981** “por medio de la cual se crea la Superintendencia de Subsidio Familiar”.
- **Ley 21 de 1982** “Por la cual se modifica el Régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones”.
- **Ley 3ª de 1991** Crea el sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, establece el Subsidio Familiar de Vivienda, define quiénes pueden ser beneficiarios del Subsidio Familiar, determina qué es una solución de vivienda.
- **Ley 100 de 1993** Sistema de seguridad social integral.
- **Ley 789 de diciembre de 2002** por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.
- **Ley 920 de diciembre de 2004** por la cual se autoriza a las cajas de compensación familiar adelantar actividad financiera y se dictan otras disposiciones.
- **Decreto 341 de 1988**, Por el cual se reglamenta la Ley 21 de 1982 (por la cual se crea la Superintendencia del Subsidio Familiar) y la Ley 21 de 1982 (por medio de la cual modifican el Régimen del Subsidio Familiar) y se dictan otras disposiciones.
- **Decreto 784 de 1989**, Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 21 de 1982.

• **Decreto 827 de 2003**, Reglamenta la Ley 789 de 2002 en relación con la administración del fondo para fomento al empleo y protección al desempleado, control a la evasión y régimen de transparencia, categorías tarifarias, presupuestos de las Cajas de Compensación, entre otros.

• **Decreto 975 de 2004**, Por medio del cual se fijan los diferentes tipos de soluciones de vivienda, las cantidades del subsidio de acuerdo a la población, quiénes tienen derecho al subsidio de vivienda, las modalidades de soluciones de vivienda a las cuales puede aplicarse el subsidio y otras disposiciones.

• **Decreto Ley 1769 de 2003**, En desarrollo de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso en el artículo 5º de la Ley 789 de 2002, el Gobierno Nacional define los términos y condiciones a que debe sujetarse la cuota monetaria en el Sistema de Compensación Familiar, régimen de organización, funcionamiento y tiempo de implantación.

• **Ley 21 de 1982** “Por la cual se modifica el régimen del Subsidio familiar y se dictan otras disposiciones”.

*Jairo Clopatofsky Ghisays,*  
Senador de la República.

#### SENADO DE LA REPUBLICA SECCION DE LEYES

Bogotá, D. C., 26 de septiembre de 2007  
Señora Presidenta

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 153 de 2007 Senado, *por medio de la cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 25 de septiembre de 2007

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

*Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE (PRIMERA VUELTA) AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 010 DE 2007 SENADO

*por el cual se eleva a rango constitucional los derechos de las víctimas de crímenes contra la humanidad y se establecen mecanismos para garantizar la no repetición del paramilitarismo en Colombia.*

En los últimos cincuenta años, millones de personas en Colombia han sido víctimas de múltiples formas de violencia. A los crímenes y vejámenes sufridos en carne propia, o en la de sus seres queridos y cercanos, se han sumado con frecuencia el desarraigo y la miseria. Muchas comunidades han sido desintegradas por efectos de la violencia, o sometidas a formas de control autoritario. La impunidad casi generalizada ha brindado seguridad a los perpetradores de estos hechos para que puedan gozar en total libertad del botín de su accionar violento. Sin la sanción penal y menos social de sus actos, se han sentido estimulados a cometer nuevos crímenes.

Actualmente, Colombia busca la superación definitiva del conflicto armado en un contexto particularmente difícil. Existen dudas razonables sobre si las actuales negociaciones entre el gobierno del Presidente Álvaro Uribe y los grupos paramilitares podrán realmente conducir al desmonte definitivo

de este fenómeno y, por tanto, a un estadio de disminución efectiva de la violencia, aspiración más sentida de la sociedad colombiana.

La eliminación física del contradictor político, bajo cualquier argumento o justificación, se convirtió en una práctica sistemática y recurrente por parte de sectores muy definidos de la sociedad con la colaboración de sectores también definidos del Estado. Las estructuras de poder económico y político del paramilitarismo se consolidaron con la anuencia, por acción u omisión, de sectores estatales en el orden nacional, regional y local. Si esas estructuras no son desmontadas definitivamente, dentro de un proceso real de superación del conflicto interno, se podría terminar por legalizarlas y legitimarlas. Sin duda, esta legalización tendría como efecto inmediato la agudización del conflicto armado y la continuación de las violaciones generalizadas y sistemáticas a los derechos humanos.

Por lo menos desde la formalidad jurídica, y es obligación del Congreso de la República plantearlo, el mensaje que debe enviarse desde el Estado y la sociedad a esos sectores paraestatales es contundente: A futuro, no se permitirá el accionar de ninguna expresión paraestatal y para ello se cerrará cualquier resquicio legal que les haya permitido su creación, permanencia y crecimiento. Ese mensaje reposa sobre dos estrategias de singular impor-

tancia: la constitucionalización de los derechos de las víctimas de crímenes contra la humanidad y genocidio a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición, y el diseño de mecanismos de no repetición y prevención de tales atrocidades, específicamente destinados al desmonte de las estructuras que las hicieron posible.

### **La constitucionalización de los derechos de las víctimas de crímenes contra la humanidad y genocidio**

En cuanto a lo primero, la constitucionalización de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, permitiría un reconocimiento explícito del significado capital que tienen estos derechos, y una garantía más efectiva de los mismos. Como se sabe, estos derechos buscan reivindicar a las víctimas de crímenes atroces y a la sociedad misma, de forma tal que se conozcan la verdad de los hechos ocurridos, que los victimarios sean judicializados y responsabilizados, se obtenga una reparación efectiva y se tenga la seguridad, por parte de las víctimas y también de la sociedad, que dichos crímenes no volverán a repetirse.

En la situación colombiana, la protección efectiva de estos derechos es esencial por varias razones. De una parte, dicha protección es moralmente deseable, en razón de la importancia que tiene, para la dignidad de una persona, que su sufrimiento sea reconocido y el daño ocasionado condenado públicamente. De otra parte, la protección de los derechos de las víctimas es políticamente conveniente, dada la necesidad que existe de evitar que la sociedad en general, y los victimarios en particular, mantengan la idea de que es posible cometer crímenes atroces sin mayores consecuencias; idea que haría la paz insostenible en el largo plazo. Finalmente, la protección de estos derechos es exigible jurídicamente en virtud de los estándares internacionales que desde hace algunas décadas existen sobre la materia. De manera creciente se afianza en la comunidad de naciones la convicción de que **la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición**, no son prerrogativas excepcionales para las víctimas de crímenes contra la humanidad y las sociedades que los han padecido, sino derechos humanos fundamentales<sup>1</sup>.

Estos preceptos internacionales han sido incorporados al derecho nacional a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>2</sup>. Según la Corte Constitucional, los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición consagrados en tales estándares internacionales tienen rango constitucional porque se derivan de algunos derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales de derechos humanos y derecho humanitario ratificados por Colombia, que hacen parte del bloque de constitucionalidad. Tales derechos incluyen, entre otros, el acceso a la justicia, el derecho a no ser objeto de tratos crueles inhumanos o degradantes, el debido proceso, el derecho a un recurso judicial efectivo, y el deber del Estado de investigar graves violaciones de los derechos humanos<sup>3</sup>.

A pesar de este reconocimiento jurisprudencial de la superioridad jerárquica de los derechos de las víctimas, resulta importante hacerlo explícito a través de la incorporación expresa de tales derechos al texto constitucional, a fin de que no exista duda sobre su exigibilidad, y de que gocen de todos los mecanismos de protección de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución. Esto permitiría una mayor seguridad jurídica para las víctimas, y una certeza sobre los mecanismos judiciales disponibles para hacer efectiva su protección. En particular, dado el carácter fundamental que adquirirían los derechos de las víctimas, estas podrían solicitar su protección a través de la acción de tutela. La constitucionalización de estos derechos establecería un vínculo directo y explícito entre los estándares internacionales en materia de derechos de las víctimas y la Constitución Política colombiana.

<sup>1</sup> Estos estándares jurídicos internacionales están consagrados en los *Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* –comúnmente llamados principios Joinet, por el Relator de la ONU que los redactó en 1997–, en la actualización que de estos principios hizo Orentlicher (*Conjunto actualizado de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, recomendados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas mediante Resolución 2005/81 del 21 de abril de 2005*), y en los fallos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha proferido en aplicación de ellos. En septiembre de 2006, la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Louise Arbour, presentó ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en Ginebra, un informe para reconocer el derecho a la verdad como un derecho “autónomo e inalienable”, que “no admite suspensión y no debe estar sujeto a restricciones”.

<sup>2</sup> Ver, entre otras, las Sentencias C-228 de 2002, C-578 de 2002 y C-370 de 2006.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006.

biana, que sin duda reforzaría aquel establecido entre dichos instrumentos en virtud de la doctrina del bloque de constitucionalidad.

Este reforzamiento de la protección constitucional de los derechos de las víctimas podría evidenciar una voluntad por parte del Estado colombiano de cumplir con los estándares internacionales en esta materia; compromiso que hasta ahora no ha sido claro, tal como lo muestran las condenas por responsabilidad internacional a las que frecuentemente se ha visto sometido el Estado por vulnerar, o permitir la vulneración, de los derechos de las víctimas de crímenes contra la humanidad en general, y de las víctimas de crímenes del Estado y del paramilitarismo en particular<sup>4</sup>. Por ende, la constitucionalización de los derechos de las víctimas conllevaría una medida eficaz destinada a echar para atrás tal política auspiciadora, y a lanzar un mensaje claro a la comunidad internacional de lucha del Estado contra los crímenes sistemáticos, y de protección activa de los derechos constitucionales.

La constitucionalización de estos derechos resulta también importante porque estos no sólo cumplen la función de proteger a las víctimas y de reestablecer su dignidad, sino que además ayudan a garantizar que las estructuras que perpetraron las atrocidades sean desmontadas, con el fin de que se garantice que actos similares no volverán a tener lugar. En esa medida, los derechos a la verdad, la justicia y la reparación son, a un mismo tiempo, derechos subjetivos de las víctimas y mecanismos de la garantía de no repetición. Así, el esclarecimiento pleno de la verdad de los crímenes contra la humanidad trae como resultado la protección del derecho de las víctimas a conocer las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que estos ocurrieron y la protección del derecho de la sociedad a tener un relato histórico objetivo sobre los acontecimientos anteriores a la superación de la violencia.

Dicho esclarecimiento permitirá también la dilucidación de las lógicas de operación y las redes delictivas con base en las cuales se cometieron esos crímenes, lo que puede aportar enormemente a su desmonte definitivo. El derecho a la justicia permite que los crímenes atroces sean castigados no solo para que las víctimas –y la sociedad– perciban sentimientos real de justicia, sino también para establecer que, en el futuro, la ejecución de esos crímenes no quedará en la impunidad. Finalmente, el derecho a la reparación busca el resarcimiento del daño sufrido por las víctimas como consecuencia de la comisión de un crimen atroz, así como el debilitamiento del poderío y la legitimidad social adquiridos por los agresores. La garantía del derecho a la reparación permite que las estructuras económicas de poder con base en las cuales se desató la violencia sean desarticuladas.

Ahora bien, la garantía de no repetición propiamente dicha es un derecho independiente de las víctimas que sólo puede ser satisfecho plenamente mediante la puesta en práctica de mecanismos institucionales tendientes al desmonte de las estructuras que hicieron posible la comisión de los crímenes atroces, con miras a prevenir que estos sean cometidos nuevamente. Así, si bien la protección constitucional de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación puede contribuir a realizar la garantía de no repetición, esta requiere de mecanismos institucionales específicamente diseñados para su satisfacción.

Dichos mecanismos tienen el propósito de proteger el derecho subjetivo de las víctimas a la no repetición de las atrocidades, pero también de garantizar que la paz y la reconciliación social sean una realidad materializable y durable en el largo plazo. En esa medida, la satisfacción del derecho a la no repetición constituye una condición *sine qua non* del éxito de cualquier proceso de superación del conflicto armado. De ahí que resulte vital, como parte de las transformaciones institucionales necesarias, diseñar mecanismos específicamente destinados al desmonte de las estructuras de poder que hicieron posible que los grupos paramilitares perpetraran las atrocidades que, hasta la fecha, han perpetrado.

### **La garantía de no repetición de las estrategias paramilitares**

La experiencia internacional demuestra que en todos los países en que han sido aplicadas estrategias paramilitares y mercenarias, las consecuencias son en extremo nocivas. La sociedad colombiana no escapa a ese lastre: La destrucción de hogares y comunidades, la usurpación de bienes muebles e inmuebles y la tierra, el desarraigo y el empobrecimiento generados por la expulsión de poblaciones enteras a las ciudades, hacen parte de las consecuencias devastadoras que ha traído la ruptura de los lazos sociales por medio de esta acción criminal. Los pueblos indígenas, las comunidades cam-

<sup>4</sup> Ver al respecto las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de las desapariciones forzadas de 19 comerciantes en el Magdalena Medio, y las masacres de Mapiripán, Pueblo Bello e Ituango.

pesinas, y los consejos comunitarios afrodescendientes, han sido especialmente afectados por las masacres y el desplazamiento forzado. También las mujeres han sido víctimas de agresión contra sus cuerpos, y han tenido que soportar los peores efectos socioeconómicos del desarraigo. Mientras tanto, en los barrios marginales de las grandes ciudades son los jóvenes quienes han sido perseguidos por campañas llamadas de “limpieza social”, a la vez que los agresores recurren a bandas sicariales que fomentan el delito.

Las políticas de seguridad nacional, proclamadas por el Estado en distintas etapas, en las que determinados movimientos sociales y políticos aparecen como “enemigos internos”, han sido las fuentes para la conformación de estructuras paramilitares legalizadas a través de normas legislativas y decisiones ejecutivas. Desde un discurso justificatorio del derecho a la autodefensa, sectores económicos, miembros de partidos políticos y terratenientes, han utilizado el marco legal creado o la normatividad inexistente, para desplegar procesos de enriquecimiento, contrarreforma agraria y acumulación de capitales. El control territorial y electoral se ha convertido en el trasfondo real de lo que ha sido defendido como parte de una modalidad de lucha contrainsurgente en condiciones de guerra irregular.

La jurisprudencia de un número creciente de casos de violaciones a los Derechos Humanos ha hecho cada vez más visible e innegable el carácter sistemático de los componentes del modelo de agresión empleado en las incursiones paramilitares, apoyadas en la mayoría de casos por unidades de la Fuerza Pública. En las ciudades, los grupos paraestatales han cometido asesinatos selectivos de líderes sociales y políticos. En las zonas rurales han perpetrado masacres como espectáculos públicos de terror en los que las poblaciones rurales han tenido que presenciar inermes los asesinatos colectivos, acompañados de actos de tortura practicados contra sus vecinos y líderes comunitarios<sup>5</sup>. Como parte de sus incursiones, los grupos paramilitares convirtieron fincas y haciendas de las zonas en que instauraron su control en centros de exterminio y tortura en los que han sido halladas fosas comunes con los restos mortales de las víctimas<sup>6</sup>. En algunas zonas, estos métodos atroces han sido utilizados para causar desplazamientos masivos de las comunidades y para repoblar las zonas con grupos adeptos a los victimarios. En otros sitios, han servido para instaurar un régimen de terror que mantiene una dominación constante sobre las comunidades.

El control político y social ha permitido que se consoliden redes mafiosas y criminales que se enquistan en el poder local, convierten los recursos públicos en un botín, y utilizan la estructura del Estado para legalizar fortunas y lavar capitales que tienen su origen en el narcotráfico y otros negocios ilícitos. Durante el proceso de diálogos entre el Gobierno del Presidente Uribe Vélez y las Autodefensas Unidas de Colombia, ese modelo de “nueva institucionalidad” se ha fortalecido en vastos territorios de la geografía nacional. La infiltración del aparato estatal, el lavado de activos y el control social, se mantienen allí con fuerzas paramilitares que han simulado desmovilizaciones, pero que mantienen intacto su poder militar y extorsivo.

Sin lugar a dudas, uno de los mecanismos institucionales esenciales para garantizar la no repetición de las atrocidades cometidas por el paramilitarismo consiste en prohibir, en todas sus formas y expresiones, la conformación de grupos armados paraestatales y el diseño de estrategias paramilitares. Aunque parezca obvia, esta prohibición no ha estado siempre presente ni ha sido lo suficientemente clara en el ordenamiento jurídico colombiano, que en varias etapas de la historia reciente ha permitido la delegación de la

fuerza pública y del monopolio de las armas por parte del Estado en cabeza de particulares. En efecto, vale la pena recordar, para sólo mencionar los ejemplos más significativos, el Decreto número 3398 de 1965, que permitió la conformación de grupos de autodefensas civiles y que fue convertido en legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968; y el Decreto número 356 de 1994, que hizo posible la conformación de grupos de particulares —posteriormente llamados “CONVIVIR”—, encargados de servicios de vigilancia y seguridad, con facultades especiales en lo que se refiere al uso de armas, técnicas y procedimientos restringidos, y sometidos únicamente a un control de tipo facultativo por parte del Estado.

Así, por medio de disposiciones legales y de decretos ejecutivos, el Estado colombiano ha autorizado delegar el uso de la fuerza, desplegar la lucha contrainsurgente y realizar operaciones de control del orden público con grupos de civiles armados por las instituciones oficiales. El empleo de estas estrategias irregulares fue doctrina de las Fuerzas Militares, y en material de estudio y formación de los mandos medios en el Ejército Nacional<sup>7</sup>. Como lo ha afirmado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con esta normatividad el Estado colombiano permitió e incentivó la creación y proliferación de los grupos paramilitares, y dio pie para que, en lugar de reprimirlos, se colaborara con ellos<sup>8</sup>.

De ahí que, a pesar de que con posterioridad a los decretos y leyes antes mencionados el Estado ha proferido normas tendientes a derogarlos y, más aún, a prohibir y a tipificar como delito el paramilitarismo, por razones históricas y por la repetición cíclica de estrategias paramilitares en el último medio siglo, resulta necesario reforzar aquellas prohibiciones, manifestando expresamente en el texto constitucional la proscripción de toda delegación de la fuerza pública y de las armas de guerra en los particulares<sup>9</sup>.

Esta prohibición se encuentra implícitamente contenida en los artículos 216 y 223 de la Constitución Política, que contienen el principio del monopolio de la fuerza pública y de las armas en cabeza del Estado. Asimismo, la Corte Constitucional ha interpretado este principio en el sentido de que la autorización de porte de armas por parte de los particulares no puede implicar, en ningún caso, la sustitución del Estado en las funciones propias de la Fuerza Pública y, por tanto, no puede recaer sobre armas de guerra o de uso privativo de las fuerzas militares y de policía, ni puede permitir que los particulares acudan a técnicas y procedimientos de seguridad o defensa de carácter restringido<sup>10</sup>. A pesar de que la Sentencia C-572/97 de la Corte Constitucional recordó los límites del uso de armamento restringido y señaló que las cooperativas de seguridad “CONVIVIR” no podían realizar tareas de inteligencia ni participar en acciones militares, terminó declarándolas constitucionales. Un hecho que refuerza la necesidad de consagrar la prohibición constitucional de la delegación de la fuerza pública en particulares.

La reiterada práctica de legalizar este modelo de seguridad hace necesaria la incorporación expresa al texto constitucional de la prohibición de la delegación de la fuerza pública y de las armas a los particulares, con el fin de que no exista ninguna duda sobre su carácter vinculante, y sobre los deberes estatales que se desprenden de dicho principio, de tal forma que los ciudadanos puedan exigir que su salvaguarda sea efectiva.

Esta prohibición debe ser explícitamente comprendida como un componente esencial del derecho de las víctimas a la no repetición de crímenes contra la humanidad y genocidio, en la medida en que la comisión de tales crímenes se hizo posible, en buena parte, por la falta de garantías jurídicas lo suficientemente sólidas para hacer efectivo el principio del monopolio de la fuerza pública por el Estado. Como tal, un componente esencial de la garantía de no repetición es, justamente, que a futuro no exista ninguna duda, vacío o ambigüedad en el ordenamiento jurídico colombiano en lo que se refiere a dicho principio. Y, más aún, que ese principio pueda ser asegurado a través de los mecanismos previstos para exigir el cumplimiento de la Constitución en general, y de los derechos fundamentales en particular.

<sup>5</sup> En algunas de las cientos de masacres cometidas bajo este patrón se encuentra probada judicialmente la autoría de grupos paramilitares con la complicidad de las fuerzas militares. Tal es el caso de las siguientes: la masacre de Sabana de Torres el 15 y el 16 de agosto de 1986; la masacre de 50 personas en Segovia, Antioquia, en 1988; la desaparición de 19 comerciantes en el Magdalena Medio y la posterior masacre de la comisión judicial que investigaba los hechos en La Rochela, Santander, en 1989; la masacre de 17 personas en los Uvos el 7 de abril de 1991; la desaparición colectiva de 42 campesinos en Pueblo Bello, Antioquia, en 1990; la masacre de 20 indígenas en Caloto, Cauca, el 16 de diciembre de 1991; la masacre de 13 campesinos en Riofrío el 15 de octubre de 1993; la ejecución de 70 personas en operaciones de la Red 007 de la Armada Nacional en Barrancabermeja entre 1990 y 1994; la masacre de 65 pobladores en Yarumal, Antioquia, entre los años 1993 y 1994; la masacre de 350 personas en Trujillo, Valle, entre 1986 y 1994; la masacre de 49 personas en Mapiripán, Meta, en julio de 1997; las masacres del Aro y La Granja en 1997; la masacre de 24 campesinos en Alaska, Valle, el 10 de octubre de 2001; la masacre de más de 100 campesinos en la zona del Naya, entre Cauca y Valle, en abril de 2002.

<sup>6</sup> La finca El Palmar, localizada en las afueras del municipio de San Onofre, Sucre, en la que han sido hallados decenas de cadáveres en fosas comunes, se ha convertido en el símbolo de esta clase de lugares en el país.

<sup>7</sup> La doctrina contrainsurgente paramilitar aparece explícitamente formulada en seis manuales del Ejército Nacional de los años 1962, 1963, 1969, 1979, 1982 y 1987. Ver *Deuda con la humanidad. Paramilitarismo de Estado, 1988-2003*, Banco de Datos del CINEP, pp. 17-22.

<sup>8</sup> Ver, entre otras, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *19 comerciantes* (5 de julio de 2004) e *Ituango* (julio 1° de 2006).

<sup>9</sup> Ver el Decreto Legislativo número 0180 de 1988, el Decreto número 0815 de 1989, el Decreto número 1194 de 1989, el Decreto número 2266 de 1991, el Decreto número 2974 de 1997 y el Decreto número 324 de 2000.

<sup>10</sup> Ver, entre otras, las Sentencias C-296 de 1995, C-572 de 1997 de la Corte Constitucional.

La prohibición constitucional de la delegación de la fuerza pública y de las armas en cabeza de los particulares es, pues, una medida de inmensa prioridad para satisfacer el derecho a la no repetición de las atrocidades cometidas en vigencia del paramilitarismo, en la medida en que puede contribuir enormemente tanto al desmonte de las estructuras de poder paramilitar, como a la prevención de la conformación futura de nuevos grupos paramilitares y a la desvinculación de los servidores públicos que por acción u omisión hayan prestado su concurso para el desarrollo de estrategias de tipo paramilitar.

Esta prohibición ha sido recomendada reiteradamente por diversos organismos internacionales encargados de la vigilancia del cumplimiento de los tratados internacionales por parte de los Estados. Así, por ejemplo, en un pronunciamiento sobre la Ley 975 de 2005, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresó: “[una situación tan compleja, dolorosa y prolongada como la colombiana requiere desactivar a los actores armados mediante mecanismos de negociación. Por ello, para asegurar la perdurabilidad de la paz, se debe garantizar la no repetición de crímenes de derecho internacional, de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario”<sup>11</sup>. En otra oportunidad, la Comisión Interamericana afirmó: “El Estado colombiano debe tomar todas las medidas necesarias para garantizar el derecho a la vida de sus ciudadanos. Entre ellas, la CIDH hace especial exhortación para que, de manera definitiva, se desmonten los grupos paramilitares y de autodefensa y se investiguen y sancionen los graves hechos de violencia y violación de Derechos Humanos provenientes de esos grupos”<sup>12</sup>.

En un sentido similar, los relatores especiales sobre la Tortura y las Ejecuciones Extrajudiciales de las Naciones Unidas han recomendado, en el caso colombiano, “[q]ue aumente la intensidad y la eficiencia de los esfuerzos por desarmar a la población civil” pues, “[l]a imposición de un control estricto de las armas en poder de civiles sería una medida importante para reducir los casos de delincuencia común y violencia en Colombia”<sup>13</sup>. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha recomendado también “que se tomen medidas inmediatas para desmantelar los grupos paramilitares y que se considere la posibilidad de revocar el decreto presidencial por el que se legaliza la constitución de las cooperativas de seguridad rural”<sup>14</sup>.

Así las cosas, la prohibición constitucional de la delegación de la fuerza pública y de las armas en cabeza de los particulares como componente esencial de la garantía de no repetición sería, sin duda, una manera importante de cumplir con las recomendaciones de los organismos internacionales en la materia. Con ella, el Estado colombiano expresaría su voluntad inequívoca ante la Comunidad Internacional de acabar con el paramilitarismo, de impedir la permanencia de sus estructuras de poder, y de prevenir el surgimiento de nuevas estructuras de igual naturaleza. Y este mensaje no se quedaría simplemente en las palabras, pues su inclusión en el texto constitucional permitiría que la materialización de dicha prohibición fuese exigible a los agentes estatales, quienes quedarían inexcusablemente obligados a cumplirla.

Esta prohibición explícita de la delegación de la fuerza pública y de las armas en cabeza de los particulares buscaría, además, acabar radicalmente con la historia de colaboraciones y complicidades entre servidores públicos y los grupos paramilitares que ha favorecido la comisión de crímenes contra la humanidad y genocidio en el país, bien sea por la participación directa de agentes estatales, o por omisiones intencionales a su deber de protección de los derechos. En efecto, al explicitar esta prohibición también se explicitaría que los miembros de las fuerzas militares o de policía, de los cuerpos de seguridad y de cualquier dependencia estatal no pueden acudir a los particulares para que les colaboren, los complementen o los sustituyan en sus funciones<sup>15</sup>. Mucho menos podrían los agentes estatales auspiciar la creación de grupos de particulares con el cometido de llevar a cabo ac-

tuaciones ilegales, que permitieran al Estado mantenerse al margen de toda responsabilidad por concepto de ellas.

Tanto desde la legalidad, como a través de actuaciones ilegales, esas instancias se han transformado, o han propiciado el surgimiento de escuadrones de la muerte, bandas sicariales, redes mafiosas y ejércitos paramilitares, con grados variables de autonomía. La confusión creada por la proliferación de “fuerzas oscuras” ha permitido que desde el Estado, incluyendo unidades de la fuerza pública, se planifiquen y ejecuten operaciones encubiertas que se presentan bajo la forma de acciones paramilitares. En 1997, lo señaló el Defensor del Pueblo: “Estos [los grupos paramilitares] se han convertido en el brazo ilegal de la fuerza pública para la que ejecutan el trabajo sucio que ella no puede hacer por su carácter de autoridad sometida al imperio de la ley. Se trata de una nueva forma de ejercer la represión ilegal sin cortapisas que algunos analistas han llamado, muy acertadamente, la violencia por delegación”<sup>16</sup>.

La técnica de conformación de unidades encubiertas o de grupos de apoyo armado entre la población civil permitió descargar en particulares la responsabilidad estatal de crímenes generalizados y sistemáticos, y crear así una sólida barrera de impunidad que impide la acción del Poder Judicial. El recurso a estructuras ilegales ha logrado, con relativo éxito, la conservación de la legitimidad estatal en las condiciones del empleo arbitrario y criminal de la fuerza. Pero, al mismo tiempo, al posibilitar que con el apoyo de los poderes estatales el mercenarismo y el paramilitarismo se hayan convertido en componentes del conflicto armado y de la acción de la Fuerza Pública, se ha propiciado la desinstitucionalización del propio aparato estatal y, con ella, la erosión de los principios fundamentales del Estado de Derecho<sup>17</sup>.

Lo anterior justifica plenamente la necesidad de reforzar, también como mecanismo de la garantía de no repetición, la prohibición de toda forma de legalización, instigación, colaboración, favorecimiento, complicidad o tolerancia de parte de los agentes estatales hacia los grupos paramilitares. El reforzamiento de esta prohibición podría lograrse mediante dos reformas constitucionales. De una parte, se requeriría incluir en el texto constitucional que todo miembro de la Fuerza Pública o agente del Estado que haya apoyado, favorecido, consentido, tolerado o participado de cualquier forma en la conformación y la actividad de los grupos paramilitares deberá ser separado inmediatamente del servicio o de su cargo. De otra parte, sería importante precisar en el texto constitucional que ninguna de estas formas de alianza puede considerarse como un delito cometido en ejercicio del servicio activo de los miembros de la Fuerza Pública, y en consecuencia susceptible de ser juzgado por un tribunal militar.

Las anteriores medidas contribuirían en mucho a sancionar con severidad todo tipo de vínculos existentes entre los miembros de la Fuerza Pública y los grupos paramilitares. Esto serviría enormemente para que la desmovilización de los paramilitares implicara, en realidad, un verdadero desmonte de sus estructuras de poder, y en particular de aquellas alianzas con las instituciones estatales que auspiciaron, participaron y se beneficiaron de la comisión de crímenes sistemáticos. Esto serviría también para prevenir que, en el futuro, se establezcan vínculos de igual naturaleza entre los miembros de la Fuerza Pública y grupos paramilitares –remanentes o nuevos-. De esta forma, las medidas propuestas constituirían medidas idóneas para garantizar la no repetición de los crímenes cometidos en vigencia del paramilitarismo.

Varios organismos internacionales que vigilan el cumplimiento de los tratados de Derechos Humanos han recomendado enfáticamente al Estado colombiano adoptar medidas que, como estas, tienen por objeto garantizar la ruptura de todos los vínculos existentes entre los miembros de la Fuerza Pública y los grupos paramilitares. Hace más de una década, en 1989, el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias

<sup>16</sup> Defensoría del Pueblo, Cuarto informe anual del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia, 1997, Serie de Documentos N° 11, Bogotá 1997, pp. 59 y 60.

<sup>17</sup> En marzo de 2004, la Misión Especial para la Policía Nacional entregó su informe final. Una de sus principales conclusiones es que, entre las investigaciones que realizan el Ministerio Público y los órganos internos de control de la Policía, sobresalen de manera preocupante los vínculos con las Autodefensas y los grupos delincuenciales. El estudio asegura que existe un colapso en el régimen disciplinario interno, y que el número de procesos vigentes refleja que alrededor de uno de cada cinco miembros de la institución estaría siendo investigado disciplinariamente (Misión Especial para la Policía Nacional, Informe final, 2 de marzo de 2004, pp. 17 y 18). Bajo el Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez han estallado varios escándalos que muestran nexos de funcionarios públicos con grupos paramilitares en el Ejército Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), y la Fiscalía General de la Nación.

<sup>11</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de prensa, Washington, D.C. 15 de julio de 2005 “La CIDH se pronuncia frente a la aprobación de la Ley de Justicia y Paz en Colombia”, Informe Anual de la CIDH 2005, párrafo 59.

<sup>12</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/SER.L/V/II.84, DOC.39 REV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, par.14.

<sup>13</sup> E/CN.4/1995/111, párrafos 124 y 125.

<sup>14</sup> A/52/40, PARR 194; O CCPR/C/79/ADD.76, párrafo 31.

<sup>15</sup> A lo largo de las últimas décadas se han creado distintas instancias en las que participan civiles al lado de militares, policías o miembros de los organismos de inteligencia: cooperativas y empresas de seguridad, redes de informantes y cooperantes, cuerpos auxiliares de la Fuerza Pública.

advertía: “[l]os grupos paramilitares son la fuente principal de violaciones del derecho a la vida de la sociedad colombiana de hoy” y “actúan estrechamente vinculados con elementos de las Fuerzas Armadas y de la Policía”. Por tanto, desde ese entonces recomendaba: “En relación con la desarticulación de los grupos paramilitares, debe separarse del servicio a todos los miembros de las fuerzas armadas y de la policía que hayan confirmado o apoyado a esos grupos”<sup>18</sup>.

Por su parte, en siete informes sucesivos sobre Colombia, los altos comisionados de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos han exhortado al Gobierno Nacional para que adopte todas las medidas necesarias destinadas a que cesen los vínculos entre servidores públicos y miembros de los grupos paramilitares. En particular, en el informe presentado en el 56° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos se afirma: “El Estado colombiano tiene una responsabilidad histórica innegable en el origen y desarrollo del paramilitarismo, que ha contado con amparo legal desde 1965 (...) En este mismo plano histórico particular responsabilidad le toca a las fuerzas militares, puesto que durante el extenso período de amparo legal (...) les correspondió promover, seleccionar, organizar, entrenar, dotar de armamento y proveer de apoyo logístico a estos grupos”<sup>19</sup>.

En un sentido similar, en el año 2002, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifestó: “La Comisión continúa recibiendo denuncias sobre la actitud omisiva de la Fuerza Pública e incluso su participación directa en los actos de violencia perpetrados por los paramilitares, muchos de los cuales son de público conocimiento. La Comisión se ha pronunciado en forma reiterada sobre la responsabilidad del Estado por los vínculos y grados de cooperación entre miembros de las fuerzas de seguridad y grupos paramilitares en la comisión de actos que constituyen violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario”<sup>20</sup>.

Como surge de esta observación de la CIDH, además de constituir un mecanismo de la garantía de no repetición, las medidas tendientes a investigar y sancionar severamente estos vínculos entre agentes estatales y grupos paramilitares pueden dar fe del propósito del Estado de cumplir con los estándares internacionales sobre los derechos de las víctimas. Hasta el momento, el Estado colombiano no ha dado muestra clara de este propósito, tal y como lo prueban las diversas condenas internacionales en su contra por violación de los pactos de Derechos Humanos. En efecto, en muchos casos estas condenas han tenido lugar como consecuencia de los vínculos existentes entre la Fuerza Pública y los paramilitares. Así, como lo afirmó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso **19 Comerciantes**: “Con base en los elementos probatorios aportados a este proceso, el Tribunal considera que, en la época de los hechos relevantes del presente caso, el grupo ‘paramilitar’ que desapareció a los 19 comerciantes tenía estrechos vínculos con altos mandos de la Fuerza Pública de la región del Magdalena Medio, así como también recibía apoyo y colaboración de estos”<sup>21</sup>.

De esa manera, resulta imperativo que, para evidenciar el cumplimiento de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos por parte del Estado colombiano y evitar así futuras condenas internacionales, para garantizar el derecho de las víctimas de crímenes contra la humanidad y genocidio a la garantía de no repetición, y para contribuir al desmonte de las estructuras de poder de las que se sirvió el paramilitarismo para perpetrar dichos crímenes, se adopten las reformas constitucionales destinadas a exigir la separación de los servidores públicos que han establecido o establezcan vínculos de diver-

sa índole con los grupos paramilitares, y a explicitar que tales vínculos no pueden considerarse de ninguna manera delitos relacionados con el servicio, por lo que su investigación y juzgamiento estarán a cargo de la justicia penal ordinaria.

Para finalizar esta exposición de motivos, cabe recordar que los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos señalan que un aspecto esencial del derecho de las víctimas a que se creen garantías de no repetición de los crímenes contra la humanidad y genocidio es la reforma de las leyes e instituciones estatales que contribuyen a la impunidad, y en particular, el desmonte y la desmovilización plena de las fuerzas armadas paraestatales. En el Principio 37 del *Conjunto actualizado de Principios para la protección y la promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad, recomendados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas mediante Resolución 2005/81 de 21 de abril de 2005*, se estipula:

“Los grupos armados paraestatales o no oficiales serán desmovilizados y desmantelados. Su posición en las instituciones del Estado o sus vínculos con ellas, incluidas en particular las fuerzas armadas, la policía, las fuerzas de inteligencia y de seguridad, debe investigarse a fondo y publicarse la información así adquirida. Los Estados deben establecer un plan de reconversión para garantizar la reintegración social de todos los miembros de tales grupos. Deben adoptarse medidas para asegurar la cooperación de terceros países que podrían haber contribuido a la creación y el fomento de tales grupos, en particular con apoyo financiero o logístico”<sup>22</sup>.

#### Proposición

Dese primer debate al Proyecto de acto legislativo número 10 de 2007 Senado, por el cual se eleva a rango constitucional los derechos de las víctimas de crímenes contra la humanidad y se establecen mecanismos para garantizar la no repetición del paramilitarismo en Colombia.

Gustavo Petro Urrego,  
Senador.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 08 DE 2007 SENADO

por la cual se adiciona la Constitución Política de Colombia, Título VII de la Rama Ejecutiva, Capítulo 1, del Presidente de la República, artículo 189.

Honorable Senador  
JUAN CARLOS VELEZ URIBE  
Presidente Comisión Primera  
Senado de la República  
Ciudad

**Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 08 de 2007 Senado**, por la cual se adiciona la Constitución Política de Colombia, Título VII de la Rama Ejecutiva, Capítulo 1, del Presidente de la República, artículo 189.

He sido honrado con el encargo de rendir ponencia para primer debate al proyecto de Acto Legislativo de la referencia, a lo cual procedo seguidamente.

El artículo 189 de nuestra Carta Política le confiere atribuciones al Presidente de la República para que pueda cumplir con sus funciones como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. En lo atinente a las funciones como máxima autoridad administrativa, reza el artículo referido en su numeral 11: “Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

Quiere significar el numeral transcrito que el Presidente de la República, mediante el despliegue de la facultad reglamentaria, desarrolla las leyes e instrumenta las formas para su estricta aplicación, respetando rigurosamente el criterio material de las normas expedidas por el Órgano Legislativo, esto es, acatando el espíritu de las leyes, observando su sentido.

La finalidad del Acto Legislativo sometido a estudio y debate en la Comisión Primera es de suprema trascendencia constitucional pues, con su aprobación, se dota al Congreso de un eficaz instrumento de control al Órgano Ejecutivo cuando ejerce la función reglamentaria de forma tal que no se exceda ni se desborde en la utilización de sus facultades.

<sup>22</sup> Ver documento E/CN.4/2005/102/Add.1 del 8 de febrero de 2005.

<sup>18</sup> Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias*, documento E/CN.4/1990/22/Add.1, párrafo 63.

<sup>19</sup> Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia*, 56° período de sesiones, documento E/CN.4/2000/11, 9 de marzo de 2000, párrafo 108. Sobre este mismo asunto, cabe citar también las palabras de la Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre los defensores de Derechos Humanos, señora Hina Jilani: “El Estado es jurídicamente responsable tanto de los ataques perpetrados en forma directa por las fuerzas armadas colombianas, como por aquellos cometidos por las organizaciones paramilitares, para lo cual el apoyo, la aquiescencia o la complicidad del Estado son elementos determinantes”. Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre los defensores de Derechos Humanos*, documento E/CN.4/2002/106/Add.2, 17 de abril de 2002, párrafo 280.

<sup>20</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual*, 2002, párrafo 30.

<sup>21</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso 19 comerciantes vs. Colombia*, Sentencia del 5 de julio de 2004, párrafos 84.b, 84.c y 134.

Podría argüirse que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado son los organismos encargados de velar por la constitucionalidad de los decretos emanados del Ejecutivo, funciones a las que el proyecto de Acto Legislativo deja incólumes. Igualmente, podría señalarse que el proyecto está invadiendo competencias exclusivas de la suprema autoridad administrativa.

Nada más alejado de la intención del proyecto que nos ocupa, pues su esencia se circunscribe a que para evitar una ostensible vulneración del contenido de las leyes por parte del Órgano Ejecutivo, en ejercicio de la facultad reglamentaria, las Comisiones Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara que hayan conocido, debatido y aprobado un proyecto de ley, deberán refrendar los decretos, resoluciones y órdenes de carácter administrativo que reglamentan las leyes, atribución que no atenta contra las facultades asignadas a la Corte Constitucional ni al Consejo de Estado, ni contra la independencia y soberanía del Órgano Ejecutivo y bien por el contrario coadyuva en el propósito de reglamentar adecuadamente las leyes y a evitar acciones de inconstitucionalidad o de nulidad.

Es indispensable que el Congreso de la República disponga de un mecanismo apropiado, oportuno y expedito, cuya aplicación le permita analizar y enmendar los atropellos en los que incurra el Gobierno cuando hace uso de la potestad reglamentaria. Nadie conoce mejor que las Cámaras Legislativas el espíritu de la ley, su contenido material, y por esta razón dicho órgano del poder público es el llamado a controlar la facultad reglamentaria ejercida por el Ejecutivo.

Como quiera que los decretos reglamentarios emanados del Ejecutivo tienen la finalidad de lograr el cumplimiento de las leyes y que en su expedición no media proceso deliberatorio público ni proceso de formación -como en el caso de las leyes-, es pertinente que, para preservar el espíritu de las leyes, el Congreso cuente con el mecanismo de control propuesto por el proyecto de Acto Legislativo.

Su alcance es el control de la función reglamentaria por el órgano legislativo, la subordinación de la función reglamentaria al contenido material de las leyes, el respeto al espíritu de las leyes por parte de quienes realizan su reglamentación, incluido el Presidente de la República, pues la función de reglamentar las leyes deriva de la actividad legislativa y exige su acotamiento.

Con base en los anteriores planteamientos, presento ponencia favorable y muy respetuosamente propongo a los honorables Senadores de la Comisión Primera Constitucional Permanente, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2007 Senado, *“por la cual se adiciona la Constitución Política de Colombia, Título VII de la Rama Ejecutiva, Capítulo 1, del Presidente de la República, artículo 189”*.

Carlos García Orjuela,  
Senador Ponente.

\* \* \*

#### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 118 DE 2006 CAMARA, 242 DE 2007 SENADO**

*por la cual se modifica parcialmente la Ley 841 del 7 de octubre de 2003 y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Senadores:

Por disposición de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, nos ha correspondido rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley, número 118 de 2006 Cámara, número 242 de 2007 Senado, *“por la cual se modifica la Ley 841 del 7 de octubre de 2003 y se dictan otras disposiciones”*, iniciativa de origen parlamentario, presentada a consideración del Congreso de Colombia por el honorable Representante Alonso Acosta Osio, que fue debatida y aprobada por la mayoría de los integrantes de la Comisión Sexta y en segundo debate en la Plenaria del día 14 de junio de 2007, según consta en el acta de sesión plenaria número 057 de junio 14 de 2007 de la Cámara de Representantes.

Actualmente la mencionada iniciativa se encuentra en estudio para su curso legal y reglamentario en el Senado para cumplir con los trámites legislativos finales, con el propósito de que los bacteriólogos de Colombia complementen su legislación consagrada en la Ley 841 de 2003 y ajusten su ejercicio profesional y sus conductas al ordenamiento jurídico legal.

#### **1. Consideraciones jurídicas y contenido del proyecto de ley**

La presente iniciativa modifica la Ley 841 de 2003 en su artículo artículo 5° y el párrafo segundo, corrigiendo la imprecisión de la Corte Consti-

tucional en su sentencia en objeción presidencial número C-648/03, en el sentido de que dejó vigente en dicho artículo, la disposición relativa a la expedición de la tarjeta profesional a los bacteriólogos por parte del Consejo Profesional Nacional de Bacteriología, por cuanto los artículos 12, 13, 14 y 33 del proyecto de Ley 148 de 2001 Cámara, 87 de 2001 Senado que constituyó el antecedente legislativo de la referida Ley 841 de 2003 habían sido declarados inconstitucionales, en la revisión de constitucionalidad que hiciera en la C- 648/03; lo que conlleva a la inexistencia jurídica de la norma, existiendo actualmente un vacío en razón que los Bacteriólogos de Colombia adolecen de algún órgano que les expida la mencionada Tarjeta Profesional en cumplimiento de lo observado en la legislación vigente, como requisito para ejercer la profesión en armonía con los postulados del artículo 26 de la Constitución Nacional, que le concede a los Colegios legalmente constituidos funciones públicas con fundamento en la Ley.

En el ámbito jurisprudencial la Corte Constitucional en C-226/04 precisó, no obstante que la ley, si bien por trámite legislativo no crea los colegios, sí puede determinar parámetros para su integración y regulación interna. Dijo esta Corporación:

“Esto obviamente no impide que el Estado pueda, en casos excepcionales, determinar los requisitos necesarios para la integración de determinadas asociaciones así como las regulaciones que las rigen. Así, en el caso de los colegios profesionales, para la Corte es claro que la ley puede regular lo relativo a la estructura y funcionamiento de estas entidades, no solo porque la Constitución establece que su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos sino además porque la ley “podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles” (C. P. art. 26):

Posteriormente, en la sentencia C-492/96 dijo la Corte Constitucional: “Los colegios de profesionales, considera la Corte, no responden simplemente a una necesidad asociativa entre sus integrantes para alcanzar fines individuales de cada uno de ellos, sino que se proyectan hacia el entorno social, si se tiene en cuenta que su primordial objeto radica en establecer formas de autocontrol, de preservación y aquilatamiento de la preparación, la idoneidad, la ética y la eficiencia de quienes, en el campo de la actividad respectiva, habrán de ejercer su profesión.

No es extraño, entonces, que tales asociaciones exijan requisitos a sus afiliados, en el campo de la formación académica, de la experiencia y del prestigio, ni que vigilen de cerca la conducta que ellos observan en el ejercicio profesional, su rendimiento, la calidad de sus servicios y su creciente capacitación, así como las sanas prácticas de competencia, pues de lo que se trata es de brindar garantías a la sociedad y fortaleza al desarrollo de la profesión.

La misma norma constitucional señala que la ley podrá asignar a los colegios de profesionales funciones públicas y establecer los debidos controles.”

En cuanto a Colegios Profesionales se refiere, la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas jurisprudencias así:

“Como es sabido, la reglamentación de las profesiones y la previsión de los órganos para el ordenamiento de las funciones que en relación con ellas corresponde al Estado, se señala primordialmente en el mencionado artículo 26 de la Constitución.

En ese orden de ideas, dentro del contenido del artículo 26, cabe identificar los siguientes aspectos: i) La proclamación del derecho de toda persona a escoger, de manera libre, profesión u oficio; ii) La potestad legal para determinar la exigencia de títulos de idoneidad; iii) la reserva de ley respecto a las normas básicas conforme a las cuales se ejerza la inspección y vigilancia sobre las profesiones iv) La previsión de que “las autoridades competentes “inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones con la precisión de que las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica, son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social; v) Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en Colegios cuya estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos. vi) la previsión de que la ley podrá asignarle a las profesiones que se organicen en Colegios funciones públicas y establecer los debidos controles (C-12 de 2000-.946 de 1999-C-482 de 2002)”.

“Ahora bien para la Corte, el Congreso ostenta una amplia potestad en cuanto a la conformación del órgano o entidad encargado de las funciones respecto de las profesiones legalmente establecidas, la determinación de las funciones y la decisión de si crea un órgano o entidad del orden nacional, o si más bien, en desarrollo del mismo artículo 26, en concordancia con el artículo 103 de la Constitución, atribuye la función a la asociación

profesional que se organice como Colegio Profesional en los términos que señale la ley.”

Ahora bien, es de recordar que la Corte Constitucional en Sala Plena celebrada el día 14 de junio de 2006, estableció mediante Sentencia C-470 de 2006, (Magistrado Ponente el doctor Marco Gerardo Monroy Cabra), en la revisión del **Proyecto de ley número 253 de 2005 Senado, 021 de 2004 Cámara**, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Psicología, se dicta el Código Deontológico y Bioético y otras disposiciones”, las siguientes directrices en respuesta a las objeciones presidenciales presentadas al proyecto:

“La Corte, coincidiendo con lo señalado por la Procuraduría, observa que las funciones atribuidas por el legislador al Colegio son características de la inspección y vigilancia de una profesión. En efecto, una manera de controlar que quien ejerza una determinada profesión lo haga después de haber cumplido los parámetros legales, es la expedición de un carné que tal cosa certifique. De igual manera, se puede hacer un seguimiento de quiénes y bajo el cumplimiento de qué requisitos están ejerciendo la psicología si los miembros de la profesión hacen parte de un registro único. Por último si se quiere dar cabal cumplimiento al código que rige la profesión de psicología, es también válida la vigilancia que se puede ejercer a través del Tribunal Nacional Deontológico y Bioético”.

Es decir, la Corte reiteró que la formación de colegios profesionales, por ser una manifestación del derecho de asociación reconocido por la Constitución en el artículo 38, no puede provenir de un mandato legal. Encontró que en el caso del Colegio Colombiano de Psicólogos al que aluden las normas objetadas en su momento por el Gobierno Nacional, no se desconoció ese derecho, como tampoco la autorización prevista en el artículo 26 de la Carta para la creación de dichos Colegios, por la libre iniciativa particular, por cuanto las disposiciones cuestionadas se limitaron a mencionar y asignar funciones a una asociación de profesionales ya creada por iniciativa privada, como se corroboró al constatar la fusión del Colegio Oficial de Psicólogos (COPSIC) con el Colegio Colombiano de Psicólogos (Acolpsic), ambas asociaciones particulares, según se establece en el artículo 68 de los Estatutos del Colegio, suscritos el 13 de noviembre de 2004.

De otra parte, la Corte señaló que las funciones asignadas al Colegio Colombiano de Psicólogos en los artículos objetados son característica de la inspección y vigilancia de una profesión que el artículo 26 de la Carta autoriza asignar mediante ley a estos colegios. Por esos motivos la Corte Constitucional declaró infundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas contra los artículos 6º parcial y 12 de ese proyecto de ley y, en consecuencia, declaró exequibles estas disposiciones, en relación con los aspectos examinados.

Con fundamento en las anteriores referencias jurisprudenciales, el proyecto de ley aquí debatido establece en su artículo 5º los requisitos para ejercer la profesión de bacteriólogo de acuerdo a los parámetros contemplados en la Constitución y en la legislación vigente en materia de educación, tales como: Acreditar su formación académica, idoneidad profesional mediante la presentación del título respectivo, el cumplimiento de las demás disposiciones de la Ley y la obtención de la tarjeta profesional expedida por el Colegio Nacional de Bacteriólogos (que como se mencionó al inicio de la ponencia, tiene como propósito corregir la imprecisión que se presenta en ese artículo después de ser revisada por la Corte Constitucional en la unificación del texto que le otorgaba la función al Consejo Nacional de Bacteriología la de expedir la Tarjeta Profesional, órgano inexistente; no obstante, contempló la Corte que esas funciones las deben tener los Colegios, por ende se modifica el artículo, otorgándole la función al Colegio Nacional de Bacteriología). Además en su artículo 7º, relaciona las funciones públicas que se le otorgarán al Colegio Nacional de Bacteriología como entidad asociativa que representa los intereses profesionales de esta área de la salud conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión, de acuerdo al artículo 26 de la Carta Política, funciones referidas a la expedición de la tarjeta profesional de los Bacteriólogos, el trámite de inscripción de los bacteriólogos en el “Registro Único Nacional del Recurso Humano en Salud, según las normas establecidas por el Ministerio de la Protección Social y la conformación del Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología, para dar cumplimiento a lo establecido en el Código Bioético del ejercicio profesional de la Bacteriología de acuerdo a lo contemplado en la Ley 841 de 2003, su reglamento interno y de conformidad a las disposiciones expedidas para el efecto.

Al estipularse en el proyecto de Ley de marras las funciones públicas al Colegio Colombiano de Bacteriología, se pretende justamente, establecer la diferencia que existe entre los colegios y las asociaciones. Los Colegios Profesionales y las Asociaciones pueden coexistir simultáneamente en virtud de que tienen funciones distintas, así lo ha dicho también la Corte Constitucional. Las profesiones se pueden congregarse en asociaciones científicas de acuerdo al libre derecho de asociación y en cuanto a los Colegios profesionales, se puede pertenecer a ellos como persona natural siempre y cuando cumpla con el requisito de hacer parte de una determinada profesión. La diferencia radica en que los Colegios representan globalmente a quienes ejercen determinada profesión, es el par natural de la profesión y como tal actúa en defensa de ella y de los profesionales que tienen que ver con el ejercicio profesional determinado y por ende no pueden ser simplemente portavoces de una parte específica de un gremio profesional. Ahora, los Colegios pueden desarrollar las funciones públicas que les otorga la Ley de acuerdo al artículo 26 de la Carta Política mientras que las asociaciones pueden desarrollar otras distintas a las del citado artículo 26, teniendo en cuenta que la Carta Política les da un tratamiento diferente. Por ejemplo, manejo de programas de educación continuada, tarifas, aspectos gremiales y laborales de acuerdo a los intereses del grupo.

Teniendo en cuenta estas consideraciones de carácter constitucional, legal y jurisprudencial, el Colegio es el Único ente que permite un equilibrio en la representatividad profesional, en razón de que la academia no representa a los gremios ni viceversa, la Universidad no representa ni al gremio ni a la academia, en razón de que es certificador.

A todas luces, el Colegio Colombiano de Bacteriología es la entidad asociativa que representa los intereses profesionales de los bacteriólogos y por tanto a través de este proyecto de Ley, se le otorgan funciones públicas con observancia del mandato constitucional de los artículos 26, 38 y 103 de la Carta Política.

Este proyecto es palmariamente conveniente y atiende el espíritu del proyecto de Ley 024/04 y 404/04 sobre talento humano en salud. En efecto, como ley general de talento humano en salud, el proyecto otorga a los Colegios Profesionales del área de la salud la función de expedir las tarjetas profesionales, contempla aspectos de la ética profesional partiendo del supuesto de que los Tribunales de Ética o Bioética de las distintas profesiones ejercerán la función de aplicar las respectivas normas a quienes controvertan esas disposiciones. Para tal efecto dentro de las funciones públicas que este proyecto de ley le otorga al Colegio Nacional de Bacteriología estaría la de conformar el Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología (que hoy no existe) que se crearía con esta iniciativa legislativa, para dar cumplimiento al Código de Ética que consagra la Ley 841 de 2003. Esta es la razón de la modificación de la Ley 841 de 2003 en comento, que guarda perfecta armonía con la ley del talento humano donde se establecen aspectos generales sobre el talento humano en salud.

## **2. Fundamentos jurídicos que avalan la modificación para primer debate atinentes a las funciones públicas asignadas al Colegio Nacional de Bacteriología CNB Colombia.**

En cuanto al soporte jurídico para la modificación para primer debate lo relacionado con las funciones públicas asignadas al Colegio Nacional de Bacteriología CNB Colombia, recordemos que está próximo a sancionarse por parte del Presidente de la República el **Proyecto de ley 404 de 2005 Cámara, 024 de 2004 Senado**, “por la cual se dictan disposiciones en materia de talento humano en salud”, donde se le otorgarán funciones públicas delegadas a los Colegios profesionales del área de la salud, una de ellas la de expedir las respectivas Tarjetas Profesionales,.

En ese sentido, es menester que se modifique el literal a) del artículo 7º del Proyecto de Ley 118 de 2006, otorgando la función pública al Colegio Nacional de Bacteriología CNB Colombia, **previo cumplimiento de los requisitos establecidos en las disposiciones vigentes**, con el fin de que exista mayor armonía entre la Ley General de Talento Humano en Salud y la ley que modificaría la Ley 841 de 2003, sobre el ejercicio profesional de la Bacteriología, en desarrollo del artículo 26 de la Carta Política, habida consideración de que el Gobierno Nacional a través de la postestad reglamentaria señalará parámetros específicos correspondientes a las tarifas de las Tarjetas Profesionales y demás aspectos que deberá acoger la legislación especial como en este caso, es necesario que la función pública se otorgue previo cumplimiento de los requisitos establecidos en las disposiciones vigentes.

Como la Ley del Talento Humano en Salud no contempla la creación de Tribunales ni procedimientos para aplicación de la normatividad en materia

de Bioética, uno de los objetivos de complementar a través del presente proyecto la Ley 841 de 2003, consiste en la creación de los Tribunales Bioéticos y Deontológicos y el respectivo procedimiento. Es decir, una de las funciones públicas en cumplimiento del artículo 26 de la Carta Política, es la de otorgarle al Colegio Nacional de Bacteriología CNB Colombia, la función de conformar el Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología y los Tribunales Seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología, y dar cumplimiento a lo establecido en el Código de Bioética para el ejercicio de la profesión de bacteriología de que trata la Ley 841 de 2003, armonizándolo con el capítulo VI del proyecto de Ley de Talento Humano, que en el artículo 34 inciso final plantea:

“Artículo 34 ... La conducta de quien ejerce la profesión u ocupación en salud, debe estar dentro de los límites del código de ética de su profesión u oficio y de las normas generales que rigen para todos los ciudadanos, establecidos en la Constitución y en la ley”.

De igual manera lo establece el artículo 35., que habla de los principios éticos y bioéticos.

### 3. Análisis jurídico de los postulados constitucionales, legales y jurisprudenciales que avalan el alcance y contenido del proyecto de ley

Examinando los aspectos constitucionales, legales y jurisprudenciales vigentes, se observa que este proyecto se acoge a los postulados de la Carta Política, a las disposiciones legales vigentes en materia de educación (Ley 30 de 1992) y a los planteamientos de la Corte Constitucional ante situaciones análogas presentadas ante esos estrados judiciales con ocasión de objeciones presidenciales relativas al proyecto de Ley que reglamentó el ejercicio de algunas profesiones, citándose la más reciente la atinente a la profesión de Psicología (C-470/06). Por ende, en la presente iniciativa se le otorgan funciones públicas al Colegio Nacional de Bacteriólogos, en armonía con la Carta Magna y las interpretaciones jurídicas de la Rama Judicial en cabeza de la Corte Constitucional, como máximo exponente de la Guarda de la Carta Política Colombiana.

Además, se le atribuye al Colegio Nacional de Bacteriólogos, la de conformar el Tribunal Bioético y Deontológico en desarrollo del Código de Bioética y el quehacer profesional de los bacteriólogos de que trata la Ley 841 de 2003 y la presente ley.

Finalmente, se establece el procedimiento que se debe observar cuando se incurra en conductas contrarias a la bioética y deontología a los profesionales del campo de la bacteriología. Si bien, existe en la ley vigente el Código de Bioética, este no se aplica actualmente porque no existe en la legislación el Tribunal Bioético y Deontológico que lo imponga e interprete de acuerdo al ordenamiento jurídico.

Con los anteriores fundamentos solicito a los honorables Senadores aprobar la presente iniciativa y por lo expuesto, nos permitimos proponer: Dese primer debate al **Proyecto de ley número 118 de 2006 Cámara, 242 de 2007 Senado**, “por la cual se modifica parcialmente la Ley 841 del 7 de octubre de 2003 y se dictan otras disposiciones”, junto con el pliego de modificaciones y el texto propuesto por el ponente.

Atentamente,

*Néstor Iván Moreno Rojas,*

Senador de la República.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 118 DE 2006 CAMARA, 242 DE 2007 SENADO

*por la cual se modifica parcialmente la Ley 841 del 7 de octubre de 2003 y se dictan otras disposiciones.*

El artículo 7º del Proyecto de ley número 118 de 2006 Cámara, 242 de 2007 Senado, quedará así:

**Artículo 7º.** El Colegio Nacional de Bacteriología CNB-Colombia, como entidad asociativa que representa los intereses profesionales de esta área de la salud, conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión, tiene como finalidad la defensa, fortalecimiento y apoyo en el ejercicio profesional de la Bacteriología, con estructura interna y funcionamiento democrático; a partir de la vigencia de la presente Ley tendrá las siguientes funciones públicas:

a) Expedir la Tarjeta Profesional a los bacteriólogos previo cumplimiento de los requisitos establecidos **en las disposiciones vigentes;**

b) Realizar el trámite de inscripción de los bacteriólogos en el “Registro Unico Nacional del Recurso Humano en Salud”, según las normas establecidas por el Ministerio de la Protección Social;

c) Conformar el Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología y los Tribunales Seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología, para darle cumplimiento a lo establecido en el “Código de Bioética para el Ejercicio de la Profesión de Bacteriología,” de que trata la Ley 841 de 2003, la presente ley, su reglamento interno y de conformidad a las disposiciones expedidas para el efecto.

*Néstor Iván Moreno Rojas,*

Senador de la República.

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 118 DE 2006 CAMARA, 242 DE 2007 SENADO

*por la cual se modifica parcialmente la Ley 841 del 7 de octubre de 2003 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 5º de la Ley 841 de 2003 quedará así:

**Artículo 5º. Requisitos para ejercer la profesión.** Para ejercer la Profesión de Bacteriología se requiere acreditar formación académica e idoneidad profesional, mediante la presentación del título respectivo conforme a la ley, haber cumplido con el servicio social obligatorio y obtener la Tarjeta Profesional expedida por el Colegio Nacional de Bacteriología CNB-Colombia.

Artículo 2º. El parágrafo segundo del artículo 5º de la Ley 841 de 2003 quedará así:

Parágrafo 2º. Mientras el Colegio Nacional de Bacteriólogos asume las funciones de expedición de la Tarjeta Profesional a que se refiere el artículo 5º de la presente ley, las Tarjetas Profesionales, inscripciones o registros de los Bacteriólogos serán expedidas por las Secretarías de Salud de los diferentes departamentos.

Artículo 3º. El literal c) del artículo 15 del Capítulo IV de la Ley 841 de 2003 quedará así:

c) Cumplir a cabalidad sus deberes profesionales, horarios y demás compromisos razonables a que está obligado en la institución donde presta sus servicios.

Artículo 4º. El literal j) del artículo 15 del Capítulo IV de la Ley 841 de 2003 quedará así:

j) No desempeñar cargos remunerados en los cuales sus horarios sean coincidentes, salvo las excepciones, contempladas en la ley vigente.

Artículo 5º. El literal b) del artículo 24 del Capítulo VIII de la Ley 841 de 2003 quedará así:

b) Cuando sea absolutamente necesario realizar una investigación con menores de edad y/o minusválidos mentales, siempre es necesario obtener el consentimiento voluntario informado del padre, la madre o tutor legal después de haberles explicado los fines de la investigación, cumpliendo con ellos las mismas condiciones del numeral anterior.

Artículo 6º. Adiciónase el artículo 7º de la Ley 841 de 2003 y quedará así:

**Artículo 7º. Del ejercicio ilegal de la Profesión de Bacteriología.** Entendiéndose por ejercicio ilegal de la Profesión de Bacteriología, toda actividad realizada dentro del campo de competencia señalado en la presente ley, por quienes no ostentan la calidad de Bacteriólogos y sus homólogos y no estén autorizados debidamente para desempeñarse como tales.

Parágrafo. Quienes sin llenar los requisitos establecidos en la presente ley ejerzan la profesión de Bacteriología en Colombia, recibirán las sanciones que la ley ordinaria fija para los casos de ejercicio ilegal. El ejercicio de la Profesión de Bacteriología, *per se*, constituye una función social. De esta manera, los bacteriólogos son responsables civil y penalmente por el ejercicio de su profesión u oficio.

## TITULO I

## DE LAS FUNCIONES PUBLICAS DEL COLEGIO NACIONAL DE BACTERIOLOGÍA CNB-COLOMBIA

Artículo 8°. El Colegio Nacional de Bacteriología CNB-Colombia, como entidad asociativa que representa los intereses profesionales de esta área de la salud, conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión, tiene como finalidad la defensa, fortalecimiento y apoyo en el ejercicio profesional de la bacteriología, con estructura interna y funcionamiento democrático; a partir de la vigencia de la presente ley tendrá las siguientes funciones públicas:

- a) Expedir la Tarjeta Profesional a los bacteriólogos previo cumplimiento de los requisitos establecidos en las disposiciones vigentes;
- b) Realizar el trámite de inscripción de los bacteriólogos en el "Registro Unico Nacional del Recurso Humano en Salud", según las normas establecidas por el Ministerio de la Protección Social;
- c) Conformar el Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología y los Tribunales Seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología, para darle cumplimiento a lo establecido en el "Código de Bioética para el Ejercicio de la Profesión de Bacteriología," de que trata la Ley 841 de 2003, la presente ley, su reglamento interno y de conformidad a las disposiciones expedidas para el efecto.

## TITULO II

## DE LOS TRIBUNALES BIOETICOS Y DEONTOLOGICOS DE BACTERIOLOGIA.

Artículo 9°. Créase el Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología con sede en la ciudad de Bogotá y los Tribunales Seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología, con sede en las respectivas capitales, de cada uno de los departamentos de Colombia, que estarán instituidos como autoridad para conocer los procesos disciplinarios Bioético-Deontológicos-Profesionales que se presenten en la práctica de quienes ejercen la profesión de bacteriología en Colombia, sancionar las faltas establecidas en la ley vigente, en la presente ley y dictarse su propio reglamento.

Parágrafo. El sostenimiento económico del Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología y de los Tribunales Seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología se financiarán con recursos del peculio propio del Colegio Nacional de Bacteriología CNB-Colombia y de acuerdo a lo plasmado en las disposiciones vigentes para el efecto.

Artículo 10. El Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología actuará como órgano de segunda instancia en los procesos disciplinarios Bioético-deontológicos-profesionales y los Tribunales Departamentales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología, conocerán los procesos disciplinarios bioético-deontológicos profesionales en primera instancia.

Artículo 11. El Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología estará integrado por siete (7) miembros profesionales de Bacteriología de reconocida idoneidad profesional, ética y moral, con no menos de diez (10) años de experiencia profesional, que serán elegidos para un período de ocho (8) años y los Tribunales Seccionales Bioéticos y Deontológicos estarán integrados por cinco (5) miembros profesionales de Bacteriología de reconocida idoneidad profesional, ética y moral, con no menos de diez (10) años de experiencia profesional, que serán elegidos para un período de cuatro (4) años.

Parágrafo. Para lo previsto en la presente ley, el Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología contará con un abogado de reconocida idoneidad, ética y moral, con no menos de diez (10) años de experiencia profesional, experto en promoción en salud y bioética, quien cumplirá las funciones de Secretario y será designado por el Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología, para el mismo período asignado a dicho Tribunal.

Los Tribunales Seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología, contarán con un abogado de reconocida idoneidad, ética y moral, con no menos de cinco (5) años de experiencia profesional, en promoción en salud y bioética, quien cumplirá las funciones de Secretario y será elegido por Los Tribunales Seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología correspondientes, para el mismo período asignado a dichos Tribunales.

## TITULO III

## DEL PROCESO BIOETICO DEONTOLOGICO DISCIPLINARIO PARA LOS PROFESIONALES DE BACTERIOLOGIA

Artículo 12. El profesional de Bacteriología que sea investigado por presuntas faltas a la Bioética y Deontología, tendrá derecho al debido proceso, de acuerdo con las normas establecidas en las leyes preexistentes al acto que se le impute, con observancia del proceso bioético-deontológico-disciplinario previsto en la presente ley, de conformidad con la Constitución Nacional colombiana, la legislación vigente y las siguientes normas rectoras:

1. Solo será sancionado el profesional de Bacteriología cuando por acción u omisión, en la práctica de Bacteriología incurra en faltas a la bioética y deontología contempladas en las disposiciones vigentes y en la presente ley.
2. El profesional de Bacteriología en todo caso, tiene derecho a ser tratado con el respeto debido a su dignidad inherente al ser humano.
3. El profesional de Bacteriología tiene derecho a ser asistido por un abogado durante todo el proceso, y a que se le presuma inocente mientras no se le declare responsable en fallo ejecutoriado.
4. La duda razonada se resolverá a favor del profesional inculgado.
5. Los Tribunales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología tienen la obligación de investigar, tanto lo favorable como lo desfavorable del profesional inculgado.
6. El superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando el sancionado sea apelante único.
7. Toda providencia interlocutoria podrá ser apelada por el profesional de Bacteriología salvo las excepciones previstas por la ley.
8. El profesional de Bacteriología tiene derecho a la igualdad ante la ley.
9. La jurisprudencia, doctrina y equidad son criterios auxiliares en el juzgamiento.

Artículo 13. *Circunstancias de atenuación.* La sanción disciplinaria se aplicará teniendo en cuenta las siguientes circunstancias de atenuación de la responsabilidad del profesional de Bacteriología:

1. Ausencia de antecedentes disciplinarios en el campo bioético-deontológico y profesional durante los cuatro (4) años anteriores a la comisión de la falta.
2. Demostración previa de buena conducta y debida diligencia en la prestación del servicio de Bacteriología.
3. Reclamación previa a la Institución en la cual labora el profesional, de los elementos y en general los requerimientos básicos necesarios para el ético, oportuno y calificado ejercicio.

Artículo 14. *Circunstancias de agravación:*

1. Existencia de antecedentes disciplinarios en el campo bioético-deontológico y profesional durante los cuatro (4) años anteriores a la comisión de la falta.
2. Reincidencia en la comisión de la falta investigada dentro de los cuatro (4) años siguientes a su sanción.
3. Aprovecharse de la posición de autoridad que ocupa para afectar el desempeño de los integrantes del equipo de trabajo.

Artículo 15. El proceso bioético-deontológico disciplinario profesional se iniciará:

1. De oficio.
2. Por queja escrita presentada personalmente ante los Tribunales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología por los sujetos de cuidado, sus representantes o por cualquier otra persona interesada.
3. Por solicitud escrita dirigida al respectivo Tribunal Bioético y Deontológico de Bacteriología por cualquier entidad pública o privada.

Parágrafo. El quejoso o su apoderado tendrá derecho a interponer ante el Tribunal Departamental Bioético y Deontológico de Bacteriología el recurso de apelación contra la providencia inhibitoria.

Artículo 16. En caso de duda sobre la procedencia de la iniciación del proceso bioético deontológico disciplinario profesional, el Magistrado Ins-

tructor ordenará la averiguación preliminar, que tendrá por finalidad establecer si la conducta se ha realizado, si es o no constitutiva de materia bioética e identificar o individualizar al profesional de Bacteriología que en ella haya incurrido.

Artículo 17. La averiguación preliminar se realizará en el término máximo de dos (2) meses, vencidos los cuales se dictará resolución de apertura de investigación formal o resolución inhibitoria.

Cuando no haya sido posible identificar al profesional de Bacteriología, autor de la presunta falta, la investigación preliminar continuará hasta que se obtenga dicha identidad, sin que supere el término de prescripción.

Artículo 18. El Tribunal Seccional Bioético y Deontológico de Bacteriología, se abstendrá de abrir investigación formal o dictar resolución de preclusión durante el curso de la investigación, cuando aparezca demostrado que: la conducta no ha existido, que no es constitutiva de falta bioética, ni deontológico, que el profesional de Bacteriología investigado no la ha cometido, que el proceso no puede iniciarse por muerte del profesional investigado, por prescripción de la acción o existir cosa juzgada de acuerdo a la presente ley. Tal decisión se tomará mediante resolución motivada contra la cual proceden los recursos ordinarios que podrán ser interpuestos por el Ministerio Público, el quejoso o su apoderado.

Artículo 19. *De la investigación formal o instructiva.* La investigación formal o etapa instructiva, que será adelantada por el Magistrado Instructor, comienza con la resolución de apertura de la investigación en la que además de ordenar la iniciación del proceso, se dispondrá a comprobar sus credenciales como profesional de Bacteriología, recibir declaración libre y espontánea, practicar todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos y la demostración de la responsabilidad o la inocencia bioética y deontológica de su autor y partícipes.

Artículo 20. El término de la indagación no podrá exceder de cuatro (4) meses, contados desde la fecha de su iniciación.

No obstante, si se tratare de tres (3) o más faltas, o tres (3) o más profesionales de Bacteriología investigados, el término podrá extenderse hasta por seis (6) meses.

Los términos anteriores podrán ser ampliados por la sala, a petición del Magistrado Instructor, por causa justificada hasta por otro tanto.

Artículo 21. Vencido el término de indagación o antes si la investigación estuviere completa, el abogado secretario del Tribunal Seccional Bioético y Deontológico pasará el expediente al Despacho del Magistrado Instructor para que en el término de quince (15) días hábiles elabore el proyecto de calificación.

Presentado el proyecto, la sala dispondrá de igual término para decidir si califica con Resolución de Preclusión o con Resolución de Cargos.

Artículo 22. El Tribunal Seccional Bioético y Deontológico de Bacteriología dictará Resolución de Cargos cuando esté establecida la falta a la deontología conforme a la ley vigente o existan indicios graves o pruebas que ameriten serios motivos de credibilidad sobre los hechos que son materia de investigación y responsabilidad bioética y deontológica disciplinaria del profesional de Bacteriología.

Artículo 23. *Descargos.* La etapa de descargos se inicia con la notificación de la Resolución de Cargos al investigado o a su apoderado. A partir de este momento, el expediente quedará en la Secretaría del Tribunal Seccional Bioético y Deontológico de Bacteriología, a disposición del profesional de Bacteriología acusado, por un término no superior a quince días hábiles, quien podrá solicitar las copias deseadas.

Artículo 24. El profesional de Bacteriología acusado rendirá descargos ante la sala probatoria del Tribunal Seccional Bioético y Deontológico de Bacteriología en la fecha y hora señaladas por este para los efectos y deberá entregar al término de la diligencia un escrito que resuma los descargos.

Artículo 25. Al rendir descargos, el profesional de Bacteriología implicado por sí mismo o a través de su representante legal, podrá aportar y solicitar al Tribunal Seccional Bioético y Deontológico de Bacteriología, las pruebas que considere convenientes para su defensa, las que se decretarán siempre y cuando fueren conducentes, pertinentes y necesarias.

De oficio, la sala probatoria del Tribunal Seccional Bioético y Deontológico de Bacteriología podrá decretar y practicar las pruebas que considere

necesarias y las demás que estime conducentes, las cuales se deberán practicar dentro del término de veinte (20) días hábiles.

Artículo 26. Rendidos los descargos y practicadas las pruebas, según el caso, el Magistrado Ponente dispondrá del término de quince (15) días hábiles para presentar el proyecto de fallo, y la Sala Probatoria, de otros quince (15) días hábiles para su estudio y aprobación. El fallo será absolutorio o sancionatorio.

Artículo 27. No se podrá dictar fallo sancionatorio sino cuando exista certeza fundamentada en plena prueba sobre el hecho violatorio de los principios y disposiciones bioéticas y deontológicas contempladas en la legislación vigente, la presente Ley y sobre la responsabilidad del profesional de Bacteriología disciplinado.

Artículo 28. Cuando el fallo sancionatorio amerite la suspensión temporal en el ejercicio profesional, y no se interponga recurso de apelación, el expediente se enviará a consulta al Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología.

Artículo 29. De la segunda instancia. Recibido el proceso en el Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología que actúa como segunda instancia, será repartido y el Magistrado Ponente dispondrá de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha, cuando entre a su Despacho, para presentar proyecto, y la Sala Probatoria, de otros treinta (30) días hábiles para decidir.

Artículo 30. Con el fin de aclarar dudas, el Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología podrá decretar pruebas de oficio, las que se deberán practicar en el término de treinta (30) días hábiles.

Artículo 31. *De las sanciones.* A juicio del Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología y del Tribunal Departamental Bioético y Deontológico de Bacteriología, contra las faltas bioéticas y deontológicas proceden las siguientes sanciones:

1. Amonestación verbal de carácter privado.
2. Amonestación escrita de carácter privado.
3. Censura escrita de carácter público.
4. Suspensión temporal del ejercicio de la Bacteriología.

Parágrafo. Forman parte de las anteriores sanciones los ejercicios pedagógicos que deberá realizar y presentar el profesional de Bacteriología que haya incurrido en una falta a la Bioética y Deontología.

Artículo 32. La amonestación verbal de carácter privado es el llamado de atención directa que se hace al profesional de Bacteriología por la falta cometida contra la bioética y deontología caso en el cual no se informará sobre la decisión sancionatoria a ninguna institución o persona.

Artículo 33. La amonestación escrita de carácter privado es el llamado de atención que se hace al profesional de bacteriología por la falta cometida contra la bioética y deontología caso en el cual no se informará sobre la decisión sancionatoria a ninguna institución o persona.

Artículo 34. La censura escrita de carácter público consiste en el llamado de atención por escrito que se hace al profesional de Bacteriología por la falta cometida, dando a conocer la decisión sancionatoria al Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología y a los otros Tribunales Seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología. Copia de esta amonestación pasará a la hoja de vida del profesional.

Artículo 35. La suspensión temporal consiste en la prohibición del ejercicio de la Bacteriología por un término hasta de tres (3) años. La providencia sancionatoria se dará a conocer al Ministerio de la Protección Social, a las Secretarías Departamentales de Salud, al Colegio Nacional de Bacteriología, CNB-Colombia, a la Asociación de Programas de Bacteriología, Aprobac. Copia de esta suspensión pasará a la hoja de vida del profesional.

Artículo 36. Las violaciones de la presente ley, calificadas en ella misma como graves, serán sancionadas, a juicio del Tribunal Seccional Bioético y Deontológico de Bacteriología con suspensión del ejercicio de la Bacteriología hasta por tres (3) años; teniendo en cuenta la gravedad, modalidades y circunstancias de la falta, los motivos determinantes, los antecedentes personales y profesionales, las atenuantes o agravantes y la reincidencia.

Parágrafo 1°. Se entiende por reincidencia la comisión de las mismas faltas en un período de cuatro (4) años, después de haber sido sancionado disciplinariamente.

Parágrafo 2°. Copia de las sanciones impuestas, amonestaciones, censura o suspensiones, reposarán en los archivos de los Tribunales Seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología y del Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología.

Artículo 37. *De los Recursos.* Se notificará, personalmente, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes al profesional de Bacteriología o a su apoderado la resolución inhibitoria, la de apertura de investigación, el dictamen de peritos, la Resolución de cargos y el fallo.

Artículo 38. Contra las decisiones disciplinarias impartidas por los Tribunales Seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología, procederán los recursos de reposición, apelación y de hecho, salvo las sanciones consagradas en la presente ley, para las que solo procederá el recurso de reposición ante el respectivo Tribunal Seccional Bioético y Deontológico de Bacteriología, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. En lo no previsto en la presente ley, se aplicarán las normas pertinentes del Código de Procedimiento Penal vigentes.

Los autos de sustanciación y la Resolución de cargos no admiten recurso alguno.

Si como consecuencia de la apelación de la Resolución de preclusión el Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología la revoca y decide formular cargos, los Magistrados intervinientes quedarán impedidos para conocer la apelación del fallo de primera instancia.

Artículo 39. Son causales de nulidad en el proceso bioético deontológico disciplinario las siguientes:

1. La incompetencia del Tribunal Seccional Bioético y Deontológico de Bacteriología para adelantar la etapa de descargos y para resolver durante la instrucción. No habrá lugar a nulidad por falta de competencia por factor territorial.
2. La vaguedad o ambigüedad de los cargos o la omisión o imprecisión de las normas bioéticas y deontológicas en que se fundamenten.
3. La existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.
4. La violación del derecho de defensa.

Artículo 40. La acción bioético-deontológico-disciplinaria profesional, prescribe a los cinco (5) años, contados desde el día en que se cometió la última acción u omisión constitutiva de falta contra la bioética y Deontología profesional.

La formulación del pliego de cargos de falta contra la bioética, interrumpe la prescripción, la que se contará nuevamente desde el día de la interrupción, caso en el cual el término de prescripción se reducirá a dos (2) años.

La sanción prescribe a los tres (3) años contados desde la fecha de la ejecutoria de la providencia que la imponga.

Artículo 41. La acción disciplinaria por faltas a la bioética y deontología profesional se ejercerá sin perjuicio de la acción penal, civil o contencioso-administrativo a que hubiere lugar o de las acciones adelantadas por la Procuraduría General de la Nación o por otras entidades, por infracción a otros ordenamientos jurídicos.

Artículo 42. El proceso bioético-deontológico-disciplinario está sometido a reserva hasta que se dicte auto inhibitorio o fallo debidamente ejecutoriado.

Artículo 43. En los procesos bioéticos-deontológicos-disciplinarios e investigaciones relacionadas con la responsabilidad del ejercicio profesional de Bacteriología que se adelanten dentro de otros regímenes disciplinarios o por leyes ordinarias, el profesional de Bacteriología o su Representante Legal podrá solicitar el concepto del Tribunal Nacional Bioético y Deontológico de Bacteriología.

En los procesos que investiguen la idoneidad profesional para realizar el acto de servicio profesional de Bacteriología, se deberá contar con la debida asesoría técnica o pericial. La elección de peritos se hará de la lista de expertos de los Tribunales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología.

Artículo 44. Establécese el día 28 de abril de cada año como Día Nacional del Bacteriólogo.

Artículo 45. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Néstor Iván Moreno Rojas,*  
Senador de la República.

\* \* \*

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 05 DE 2007 SENADO

*iniciativa popular, por medio de la cual se modifica el Régimen Constitucional de los servicios Públicos Domiciliarios.*

Bogotá, D. C., 26 de septiembre de 2007

Doctor

JUAN CARLOS VELEZ URIBE

Presidente Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Referencia: **Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2007 Senado**, *Iniciativa popular por medio de la cual se modifica el Régimen Constitucional de los servicios Públicos Domiciliarios.*

Señor Presidente:

Honorables Senadores:

En los siguientes términos doy cumplimiento a la tarea de rendir **Ponencia para Primer Debate en Senado al Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2007 Senado**, *“Iniciativa popular por medio de la cual se modifica el Régimen Constitucional de los servicios Públicos Domiciliarios”*.

### Antecedentes

1. El presente Proyecto de Acto Legislativo fue presentado el 5 de septiembre de 2006 y fui designado como ponente único para primer debate, para lo cual rendí ponencia favorable el 13 de octubre de 2006, introduciéndole al proyecto tres modificaciones sustanciales.

2. El proyecto fue aprobado por la Comisión Primera de Senado y pasó a segundo debate a la Plenaria del Senado, para lo cual fui designado coordinador ponente como consta en el Acta número 15 del 25 de octubre de 2006; junto con la comisión de ponentes presentamos ponencia favorable el 31 de octubre de 2006 para segundo debate.

3. Durante la discusión del proyecto en plenaria se suscitó una gran discusión, fundamentalmente sobre la inconveniencia del mismo por parte de los voceros del gobierno. Para solucionar el trámite del orden de la legislatura, dado que los proyectos de Iniciativa Popular tienen prioridad en el orden del día, se presentó la proposición número 123 de devolver el proyecto a la Comisión Primera. Decisión que fue acogida por unanimidad en la plenaria y que lleva por consecuencia que dicho proyecto no tenga el tiempo reglamentario para ser evacuado; ya que del 22 de noviembre al 16 de diciembre no podría cumplir con los tres debates restantes según los términos establecidos entre uno y otro debate, aun si se hubiese votado afirmativamente en la plenaria del Senado.

Por lo tanto en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 31 numeral 4 de la Ley Estatutaria número 134 sobre Mecanismos de Participación Ciudadana, el Proyecto como fue presentado, no cumple con los requisitos preceptuados en la mencionada ley.

Como ponente de esta iniciativa en el 2006, considero que la misma iniciativa legislativa sufrió primer debate en esta Comisión.

Sugiero a los respetados autores del proyecto presentarlo como de iniciativa parlamentaria o recolectar nuevas firmas, dada la importancia del contenido y el alcance de las normas.

**Propongo a los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera, archivar esta iniciativa por no ser procedente de acuerdo con lo expuesto.**

Cordialmente,

*Carlos Armando García Orjuela,*  
Senador de la República.

# TEXTOS DEFINITIVOS

## TEXTO APROBADO EN SESION PLENARIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA DEL DIA 5 DE SEPTIEMBRE DE 2007 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 131 DE 2006 SENADO

*por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 120 años de la honorable Corte Suprema de Justicia de Colombia como Tribunal de Casación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración de los ciento veinte (120) años de la honorable Corte Suprema de Justicia de la República de Colombia, como Tribunal de Casación, y exalta los méritos de esa corporación a través de su arraigada y fecunda existencia.

Artículo 2°. En virtud de tan magno acontecimiento, se prevé la realización de una serie de eventos y la adopción de varias iniciativas encaminadas a exaltar a esta alta e ilustre Corporación, así:

a) Servicios Postales Nacionales S. A. podrá emitir una estampilla de diferentes denominaciones con la imagen institucional que identifica la conmemoración de los ciento veinte (120) años de la Corte Suprema de Justicia como Tribunal de Casación, en la cual se enaltezca su función como único organismo encargado del recurso extraordinario de casación;

b) El Gobierno Nacional, en concurso con la Academia Colombiana de Jurisprudencia, creará el premio denominado “Premio Corte Suprema de Justicia”, distinción bienal que exaltará los aportes académicos realizados a la comunidad jurídica o al país por parte del autor o autores que presenten una obra original e inédita que, a juicio del jurado constituido para el efecto, realice una rigurosa investigación en torno a uno cualquiera de los temas de los que se ocupa la Corte Suprema de Justicia como Tribunal de Casación;

c) El Consejo Superior de la Judicatura promoverá la creación del “Centro de Estudios de Casación”, el cual servirá a la comunidad judicial y académica para fomentar el estudio e investigación de las sentencias y líneas de jurisprudencia trazadas por la Corte Suprema de Justicia como Tribunal de Casación;

d) El Consejo Superior de la Judicatura podrá erigir una estatua conmemorativa que resalte la imagen institucional de la honorable Corte Suprema de Justicia en sus ciento veinte (120) años de existencia, la cual será ubicada en el Palacio de Justicia Alfonso Reyes Echandía. Para dicho efecto, el Consejo Superior de la Judicatura convocará a un concurso para su diseño y ulterior construcción;

e) El Gobierno Nacional, de igual modo, ordenará la creación de una comisión encargada de examinar el estado actual de la legislación atinente al recurso extraordinario de casación en sus especialidades civil, laboral y penal, al mismo tiempo que de proponer, si lo estima conveniente, la adopción de una ley o estatuto único de casación. Para el logro de dicho cometido, la referida comisión estará integrada por el Ministerio del Interior y de Justicia, quien la coordinará, tres Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, uno por cada especialidad, dos ex Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, un miembro en representación del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, un Representante a la Cámara y un Senador de la República designados por sus mesas directivas, un representante del Gobierno Nacional nombrado por el Presidente de la República y un delegado por las facultades de derecho de las Universidades del país.

La Comisión presentará a la consideración del Gobierno Nacional, a más tardar en el término de seis (6) meses contados a partir de su instalación, el proyecto de ley pertinente en materia de casación, según el caso. A los funcionarios públicos que sean designados para estos efectos, se les otorgará una comisión especial de servicios.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional ordenará la creación de tres comisiones encargadas de examinar el estado actual de las legislaciones civil, laboral y penal, que tendrán las siguientes funciones básicas:

### a) COMISION CIVIL:

1. Revisar, en la actualidad, la real aplicabilidad, pertinencia y vigencia de los Códigos Civil, de Comercio y legislación complementaria en el campo del Derecho Privado.

2. Elaborar, si ella lo estima necesario o si el Gobierno Nacional se lo encomienda, el Proyecto de Código de Derecho Privado o, en su defecto, los Proyectos Autónomos de Código Civil y Código de Comercio, o de leyes de unificación, según el caso.

### b) COMISION LABORAL:

1. Crear una Comisión Intergubernamental sobre relaciones de trabajo para que, previo estudio de las causas de la conflictividad judicial, proponga medidas tendientes a garantizar preventivamente la efectividad de los derechos de los trabajadores en los siguientes aspectos: a) Fortalecimiento del control y supervigilancia de las entidades administrativas relacionadas con el mundo del trabajo; b) Manual de procedimientos en la liquidación o reestructuración de entidades por el que se pongan a salvo los derechos de los trabajadores y de los pensionados; c) Políticas de actuación judicial del Estado frente a litigios de reiterada ocurrencia, y con la mira de prevenirlos o conciliarlos.

2. Crear una Comisión Intergubernamental sobre Seguridad Social para que, previo estudio de las causas de la conflictividad judicial, proponga medidas tendientes a garantizar la efectividad de los derechos, presentes y futuros a la seguridad social de los afiliados al sistema, en los siguientes aspectos: a) Fortalecimiento de los poderes de control y vigilancia del Ministerio de la Protección Social, de las Superintendencias Financiera y de Salud; b) Estudio de la situación de cartera del sistema, medidas para su normalización y manual de recaudo de cotizaciones al sistema de seguridad social que asegure su pago efectivo y oportuno.

### c) COMISION PENAL:

1. Revisar la actual aplicabilidad, coherencia, pertinencia y vigencia de los Códigos Penal y de Procedimiento Penal, incluidos los de la Justicia Penal Militar, y la legislación complementaria, como también de la legislación vigente en materias de régimen penitenciario y carcelario, de extinción de dominio sobre bienes, y de menores infractores de la ley penal.

2. Elaborar, si ella lo considera necesario o si el Gobierno Nacional se lo encomienda, los respectivos proyectos de ley en que se unifique la legislación dispersa sobre cada una de las materias de que trata el punto anterior y se actualice la legislación penal acorde con los pronunciamientos de constitucionalidad emitidos por la Corte Constitucional, los compromisos internacionales sobre derechos humanos adquiridos por Colombia, las propuestas de *lege ferenda* contenidas en las sentencias y decisiones emanadas de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, y se corrijan las inconsistencias que se adviertan en el sistema penal.

Parágrafo 1°. Cada Comisión estará integrada por el Ministro del Interior y de Justicia, quien la coordinará, dos Magistrados o ex Magistrados de la Sala de Casación de la especialidad respectiva, dos miembros designados por la Academia Colombiana de Jurisprudencia, dos Decanos de Facultades de Derecho, tanto de una universidad pública como de una privada, designados por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, un Magistrado de un Tribunal Superior elegido por la Corte Suprema de Justicia, un Representante a la Cámara y un Senador de la República designados por sus mesas directivas y dos representantes del Gobierno Nacional nombrados por el Presidente de la República.

Parágrafo 2°. Las Comisiones presentarán a consideración del Gobierno Nacional, a más tardar en el término de un (1) año contado a partir de su instalación, los proyectos de ley pertinentes para adoptar los nuevos códigos o las reformas legales. A los funcionarios públicos que sean designados para estos efectos, se les otorgará una comisión especial de servicios.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional, si lo considera pertinente, hará las apropiaciones correspondientes, a partir de la vigencia presupuestal de 2007, para la ejecución de los gastos que demande esta ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 5 de septiembre de 2007, al Proyecto de ley número 131 de 2006 Senado, *por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 120 años de la honorable Corte Suprema de Justicia de Colombia como Tribunal de Casación y se dictan otras dis-*

posiciones, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda,  
Ponente.

\* \* \*

**TEXTO APROBADO EN SESION PLENARIA DEL SENADO  
DE LA REPUBLICA DEL DIA 5 DE SEPTIEMBRE DE 2007  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 170 DE 2006 SENADO**

*por la cual se establecen normas para promover y regular el teletrabajo  
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto promover y regular el Teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC).

Artículo 2°. *Definiciones.* Para la puesta en marcha de la presente ley se tendrán las siguientes definiciones:

**Teletrabajo.** Es una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades o prestación de servicios a través de tecnologías de la información en virtud de una relación de trabajo y permite su ejecución a distancia, es decir, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo.

**Teletrabajador.** Persona que desempeña actividades laborales a través de tecnologías de la información por fuera de la empresa a la que presta sus servicios.

Artículo 3°. *Política pública de fomento al teletrabajo.* Para el cumplimiento del objeto de la presente ley el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Protección Social, formulará, previo estudio Conpes, una Política Pública de Fomento al Teletrabajo. Para el efecto, el Ministerio de la Protección Social contará con el acompañamiento del Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Comercio y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación. Esta política tendrá en cuenta los siguientes componentes:

Infraestructura de telecomunicaciones.

Acceso a equipos de computación.

Aplicaciones y contenidos.

Divulgación y mercadeo.

Capacitación.

Incentivos.

Evaluación permanente y formulación de correctivos cuando su desarrollo lo requiera.

Parágrafo 1°. *Teletrabajo de la población reclusa.* El Ministerio de la Protección Social en coordinación con el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, formulará una política pública de incorporación al teletrabajo de la población reclusa en las distintas instituciones carcelarias del país.

Parágrafo 2°. Las autoridades departamentales, distritales, municipales y locales, en la implementación de la presente ley, tendrán en cuenta lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 22 de la Ley 397 de 1997, en lo relacionado con la eliminación de barreras arquitectónicas que impidan la libre circulación y acceso de los discapacitados físicos a los eventos objeto de la presente ley y la Ley 361/97.

Artículo 4°. *Red nacional de fomento al teletrabajo.* Créase la Red Nacional de Fomento al Teletrabajo de la cual harán parte:

a) Entidades públicas del orden Nacional, que hacen parte de la agenda de conectividad;

b) Empresas privadas de cualquier orden;

c) Operadores de telefonía pública básica conmutada nacional;

d) Cafés Internet;

e) Organismos y/o asociaciones profesionales.

Artículo 5°. *Implementación.* El Gobierno Nacional fomentará en las asociaciones, fundaciones y demás organizaciones tanto públicas como privadas, la implementación de esta iniciativa. Así mismo, el Gobierno Nacio-

nal pondrá en funcionamiento un sistema de inspección, vigilancia y control para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral en el marco del teletrabajo.

Artículo 6°. *Garantías laborales, sindicales y de seguridad social para los teletrabajadores:*

1. A los teletrabajadores, dada la naturaleza especial de sus labores no serán aplicables las disposiciones sobre jornada de trabajo, horas extraordinarias y trabajo nocturno. No obstante lo anterior, el Ministerio de la Protección Social deberá adelantar una vigilancia especial para garantizar que los teletrabajadores no sean sometidos a excesivas cargas de trabajo.

2. El salario del teletrabajador no podrá ser inferior al que se pague por la misma labor, en la misma localidad y por igual rendimiento, al trabajador que preste sus servicios en el local del empleador.

3. En los casos en los que el empleador utilice solamente teletrabajadores, para fijar el importe del salario deberá tomarse en consideración la naturaleza del trabajo y la remuneración que se paga para labores similares en la localidad.

4. Una persona que tenga la condición de asalariado no se considerará teletrabajador por el mero hecho de realizar ocasionalmente su trabajo como asalariado en su domicilio o en lugar distinto de los locales de trabajo del empleador, en vez de realizarlo en su lugar de trabajo habitual.

5. Los empleadores que vinculen teletrabajadores deberán inscribirse en el "Registro de empleadores de teletrabajadores" que se llevará en el Ministerio de la Protección Social.

En este registro se hará constar el nombre y dirección del empleador, la clase o naturaleza de la labor que realiza el trabajador, los salarios que se paguen por las labores realizadas por teletrabajadores y cualquiera otra información que señalen las autoridades del ramo.

6. La asignación de tareas para los teletrabajadores deberá hacerse de manera que se garantice su derecho a contar con un descanso de carácter creativo, recreativo y cultural.

7. Lo dispuesto en este artículo será aplicado de manera que se promueva la igualdad de trato entre los teletrabajadores y los demás trabajadores, teniendo en cuenta las características particulares del teletrabajo y, cuando proceda, las condiciones aplicables a un tipo de trabajo idéntico o similar efectuado en una empresa.

La igualdad de trato deberá fomentarse, en particular, respecto de:

a) el derecho de los teletrabajadores a constituir o a afiliarse a las organizaciones que escojan y a participar en sus actividades;

b) a protección de la discriminación en el empleo;

c) la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo;

d) la remuneración;

e) la protección por regímenes legales de seguridad social;

f) el acceso a la formación;

g) la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo;

h) La protección de la maternidad. Las teletrabajadoras tendrán derecho a retornar al mismo puesto de trabajo o a un puesto equivalente con la misma remuneración, al término de la licencia de maternidad. No surte ningún efecto el despido de la teletrabajadora en estado de embarazo, en licencia de maternidad o en periodo de lactancia.

8. Los empleadores deberán proveer a los teletrabajadores de los equipos necesarios para desempeñar sus funciones.

9. La vinculación a través del teletrabajo es voluntaria, tanto para el empleador como para el trabajador. Los trabajadores que actualmente realicen su trabajo en las instalaciones del empleador, y pasen a ser teletrabajadores, conservan el derecho de solicitar en cualquier momento, volver a la actividad laboral convencional.

10. Las empresas cuyas actividades tengan asiento en Colombia, que estén interesadas en vincular teletrabajadores, deberán hacerlo con personas domiciliadas en el territorio nacional, quienes desarrollarán sus labores en Colombia.

11. A todas las relaciones de teletrabajo que se desarrollen en el territorio nacional les será aplicada la legislación laboral colombiana, en cuanto sea más favorable para el teletrabajador.

Artículo 7°. *Autorización previa.* Todo empleador que quiera contratar teletrabajadores, debe previamente obtener la autorización del respectivo inspector del trabajo, o en su defecto, del alcalde del municipio o localidad.

Artículo 8°. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional, dentro de los seis (06) meses siguientes a la sanción de la presente ley, reglamentará lo pertinente para el cumplimiento de la misma.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar el texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 5 de septiembre de 2007, al **Proyecto de ley número 170 de 2006 Senado**, por la cual se establecen normas para promover y regular el teletrabajo y se dictan otras disposiciones, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

Gloria Inés Ramírez Ríos,  
Penonte.

\*\*\*

**TEXTO APROBADO EN SESION PLENARIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA DEL DIA 5 DE SEPTIEMBRE DE 2007 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 172 DE 2006 SENADO**

*por medio de la cual se promueven, fomentan y difunden las habilidades, talentos y las manifestaciones artísticas y culturales de la población con algún tipo de limitación física, síquica o sensorial.*

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto fomentar, promover y difundir las habilidades, talentos y manifestaciones artísticas y culturales de cualquier naturaleza, que provengan de la población con algún tipo de limitación física, síquica o sensorial, como modelo de superación personal, de estímulo a la generación de ingresos y de reconocimiento y apropiación social de las potencialidades de las personas en situación de discapacidad, con prevalencia en los niños y las niñas con base en el artículo 44 de la Constitución Política Nacional.

Artículo 2°. *Del fomento, promoción y difusión.* Para efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades locales, municipales, distritales y departamentales, dentro de sus competencias en materia administrativa y fiscal, garantizarán la realización en forma periódica, de ferias artesanales, exposiciones, festivales y concursos de las manifestaciones artísticas y culturales de las personas con algún tipo de discapacidad, de conformidad con lo previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley 397 de 1997.

Parágrafo 1°. En la definición del contenido y alcance del programa de fomento, promoción, difusión y estímulos a las citadas manifestaciones, se garantizará la participación de las organizaciones sociales que representen a estos grupos de población, o a las instituciones que atiendan a las personas en situación de discapacidad, como requisito previo a su inclusión en los respectivos Planes de Desarrollo.

Parágrafo 2°. Las entidades territoriales, dentro de sus competencias en materia administrativa y fiscal, adecuarán la infraestructura cultural que garantiza los espacios públicos aptos para la realización de las manifestaciones artísticas y culturales objeto de la presente ley, lo mismo que los estímulos, premios y demás reconocimientos a dichas manifestaciones.

Artículo 3°. *De los estímulos.* El Estado, a través del Ministerio de Cultura, el Ministerio de Relaciones Exteriores y de Comercio, Industria y Turismo, promoverán en sus agendas internas, la participación de las manifestaciones artísticas y culturales de las personas en situación de discapacidad, en ferias, exposiciones, festivales y concursos al interior de la comunidad internacional y otorgarán premios, incentivos y créditos especiales a los artistas sobresalientes de estos grupos de población.

Artículo 4°. *De la convocatoria.* La convocatoria a participar en ferias artesanales, exposiciones, festivales y concursos, de las manifestaciones artísticas y culturales de las personas con algún tipo de discapacidad, tanto a nivel nacional como internacional, será abierta y con un mínimo de requisitos, que serán establecidos por los Consejos Departamentales, Distritales, Municipales y Locales y por el Consejo Nacional de Cultura.

Artículo 5°. *Adecuación de la infraestructura cultural.* Las autoridades Departamentales, Distritales, Municipales y Locales, en la implementación de la presente ley, tendrán en cuenta lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 22 de la Ley 397 de 1997, en lo relacionado con la eliminación de barreras

arquitectónicas que impidan la libre circulación y acceso de los discapacitados físicos a los eventos objeto de la presente ley.

Artículo 6°. *De la vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 5 de septiembre de 2007, al **Proyecto de ley número 172 de 2006 Senado**, por medio de la cual se promueven, fomentan y difunden las habilidades, talentos y las manifestaciones artísticas y culturales de la población con algún tipo de limitación física, síquica o sensorial, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

Gloria Inés Ramírez Ríos,  
Penonte.

**CONTENIDO**

Gaceta número 477 - Jueves 27 de septiembre de 2007

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 151 de 2007 Senado, por la cual se fortalecen mecanismos de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, se crean las facturas comerciales como títulos valores, y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 152 de 2007 Senado, por medio de la cual se regula la interceptación de comunicaciones. ....	4
Proyecto de ley número 153 de 2007 Senado, por medio de la cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones. ....	4

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate (primera vuelta) al Proyecto de Acto legislativo número 010 de 2007 Senado, por el cual se eleva a rango constitucional los derechos de las víctimas de crímenes contra la humanidad y se establecen mecanismos para garantizar la no repetición del paramilitarismo en Colombia. ....	7
Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 08 de 2007 Senado, por la cual se adiciona la Constitución Política de Colombia, Título VII de la Rama Ejecutiva, Capítulo I, del Presidente de la República, artículo 189. ....	11
Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 118 de 2006 Cámara, 242 de 2007 Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 841 del 7 de octubre de 2003 y se dictan otras disposiciones. ....	12
Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 05 de 2007 Senado, Iniciativa popular, por medio de la cual se modifica el Régimen Constitucional de los servicios Públicos Domiciliarios. ....	17

TEXTOS DEFINITIVOS

Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República del día 5 de septiembre de 2007 al Proyecto de ley número 131 de 2006 Senado, por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 120 años de la honorable Corte Suprema de Justicia de Colombia como Tribunal de Casación y se dictan otras disposiciones. ....	18
Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República del día 5 de septiembre de 2007 al Proyecto de ley número 170 de 2006 Senado, por la cual se establecen normas para promover y regular el teletrabajo y se dictan otras disposiciones. ....	19
Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República del día 05 de septiembre de 2007 al Proyecto de ley número 172 de 2006 Senado, por medio de la cual se promueven, fomentan y difunden las habilidades, talentos y las manifestaciones artísticas y culturales de la población con algún tipo de limitación física, síquica o sensorial. ....	20