



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 639

Bogotá, D. C., martes 16 de septiembre de 2008

EDICION DE 32 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 154 DE 2008 SENADO

por la cual se modifica el Código Penal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifícase el artículo 316 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“**Artículo 316. Captación masiva y habitual de dineros.** Quien capte dineros del público, en forma masiva y habitual sin contar con la previa autorización de la autoridad competente, incurrirá en prisión de sesenta y uno (61) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Artículo 2°. Adiciónase el artículo 325A a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“**325A. Omisión de reportes sobre transacciones en efectivo, movilización o almacenamiento de dinero en efectivo.** El que deliberadamente omita el cumplimiento de los reportes a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) establecidos por el ordenamiento jurídico para las transacciones en efectivo, o para la movilización o almacenamiento de dinero en efectivo, incurrirá, por esa sola conducta, en prisión de treinta y dos (32) a ciento ocho (108) meses y multa de ciento treinta y tres (133.33) a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Se exceptúan de lo dispuesto en el presente artículo quienes tengan el carácter de empleados o directores de instituciones financieras o de cooperativas que ejerzan actividades de ahorro y crédito, a quienes se aplicará lo dispuesto en el artículo 325 del presente capítulo”.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Del honorable Congreso de la República,

Oscar Iván Zuluaga Escobar, Ministro de Hacienda y Crédito Público; Fabio Valencia Cossio, Ministro del Interior y de Justicia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señala la Constitución Política en el artículo 334 que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado y agrega en su artículo

335 que las actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias.

Esta importante previsión constitucional, por una parte indica una clara opción de la Carta por la protección del ahorro del público al cual le asigna un especial interés público, y por otra distribuye las competencias regulatorias entre el legislativo y el Gobierno en estas materias otorgándole a este último un rol interventor que deberá ejercer en el marco de la ley.

Dentro de este contexto, la actividad de captación de dineros del público como objeto de la protección constitucional, ha sido materia de regulación y supervisión a lo largo del tiempo, bajo el entendido de que es columna vertebral de la actividad financiera. Es así como en nuestra legislación se tipificó como delito la captación masiva y habitual de dineros sin la autorización de la autoridad competente.

En efecto, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero incorporaba, hasta la expedición de la Ley 795 de 2003, el delito de la captación masiva y habitual de dineros del público, sin la autorización de la autoridad competente, delito hoy incorporado en el artículo 316 de nuestro Código Penal. Este delito surgió de la necesidad de controlar la actividad mencionada, en una época en la que la actividad de intermediación se ejercía, en innumerables casos, sin ningún tipo de control.

Efectivamente, a principios de los años 80, nuestro país enfrentó una de las crisis más profundas del sistema financiero, no sólo por los efectos económicos particulares que trajo para los ciudadanos y para el país, sino por el impacto que tuvo en la confianza del público en general en el sistema. El Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República, en uno de sus ensayos, reseñó la crisis de la siguiente forma:

“La crisis de 1982 puede considerarse como la culminación de los múltiples desajustes que venía enfrentando el sistema financiero en las últimas dos décadas. Su crecimiento desordenado en cuanto a tipo y número de instituciones; el tamaño desproporcionadamente grande del sector respecto de su solidez patrimonial; la concentración de la propiedad y las malas prácticas en materia de crédito, dieron lugar a que

las fallas internas del sistema se manifestaran plenamente, al entrar la economía en un ciclo recesivo. Además, las entidades que fracasaron que fueron sometidas a procesos de nacionalización o liquidación eran de propiedad de unas pocas personas y presentaban, sin excepción, manejos claramente irregulares manifestados en índices sorprendentes de concentración de cartera por medio de autopréstamos, falta de diversificación de las fuentes de recursos, y, en general, malos manejos administrativos”¹[1].

En un sentido similar, la doctrina señaló:

“En 1982 el sistema financiero colombiano sufrió uno de los mayores descalabros de que se tenga noticia en nuestra historia. En efecto, como consecuencia de múltiples factores que se venían confabulando contra nuestro ordenamiento bancario, tales como problemas en materia de control, concentración de operaciones de crédito y depósito en pocas manos y, en ocasiones, la falta de seriedad en su manejo, en dicho año estalló esta crisis que tanto daño causó a nuestra economía y a incontables ciudadanos; situación que obligó al Gobierno de turno a dictar el Decreto 2920 con el que se buscó asegurar la confianza del público en el sector financiero colombiano”²[2].

Es así como en 1982, el Gobierno Nacional considerando, entre otros factores, que en varias instituciones financieras se realizaban actividades especulativas para adquirir su control, que existía concentración de la propiedad de las acciones del crédito, que se presentaban conductas doloosas para burlar los límites legales para llevar a cabo prácticas destinadas a facilitar la evasión de los deberes fiscales y que en consecuencia se había generado un entorno de incertidumbre y por consiguiente una crisis de la confianza pública, expidió, el 8 de octubre de 1982, el Decreto 2919 mediante el cual declaró el estado de emergencia económica en todo el territorio nacional. Ese mismo día, en desarrollo de las facultades constitucionales derivadas del artículo 122 de la Constitución³[3] y en desarrollo del Decreto 2919, expidió el Decreto 2920 el cual en su artículo 20 establecía: “Quien capte dineros del público en forma masiva y habitual sin contar con la previa autorización de la autoridad competente incurrirá en prisión de 2 a 6 años”.

Posteriormente, el tipo penal fue incluido, literalmente, en el artículo 1.7.1.1.3 del Decreto-ley 1730 de 1991 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), y más tarde, también en forma literal, en el artículo 208 del Decreto-ley 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), inclusión que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-582 de 1996.

Ahora, con la expedición de la Ley 599 de 2000 mediante la que se expidió el nuevo Código Penal colombiano, se buscó incorporar aquellos tipos que estaban contenidos en estatutos especiales como el financiero, entre otros. Así los delitos financieros que se encontraban dispersos, se reagruparon dentro del Título X del Código Penal, relativo a los delitos contra el orden económico social, en el Capítulo II, “De los delitos contra el sistema financiero”, ubicando allí las conductas punibles del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, entre las que se encontraba, naturalmente, la captación masiva y habitual⁴[4].

A partir del marco histórico expuesto, el Gobierno Nacional ve con inquietud la reciente proliferación de captadores masivos y habituales de dineros del público en distintos lugares del país, que operan sin la autorización correspondiente.

1 [1] Francisco J. Ortega. “Ensayos sobre política económica, número 4, Banco de la República, Departamento de Investigaciones Económicas, Bogotá, Talleres Gráficos, 1984, p. 8; Citado en: Hernando Hernández Quintero. Los delitos económicos en la actividad financiera, Cuarta edición, Editorial Ibáñez, Bogotá, 2006, p. 459.

2 [2] Hernando Hernández Quintero. Los delitos económicos en la actividad financiera, Cuarta edición, Editorial Ibáñez, Bogotá, 2006, p. 377.

3 [3] El artículo 122 de la Constitución de 1886, modificado por el artículo 43 del Acto Legislativo número 1 de 1968, señalaba en lo pertinente: “Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos sus Ministros, declarar el estado de emergencia (...)”.

4 [4] Ver *Ibid.*, Hernando Hernández Quintero.

La proliferación de estas actividades resulta preocupante porque pone en riesgo la confianza pública en el sistema financiero y deteriora la capacidad del Gobierno para establecer los controles adecuados que brinden garantías a los ahorradores. En esa medida, es importante resaltar, que la actividad de captación realizada de forma ilegal lleva implícito un grave riesgo para todos aquellos que entregan su dinero. No en vano, el Estado colombiano ha establecido una robusta estructura regulatoria prudencial en torno a aquellas entidades que captan lícitamente dineros del público, exigiéndoles, entre otros requerimientos, contar con un capital mínimo para operar, mantener adecuados márgenes de solvencia, seguir normas de contabilidad, cumplir con las obligaciones de reporte a las autoridades, estar sujetas a la supervisión de la Superintendencia Financiera, identificar sus riesgos, entre los cuales se destacan el crediticio, el operativo, el de lavado de activos y financiación del terrorismo, y contar con sistemas que les permitan administrarlos en forma adecuada. Todo este andamiaje regulatorio y de supervisión tiene el inequívoco propósito de dotar al sistema de mecanismos que le brinden al público confianza en el mismo, entendiendo que allí han depositado sus ahorros.

Es por eso que distintas autoridades del Estado, tanto de carácter administrativo como jurisdiccional, han realizado importantes acciones frente a dichos captadores en procura de acabar con esta práctica y proteger así el ahorro del público.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que el bien jurídico que se protege al sancionar la conducta de la captación ilegal es, además del sistema financiero, la confianza pública en el mismo, y naturalmente, el ahorro público.

En efecto, el delito de captación masiva, no sólo afecta al sistema financiero en general sino indudablemente el ahorro público, afectando, por esta vía, el orden económico del país. Por lo tanto, la conducta punible que se sanciona en este tipo penal, presenta una naturaleza pluriofensiva que amenaza gravemente varios intereses jurídicos protegidos, como lo son el orden económico y social, el sistema financiero, y el patrimonio económico, y, en consecuencia, exige un especial tratamiento normativo que lo ubique en un marco de mayores consecuencias punitivas que sean proporcionales al grave daño que esta conducta causa.

Así las cosas, es de la mayor importancia que el Estado colombiano endurezca las consecuencias de realizar estas actividades buscando así desestimularlas en forma contundente. Pero el endurecimiento de la sanción imponible no debe limitarse a aumentar el tiempo de la pena sino que debe propender por garantizar que la sanción cumpla efectivamente su objetivo de desestímulo de la conducta, por lo cual se propone, que la pena cree una prevención especial respecto de la persona que sea sancionada, de manera que se excluya la posibilidad de aplicación de penas sustitutivas como la prisión domiciliaria, o beneficios como la suspensión condicional de la ejecución de la pena y la sustitución de la ejecución de la pena.

En este contexto es de la mayor relevancia apartar efectivamente al infractor de la posibilidad de continuar realizando el ilícito, incluso desde su propio domicilio, para lo cual es imperativo garantizar el cumplimiento efectivo de la pena en un establecimiento carcelario.

Para el efecto se propone el establecimiento de una pena que responda a criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad frente al daño social causado, materializado en la tendencia del grupo social a apartarse de los cánones constitucionales y legales para beneficio de un particular, poniendo en riesgo la confianza pública en el sistema financiero y el patrimonio de los colombianos.

Actualmente, el artículo 316 del Código Penal, señala:

“**Artículo 316.** Quien capte dineros del público, en forma masiva y habitual sin contar con la previa autorización de la autoridad competente, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento ocho (108) meses y multa hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Por lo tanto, actualmente la pena principal de prisión para el delito de captación masiva y habitual, es de mínimo 32 meses, lo cual hace, en principio, y con el lleno de los demás requisitos consagrados en el artículo 38 del Código Penal, procedente la aplicación de la pena sustitutiva de prisión domiciliaria. Así mismo, son potencialmente procedentes, hoy en día, la suspensión condicional de la ejecución de la pena y la sustitución de la ejecución de la pena, consagradas en los artículos 63 y 461 del Código Penal, respectivamente, ya que la pena puede imponerse por un tiempo menor a 3 años. En consecuencia, se propone al honorable Congreso de la República, con el propósito de propiciar una represión más severa, que la pena sea aumentada de 32 a 61 meses como mínimo, con un máximo que pase de 108 a 144 meses, con lo cual se considera que la pena se ajusta en forma proporcional y necesaria a la gravedad del daño causado con la comisión de delito, como se ha expuesto.

Además de las razones invocadas, no deja de generar preocupación en el Gobierno Nacional el eventual uso de estas organizaciones para canalizar recursos originados en actividades ilícitas y ser empleados como canal de blanqueo de capitales o de financiación de terrorismo. Al mantenerse por fuera del ámbito de vigilancia de las entidades de supervisión, estas organizaciones representan un peligroso estímulo para la legitimación de activos de origen espurio, ya como instrumento cuando el dinero del presunto inversionista emana del delito, ya en cuanto al movimiento que puedan dar dichas organizaciones al capital captado.

Con el objeto de prevenir actos de legitimación de activos, el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con un sistema legal, operativo y de supervisión amplio, mas no suficiente. Al unísono la corriente internacional especializada en la materia reconoce que existen tantas posibilidades de lavar activos como relaciones comerciales existen en la economía. De allí la necesidad de ampliar el espectro de sujetos obligados de reporte de transacciones en efectivo, siguiendo a tal efecto la permanente identificación de nuevas tipologías que realiza la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

La incorporación de esta obligación al ordenamiento jurídico colombiano tuvo inicialmente como destinatario al sector financiero, en el entendido de que una de las etapas inherentes al proceso de lavado de activos radica en el ingreso del capital mal habido a la esfera financiera, como presupuesto indispensable para su legitimación en la economía lícita.

Tal medida constituye por demás la materialización de los deberes que constitucionalmente se predicen del ciudadano, en particular el de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia.

A partir de este pilar constitucional, el legislador consideró igualmente indispensable que se tipificará la omisión de denuncia del lavado de activos y la financiación del terrorismo –artículo 446 del Código Penal–, en el entendido de que en la búsqueda de los fines esenciales del Estado a todo el conglomerado asiste un principio de solidaridad social cuando es conocida la comisión de algunos delitos de mayor gravedad, como los anteriormente mencionados.

En este sentido, pese a haberse extendido la obligación de reportar ciertas transacciones u operaciones a sectores identificados como vulnerables y propicios para el lavado de activos, es necesario consolidar el cumplimiento diligentemente de los reportes sobre operaciones en efectivo a la Unidad de Información y Análisis Financiero, reprimiendo penalmente su omisión deliberada, considerando la atención especial que amerita el manejo, movilización y almacenamiento permanente de altos volúmenes de dinero en efectivo, sin justificación razonable.

Por otra parte, algunos de dichos sectores obligados a reportar cierta clase de transacciones por su naturaleza no están sometidos a la regulación y vigilancia de un órgano de control, escapando así incluso a sanciones de índole administrativo.

Debe tenerse en cuenta que es a partir del reporte que emiten los sujetos obligados que se activan los mecanismos de detección, control e investigación del lavado de activos y la financiación del terrorismo. Constituye un importante eslabón para la respuesta eficaz y oportuna del Estado contra estos delitos transnacionales. De allí que se encuentre indispensable fortalecer los esquemas de reporte sobre transacciones y manejo de efectivo que establezca la UIAF respecto de algunos sectores, como soporte básico de las políticas de lucha contra estos fenómenos.

Se destaca que el tipo que se adopta como artículo 325A se aplicará a sujetos que no tengan el carácter de empleados o directores de instituciones financieras o de cooperativas que ejerzan actividades de ahorro y crédito, para quienes continuará aplicándose la conducta prevista en el artículo 325 del Código Penal (Omisión de Control).

Estas razones, aunadas a las expuestas respecto de la captación masiva y habitual de dineros, motivan al Gobierno Nacional a elevar a la categoría de delito la omisión deliberada de efectuar los reportes sobre transacciones en efectivo, o para la movilización o almacenamiento de dinero en efectivo a la Unidad de Información y Análisis Financiero.

Del honorable Congreso de la República,

Oscar Iván Zuluaga Escobar, Ministro de Hacienda y Crédito Público;
Fabio Valencia Cossio, Ministro del Interior y de Justicia.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 12 del mes de septiembre del año 2008 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 154, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por Ministro del Interior, Ministro de Hacienda.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 154 de 2008 Senado, *por la cual se modifica el Código Penal*, 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., 12 de septiembre de 2008

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*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 155 DE 2008 SENADO

por la cual se dictan disposiciones en relación con los acuerdos de reestructuración de pasivos adelantados por las entidades territoriales.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Las entidades territoriales que han tramitado acuerdos de reestructuración y los han concluido de manera anticipada por incumplimiento, o las que han negociado un acuerdo de reestructuración sin haber llegado a celebrarlo podrán iniciar nuevamente, por una única vez, la promoción para la suscripción de un acuerdo de reestructuración de pasivos regulado por la Ley 550 de 1999.

En el trámite de la promoción y celebración del acuerdo de reestructuración de pasivos, además de las atribuciones que le confiere la Ley 550 de 1999, el Promotor dispondrá de las atribuciones que otorga el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 1122 de 2007, o las normas que lo sustituyan, a los agentes especiales en los procesos de intervenciones técnicas con fines de administración, conforme con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 2°. En el evento en que el acuerdo de reestructuración de pasivos finalice de manera anticipada por incumplimiento o la entidad territorial agote el trámite sin suscribirlo, el Gobierno Nacional podrá asegurar la continuidad en la prestación de los servicios a cargo de la respectiva entidad territorial, financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, regalías u otras rentas legales de destinación específica. Para este efecto, ejercerá las atribuciones referentes a formulación, aprobación y ejecución presupuestal, ordenación del gasto, competencia contractual y administración del personal con cargo a los respectivos recursos. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

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

Oscar Iván Zuluaga Escobar, Ministro de Hacienda y Crédito Público; *Oscar Rueda García*, Ministro de Comercio, Industria y Turismo (E.).

EXPOSICION DE MOTIVOS**1. Antecedentes**

La crisis de sostenibilidad fiscal a nivel territorial evidenciada a finales de la década de los años 90 hizo necesario, por parte de las autoridades del nivel nacional, adoptar un *programa de saneamiento fiscal e institucional* para ese nivel de Gobierno. Ese programa, orientado a atacar los factores críticos que generaron la *crisis fiscal*, está integrado, entre otros, por instrumentos tendientes a regular las disposiciones constitucionales referentes a la celebración de operaciones de crédito público, contenidos en la Ley 358 de 1997, introduciendo criterios de solvencia y sostenibilidad para la celebración de estas operaciones, orientadas, bajo el concepto de ahorro operacional, a asegurar condiciones ciertas de repago de la deuda pública; de igual modo, la Ley 448 de 1998 que introduce a nivel presupuestal el concepto de provisión de contingencias estableciendo un fondo para el efecto y el deber de provisionar los recursos que la ejecución de proyectos de infraestructura, proyectos que demanden garantía de la nación, u operaciones de crédito público, puedan requerir del pago de conceptos presupuestales no previstos en la formulación de los respectivos proyectos. Igualmente, la Ley 549 de 1999 que amplió el espectro de financiamiento pensional contenido en la Ley 100 de 1993 a las entidades territoriales bajo la conformación de una cuenta individual de ahorro forzoso administrada por el Fonpet, lo cual permite generar provisiones técnicas futuras para el pago de mesadas pensionales reconocidas por ese nivel de gobierno. De igual manera, como un aporte sustantivo en la regularización del gasto operacional territorial, la Ley 617 de 2000 fijó unos toques máximos, sobre la existencia de categorías presupuestales, con sujeción a las cuales las autoridades de ese nivel de gobierno pueden comprometer montos máximos de gasto corriente. Finalmente, la Ley 819 de 2003

que introduce el *marco fiscal de mediano plazo* como plan de acción financiero con cobertura superior a 10 años que permitirá a los niveles de Gobierno Nacional y territorial, prever y cuantificar el efecto de decisiones de ingreso y gasto en su proyección económica, y de ese modo asegurar las condiciones de estabilidad y sostenibilidad requeridas para que esos niveles de Gobierno cumplan sus misiones constitucionales.

Dentro de este contexto, constituye piedra angular la expedición por parte del Congreso de la República, de la Ley 550 de 1999, cuya vigencia en relación con entidades territoriales y universidades estatales ha sido declarada permanente en virtud del artículo 125 de la Ley 1116 de 2006, cuyos objetivos son, entre otros, propender por instrumentos orientados a restablecer la capacidad de pago de las entidades reestructuradas, de manera que puedan atender sus obligaciones; procurarles una óptima estructura administrativa, financiera y contable, y establecer un marco legal adecuado para que se pueda convenir la reestructuración de entidades con equidad y seguridad jurídica. Para asegurar estos fines, la ley prevé la opción de adelantar la promoción de un acuerdo de reestructuración de pasivos la cual, una vez iniciada, tiene por objeto disponer reglas fiscales y administrativas para la entidad y sus acreedores con el fin de orientar los recursos de la entidad y acciones legales de los acreedores, a favor de la suscripción del acuerdo. El artículo 58 de esta ley regula que *las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención a que hace referencia esta ley serán igualmente aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas y el desarrollo de las regiones, teniendo en cuenta la naturaleza y las características de tales entidades.*

Tendiente a complementar este marco de saneamiento fiscal e institucional y en orden a introducir un *nivel de regulación* de origen constitucional, el Gobierno Nacional ha expedido el Decreto 028 de 2008¹ en desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2007 que permite un mayor rol jurídico del nivel nacional en el territorial cuando este último nivel presente debilidades institucionales y fiscales que pongan en riesgo la prestación de los servicios públicos esenciales a su cargo. Esta disposición complementa las introducidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 referentes al control de la ejecución de los recursos que por concepto de regalías percibe el nivel territorial, orientados a la satisfacción de necesidades esenciales.

2. Marco normativo en materia de regulación

La propuesta de ley que acompaña la presente exposición de motivos, además de complementar las iniciativas legales dirigidas a garantizar un adecuado uso de los recursos cedidos a los gobiernos territoriales para la atención de sus competencias, tiene como propósito facilitar a las entidades territoriales que han tramitado acuerdos de reestructuración y los han concluido de manera anticipada por incumplimiento, o las que hayan negociado un acuerdo de reestructuración sin haber llegado a celebrarlo, la opción de iniciar nuevamente, por una única vez, la promoción para la suscripción de un nuevo acuerdo de reestructuración de pasivos regulado conforme lo dispuesto por la Ley 550 de 1999.

Esta autorización de carácter legal se halla encaminada a asegurar la recuperación institucional y financiera de entidades que registran indicadores fiscales críticos, tales como un pasivo laboral acumulado o una "cascada" de medidas judiciales de embargo que afectan la disposición de los recursos por parte del representante legal de la entidad territorial. Situación que incide, además, en el cumplimiento de las competencias constitucionales y legales a cargo de la respectiva entidad territorial, especialmente en materia de educación y salud, dado que los recursos objeto de embargo, pese a expresa prohibición jurídica, son los provenientes del Sistema General de Participaciones destinados a financiar esos sectores de inversión social. En este orden, la iniciativa legislativa presentada a consideración del honorable Congreso de la República, reviste al Gobierno Nacional de un marco jurídico que permita el cumplimiento de los objetivos constitucionales inherentes a la transferencia de recursos de destinación específica, incluidos los del Sistema General

¹ Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones.

de Participaciones en la prestación de servicios esenciales a cargo de los gobiernos territoriales cuando circunstancias de carácter institucional, administrativo, legal o financiero pongan en riesgo evidente esa prestación a favor de las comunidades asentadas en sus respectivas jurisdicciones.

El proyecto se elabora sobre el criterio de que a las instituciones estatales, en sus diferentes niveles de Gobierno, les corresponde desarrollar una labor redistributiva dentro de la economía a través de la provisión de bienes y servicios públicos a las comunidades asentadas en sus respectivas jurisdicciones. Para el efecto, el Estado se organiza interiormente mediante un reparto de poder por niveles de Gobierno, en el cual al nivel nacional corresponden tareas de redistribución, regulación y estabilización, y al subnacional la provisión de bienes y servicios con excepción de aquellos interjurisdiccionales.

Respecto del nivel territorial de Gobierno y las instituciones que lo conforman, las mismas tienen la naturaleza de prestadores estatales de servicios y bienes públicos. En el caso de los departamentos, estos deben prestar los servicios públicos que determina la ley. En relación con los municipios, les corresponde prestar los servicios públicos que determina la ley.

En este orden, cuando circunstancias sobrevinientes de naturaleza fiscal colocan a las entidades territoriales en una situación financiera e institucional crítica, que les impide garantizar de manera adecuada la provisión de los servicios esenciales financiados con los recursos del Sistema General de Participaciones, otras transferencias giradas por la nación u otras rentas legales de destinación específica, el Gobierno Nacional está en el deber de adoptar las medidas necesarias para que esa situación fiscal que enfrenta la entidad territorial y que no se supera con un acuerdo de reestructuración de pasivos, no afecte la prestación de los servicios esenciales y se asegure la destinación jurídica de las diferentes rentas que financian su prestación.

3. Efectos de la negociación de un acuerdo de reestructuración de pasivos

La Ley 550 de 1999 en su artículo 14 prevé de una protección jurídica a la entidad que inicia la promoción de un acuerdo de reestructuración de pasivos, con el propósito de brindarle un contexto en el que pueda adelantar el proceso de negociación con sus acreedores, restringiéndoles a estos, durante la negociación del acuerdo, ejecutar el cobro de sus acreencias por vía judicial y sometiéndoles a unas reglas de negociación tendientes a la suscripción del acuerdo. De igual manera, la Ley 550 de 1999 otorga simultáneamente unas garantías a favor del acreedor, orientadas a preservar los recursos de la entidad a favor de la financiación del acuerdo propuesto. En este orden de ideas, el artículo 17 de esta ley restringe a la entidad la opción legal de incurrir en determinadas operaciones y conceptos de gasto como son las siguientes:

- Restringir la causación y pago del gasto exclusivamente a aquel necesario para garantizar la normal operación y funcionamiento de la entidad².

- Restringe la facultad de generar garantías específicas de pago, bajo cualquier modalidad legal, a favor de cualquier acreedor, dado que la garantía general de pago de las acreencias es el acuerdo de que suscriba al finalizar la etapa de negociación.

- Restringir la posibilidad de cancelar pasivos causado e impagado incorporado en los balances financieros con corte al día anterior a aquel en que se inició la promoción³. Ello con la finalidad de no generar garantías, beneficios o privilegios de pago individuales en favor de determinados acreedores, excepto aquellas provenientes de decisión judicial en firme.

² Conforme con la prelación contenida en el numeral 7 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999. los gastos requeridos para garantizar estrictamente el normal funcionamiento y operación de una entidad territorial son: a) Mesadas pensionales; b) servicios personales; c) transferencias de nómina; d) gastos generales; e) otras transferencias.

³ Artículo 6°. Procedimiento para determinar los derechos de voto y de acreencias...A). Tomará en cuenta todos los créditos anteriores a la fecha de iniciación de la negociación, incluyendo aquellos generados entre la fecha de Corte de acreencias que se hubiese utilizado para presentar la solicitud de admisión al acuerdo y la fecha de iniciación de la negociación, de conformidad con las reglas establecidas en los artículos 13 y 22 de la Ley 550 de 1999...

Para preservar la integridad de estas disposiciones, la Ley 550 prevé que la causación o pago de gasto distinto al expresamente autorizado por el artículo 17, requiere de autorización escrita y favorable del nominador (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), previo concepto favorable del promotor. Igualmente prevé que el gasto ejecutado sin la autorización del nominador y que no corresponda al estrictamente requerido para garantizar la normal operación y funcionamiento de la entidad, carece de eficacia jurídica, la cual no requiere decisión judicial; da lugar a la imposición de sanciones en cabeza del representante legal de la entidad y permite, además, revertir la operación.

Las reglas de negociación del acuerdo establecidas por la Ley 550 de 1999 a favor de los acreedores, buscan proteger la etapa de negociación del acuerdo, la cual se desarrolla sobre el principio de la buena fe, en orden a exigir de la entidad territorial la adopción de reglas de disciplina fiscal por parte de la entidad territorial que permita garantizar su viabilidad y la generación de recursos para el pago de las distintas acreencias. La trasgresión de estos mandatos por parte de la entidad territorial constituye una vulneración, en primer lugar, de las disposiciones legales y, en segundo, de los derechos de los acreedores quienes, por ministerio de la ley, se han visto involucrados en esta etapa de negociación. Simultáneamente la ley les restringe durante la negociación, el ejercicio de las acciones legales para el cobro de sus acreencias.

Conforme lo expresado, una vez iniciada la promoción, la conducta asumida por la entidad territorial determina el nivel de contraprestación recíproca que puede exigir de los acreedores para la suscripción del acuerdo⁴. En este orden de ideas, si la administración se acogió a las disposiciones que restringen la causación de gasto; ejecutó acciones financieras e institucionales orientadas a controlar la generación de déficit corriente y de capital; generó ahorros en tesorería que promuevan la suscripción del acuerdo mediante la sustitución de garantías específicas por la general contenida en el acuerdo, está en condiciones de solicitar igualdad de tratamiento por parte de los acreedores mediante el otorgamiento de rebajas, quitas, condonaciones, paliaciones de plazo, gracias, etc.

Si, por el contrario, la administración contravino las disposiciones contenidas en la normatividad indicada, no se genera título idóneo que amerite o acredite solicitar un comportamiento por parte de los acreedores distinto al propiciado por la propia administración⁵. Así las cosas, de aceptarse la conducta asumida por la entidad, se incurren en un *riesgo moral* consistente en trasladar los costos de la indisciplina administrativa y fiscal en que incurre la administración, a los acreedores. Estos es, en el caso en que la entidad no se sujete a los parámetros contenidos en el artículo 17 de la Ley 550 de 1999⁶, la iniciación de un acuerdo de reestructuración de pasivos podría ser entendida por los acreedores como un medio *autorizado* por la ley para que la administración eluda, por determinado tiempo, sus compromisos con los acreedores cuyo título, excepto decisión judicial que manifieste lo contrario, consiste en una acreencia válidamente celebrada y con pleno vigor jurídico, cuyo pago puede hacerse efectivo, ante incumplimiento por parte de la administración, por las vías judiciales autorizadas por el ordenamiento legal.

Esta circunstancia se agrava si la entidad territorial incumple, además el acuerdo, y cuenta con la autorización legal para iniciar uno nuevo. De hacerlo la entidad territorial, sin exigencias y controles como los que propone el presente proyecto de ley, estaría en presencia de una especie de *fraude* a los derechos de los acreedores, quienes podrían entender el trámite del acuerdo como una *autorización legal* para que la entidad territorial, además de incumplir el pago de sus obligaciones, *relaje* su disciplina fiscal y el cumplimiento de sus deberes legales. De este modo, a efectos de que no se entienda que el acuerdo de Ley 550 induce una *defraudación* a los derechos de los acreedores, el trámite de un nuevo acuerdo debe estar rodeado, para el nominador y el promotor

⁴ El acuerdo es, en su formación y sus efectos, un contrato o concurso de voluntades en los términos del artículo 1492 del Código Civil Colombiano.

⁵ Sin perjuicio de las sanciones administrativas, pecuniarias, fiscales o judiciales que puedan eventualmente derivarse sobre los actos y responsables respectivos al interior de la administración, conforme con la ley.

⁶ Reglamentado por el artículo 3° del Decreto 694 de 2000.

de los instrumentos legales que le permitan al acreedor contar con certeza acerca del cumplimiento por parte de la entidad territorial de sus compromisos.

4. Procedencia jurídica de la reforma

Respecto de la competencia del legislativo para adelantar reformas legales, la Corte Constitucional ha señalado que este no tiene competencia para ignorar el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales pero reconoce la prevalencia de principios constitucionales que priman sobre la organización y autonomía territoriales como el de la continuidad en la prestación de los servicios esenciales a la comunidad.

La iniciativa prestada, en virtud de la cual se faculta al nivel nacional de competencia para asegurar la continuidad en la provisión de los servicios esenciales financiados con recurso del Sistema General de Participaciones, regalías u otras rentas legales de destinación específica, en orden a asegurar su eficacia y eficiente prestación, si bien implica una reforma legal al reparto de competencias, respeta los límites establecidos por la misma Constitución en el marco de un Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales, ya que no implica reforma alguna que desnaturalice o vacíe de contenido el concepto de autonomía de estas entidades, por lo que se ajustaría a las exigencias de la Constitución en materia de los límites a su reforma por parte del constituyente derivado.

En este orden, el proyecto busca, además de asegurar la efectiva recuperación institucional y financiera de la entidad territorial, garantizar a los acreedores la satisfacción de sus acreencias mediante medidas sanas de disciplina fiscal que induzcan el pago de sus legítimas reclamaciones. De igual manera, el proyecto se halla dirigido a asegurar el efectivo cumplimiento de las competencias constitucionales materia de inversión a cargo del departamento, permitiendo que los recursos destinados para el efecto tengan la finalidad dispuesta por la ley.

Conforme lo señalado, el proyecto contiene dos artículos que se refieren a lo siguiente:

El artículo 1° permite que las entidades territoriales que han tramitado acuerdos de reestructuración y los han concluido de manera anticipada por incumplimiento, o las que hayan negociado un acuerdo de reestructuración sin haber llegado a celebrarlo, puedan iniciar nuevamente, por una única vez, la promoción para la suscripción de un nuevo acuerdo de reestructuración de pasivos regulado conforme lo dispuesto por la Ley 550 de 1999.

Para este efecto, y en orden a asegurar el efectivo cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 550 de 1999, el proyecto dispone que en el trámite de la promoción y celebración de un acuerdo de reestructuración de pasivos, además de las atribuciones que le otorga la Ley 550 de 1999, el Promotor dispondrá de las atribuciones que otorga el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 1122 de 2007, o las normas que lo sustituyan, a los agentes especiales en los procesos de intervenciones técnicas con fines de administración, conforme con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Ello permite que el promotor coadyuve a la entidad territorial en la promoción y ejecución del acuerdo de reestructuración de pasivos permitiéndole un papel más activo en la promoción y trámite del acuerdo.

De igual manera, el proyecto prevé, en su artículo 2°, que en el evento en que el acuerdo de reestructuración de pasivos suscrito por una entidad territorial finalice de manera anticipada por incumplimiento, o esta agote el trámite correspondiente y no suscriba el respectivo acuerdo, el Gobierno Nacional, de acuerdo con la reglamentación que expida para el efecto, dispondrá asegurar la prestación por parte de otras entidades públicas o privadas, de aquellas competencias, funciones o servicios a cargo de la respectiva entidad territorial para las cuales no tenga la capacidad técnica, administrativa y financiera requerida. Esta medida igualmente conlleva el traslado de los recursos del Sistema General de Participaciones o de destinación legal específicos previstos para financiar la respectiva competencia.

Esta disposición se halla orientada a asegurar el cumplimiento de los fines estatales para los cuales es organizada una entidad territorial, esto es, asegurar la prestación de servicios esenciales asentada en su jurisdicción y continua con las disposiciones contenidas en la Ley 1176 de 2007 en relación con el ejercicio de competencias diferenciadas en atención a las capacidades institucionales y financieras de cada entidad territorial.

5. Pronunciamientos de exequibilidad

En relación con la viabilidad constitucional del presente proyecto de ley, es necesario tener en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional en relación con la exequibilidad de la Ley 550 de 1999. Respecto de la citada norma legal, la Corte puntualizó lo siguiente:

Para la Corte es incuestionable que la aplicación de los acuerdos de reestructuración empresarial a las entidades territoriales no sólo se fundamenta en el propósito interventor de lograr el desarrollo armónico de las regiones, sino también en la competencia del legislador para intervenir en el ámbito de la autonomía de dichos entes de acuerdo con lo establecido en el artículo 287 Superior, sin afectar su núcleo esencial, conformado por la posibilidad de gestionar sus propios intereses y constituir sus formas de Gobierno y de administración local –funciones de autogobierno y autogestión–. Esta intervención, claro está, debe encontrar justificación en razones vinculadas con el interés general tales como la estabilidad macroeconómica y financiera de la Nación, que en el caso de la Ley 550 de 1999 se patentiza en la necesidad de propender por la viabilidad financiera de los entes territoriales cuyos efectos de orden macroeconómico son indiscutibles⁷. (Se resalta).

Este planteamiento fue objeto de reiteración, por parte de la Corte, en una providencia del año 2000, en la cual señaló, en relación con las disposiciones contenidas en la Ley 550 de 1999 que:

Ello, además, no vulnera la autonomía constitucionalmente reconocida a tales entes, la cual, como muchas veces lo ha explicado esta Corporación, no es absoluta y debe conciliarse con el principio unitario del Estado. En efecto, el artículo 287 de la Carta dispone que las entidades territoriales gozan de dicha autonomía “para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”. Por consiguiente, se les otorga el derecho de gobernarse por autoridades propias, de ejercer las competencias que les correspondan, de administrar sus recursos, de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y de participar en las rentas nacionales, pero siempre con sujeción a las normas superiores y a los mandatos del legislador, que representan el principio unitario⁸.

De los honorables congresistas con toda atención,

Oscar Iván Zuluaga, Ministro de Hacienda y Crédito Público; *Oscar Rueda García*, Ministro de Comercio, Industria y Turismo (E.).

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 15 del mes de septiembre del año 2008 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 155, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por Minhacienda, doctor *Oscar I. Zuluaga*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-1143/01, Magistrada Ponente, Dra. Clara Inés Vargas Hernández, Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil uno (2001).

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-1319/00, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, Bogotá, D.C., veintisiete (27) de septiembre dos mil (2000).

SENADO DE LA REPUBLICA
Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 15 de septiembre de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 155 de 2008 Senado, *por la cual se dictan disposiciones en relación con los acuerdos de reestructuración de pasivos adelantados por las entidades territoriales*, 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 Tercera 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., 15 de septiembre de 2008

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 38 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se introducen algunas normas que coordinan el Sistema Nacional Ambiental, SINA, se reorganiza la expedición de licencias y demás autorizaciones ambientales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre 16 de 2008

Doctor

JULIO ALBERTO MANZUR ABDALA

Presidente

Y demás miembros

Comisión Quinta del honorable Senado de la República

En sesión

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 38 de 2008 Senado.

Respetados Senadores:

Dando cumplimiento al encargo que me hiciera la Mesa Directiva y a las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me dispongo a rendir informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 38 de 2008 Senado, *por medio de la cual se introducen algunas normas que coordinan el Sistema Nacional Ambiental, SINA, se reorganiza la expedición de licencias y demás autorizaciones ambientales y se dictan otras disposiciones*. Con base en las siguientes consideraciones:

I. Antecedentes y objetivos del proyecto

El propósito de este proyecto de ley es la creación de normas que reglamenten los temas referentes al Sistema Nacional Ambiental, SINA, en la reorganización y expedición de licencias ambientales, por cuanto se requiere corregir las deficiencias encontradas por parte de la Procuraduría, a fin de corregir el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales en cuanto a los permisos, concesiones y autorizaciones otorgadas por las autoridades locales.

II. Marco jurídico del proyecto

Artículo 84 de la Constitución, el cual prohíbe que las autoridades administrativas establezcan requisitos adicionales para el ejercicio de una actividad o derecho. Dice el artículo: *“Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”*.

Esta norma constituye uno de los fundamentos básicos para sustentar la limitación de los excesos en el ejercicio de las competencias en que vienen incurriendo las corporaciones autónomas.

Es claro que cualquier marco de competencia debe desarrollarse dentro de la jerarquía normativa de la Constitución colombiana. La cual arranca con la Constitución misma, luego la ley, luego los actos generales expedidos por el Gobierno Nacional, luego por los actos generales expedidos por las corporaciones administrativas territoriales (asambleas y concejos) y así sucesivamente.

De tal manera es oportuno este proyecto cuando entre otras cosas busca evitar que el desarrollo de las funciones asignadas a las Corporaciones se sigan haciendo por fuera de su marco de competencias, ejerciendo en ocasiones funciones que no se les han asignado, desconociendo así el postulado general de la función administrativa consagrado en los artículos 121 y 122 de la Carta Política en el sentido que ninguna autoridad ni ningún funcionario pueden hacer cosa distinta a las que expresamente establecen la ley y el reglamento.

III. Explicación del articulado

Artículo 1º. Se busca reestructurar los *principios normativos generales* que regulan las relaciones de las distintas autoridades ambientales, de manera especial, en lo concerniente al alcance del principio de rigor subsidiario. Así las cosas, se limita desde un principio la cobertura de la norma a la regulación de las relaciones que surgen entre las entidades territoriales y el sector central, pues son las primeras las que tienen competencias normativas reconocidas en el Texto Superior (C. P. artículos 300-2 y 313-9). Además, se eliminan todos los vestigios de las disposiciones que fueron declaradas inexequibles y que distorsionaban la lectura y operatividad de esta norma. Finalmente, a través de un nuevo mandato legal, se reitera que las Corporaciones Autónomas Regionales no pueden crear ni establecer normas, ni medidas de policía ambiental distintas a las previstas por el legislador, el Gobierno Nacional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las demás autoridades regionales o locales. Al tiempo que se somete el otorgamiento de licencias y demás autorizaciones ambientales a unos estrictos y precisos límites consagrados en esta ley, como más adelante se explicará.

No se puede permitir, como ocurre hoy en día, que cada uno de los citados entes corporativos decida *motu proprio* establecer regulaciones especiales en materia de uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, cuando dicha regulación por mandato constitucional le corresponde fijarla al legislador y, eventualmente, al Gobierno Nacional en ejercicio de la potestad reglamentaria. Son dos (2) los fundamentos principales que legitiman los cambios propuestos en esta materia, los cuales buscan otorgar una coherencia institucional

en materia normativa dentro del campo ambiental. En primer lugar, el hecho de reconocer que las regulaciones referentes al medio ambiente implican una intervención directa del Estado en la actividad económica, la cual por mandato constitucional requiere siempre de una estricta sujeción legal, de suerte que la libre iniciativa privada y la libertad económica, no queden sujetas a una diversidad y pluralidad de disposiciones en cada zona geográfica del país en el que cada una de dichas Corporaciones Autónomas Regionales ejerza jurisdicción. En segundo término, en la necesidad de revitalizar el mandato consagrado en el artículo 84 de la Constitución Política, conforme al cual cuando una materia ha sido regulada de manera general, no pueden las autoridades públicas exigir licencias o requisitos adicionales a los allí previstos.

Artículos 2° y 3°. Se corrigen algunas deficiencias de la Ley 99 de 1993, en el sentido de limitar el otorgamiento de licencias y demás autorizaciones ambientales por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales a los casos previstos en la ley.

Artículo 4°. Se reitera que el centro por excelencia de la regulación en materia ambiental está en cabeza del legislador. De manera que, para evitar la proliferación normativa, se limita la actuación de las Corporaciones Autónomas Regionales en el desarrollo del régimen de expedición de requisitos ambientales a los casos en que se establezcan dichas medidas ambientales por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Es preocupante, como lo informa la Procuraduría General de la Nación, en informe del pasado 18 de diciembre de 2007, que cada uno de los citados entes cooperativos esté creando autónomamente por fuera del marco legal, requisitos ambientales que lesionan la libre iniciativa privada o los atributos esenciales de la propiedad. Así, a manera de ejemplo, como ya se citaron, aparecen exigencias en materia de: (i) Permisos para adecuación de canchas de fútbol; (ii) Permisos para desmonte de maleza; (iii) Permisos para la construcción de kioscos; (iv) Autorizaciones para la siembra de yuca; (v) Viabilidades para la venta de arepas; (vi) Viabilidades para celebrar torneos de voleibol y fútbol, etc.

Acerca de la inexistencia de atribuciones regulatorias y reglamentarias en las Corporaciones Autónomas Regionales, se pronunció la Procuraduría en los siguientes términos:

“Cuando la Constitución enuncia lo referente a las Corporaciones Autónomas Regionales lo hace para indicar que el Constituyente asigna al Congreso de la República la función de reglamentar su creación y funcionamiento dentro de un régimen de autonomía. Es preciso anotar que la Constitución no establece los atributos de ese régimen de autonomía que asigna a las Corporaciones Autónomas Regionales. La fijación del alcance del concepto de régimen de autonomía de las Corporaciones, por disposición del Constituyente corresponde al Congreso de la República a través de la ley. (...) En este orden de ideas, la autonomía que la Constitución Política enuncia para las Corporaciones Autónomas Regionales es delimitada por el Congreso de la República a través de la Ley 99 de 1993, fijando su alcance tanto en materia de funcionamiento administrativo como de competencias misionales. **Así, por ejemplo, el legislativo no asigna a las Corporaciones función alguna que les permita reglamentar leyes de la República, establecer requisitos especiales que limiten la libre iniciativa privada garantizada por el artículo 333 de la Constitución Política, ni cobrar emolumentos que no estén fijados previamente por ley.** (...)”

La autonomía de que gozan las Corporaciones Autónomas Regionales, entonces, no es de la misma magnitud ni alcance de la otorgada a las entidades territoriales y a los órganos autónomos como el Banco de la República, la Contraloría General de la República o la Procuraduría General de la Nación. Dicha autonomía que por definición es relativa, no absoluta, fue delimitada por el legislador a través de la Ley 99 de 1993 (...).

En primer lugar, la Ley 99 de 1993 al crear y estructurar el Sistema Nacional Ambiental definió a las Corporaciones Autónomas Regionales como entes corporativos de carácter público, creados por la ley, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y perso-

nería jurídica, **encargos por la ley de administrar**, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, conforme a las disposiciones legales y políticas del Ministerio de Ambiente.

En segundo lugar, la misma Ley 99 define el objeto misional de las Corporaciones al establecer que este consiste en: a) Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables; b) Dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre disposiciones, administración, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En tercer lugar, la autonomía de las Corporaciones está delimitada por el listado de funciones que el legislador decidió asignar a tales entidades en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las que deben ser interpretadas en el contexto generado por la estructura orgánica y funcional del Sistema Nacional Ambiental”.

Artículo 5°. Se modifica el artículo 62 de la Ley 99 de 1993, en los siguientes aspectos: (i) Se clarifica que las atribuciones de suspensión y revocatoria pueden ser ejercidas por la autoridad que otorga una autorización ambiental o por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como máxima autoridad jerárquica dentro del Sistema Nacional Ambiental, en los términos consagrados en el párrafo del artículo 4° de la Ley 99 de 1993; (ii) Se establece una excepción a la necesidad de concepto técnico, la cual está dada por la aplicación del principio de precaución reconocido en el artículo 1° numeral 5 de la Ley 99 de 1993; (iii) Se amplían las hipótesis de utilización de estas figuras, no sólo al incumplimiento de las obligaciones que surgen del acto de autorización ambiental, sino también a la violación de la ley o el reglamento; y finalmente; (iv) Se fija un procedimiento sumario para hacer uso de estas atribuciones legales.

Artículo 6°. Se prohíbe la delegación en el uso de las atribuciones referentes al otorgamiento de autorizaciones ambientales, como un mecanismo de control que permita centralizar el desarrollo de esta función, la cual tiene importantes repercusiones frente al derecho a la libre iniciativa privada. Por otra parte, al prohibir la delegación se facilita el desarrollo del control fiscal, disciplinario y de transparencia adelantado por autoridades públicas y organizaciones privadas.

Artículo 7°. Como desarrollo de la ley de supresión de trámites, se propone en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la obligación de mantener una publicación del listado completo de los requisitos que se exigen en materia ambiental. Dicha publicación se hará de manera permanente en su página web o por escrito y deberá ser actualizada por lo menos tres (3) al año. Lo anterior pretende brindar con seguridad jurídica el desarrollo de la inversión privada, a fin de evitar que por un simple desconocimiento de una nueva exigencia legal o reglamentaria se terminen imponiendo sanciones, o trabas desproporcionadas al ejercicio de la actividad empresarial en términos de competitividad.

Artículo 8°. Se busca revivir el interés nacional y no sectorial que demanda la protección del medio ambiente. Por esta razón, se establece un mecanismo que permita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial controlar todas las actuaciones administrativas que se llevan a cabo por las Corporaciones Autónomas Regionales. Esta normatividad surge como respuesta a la declaratoria de inconstitucionalidad de un número importante de disposiciones que preveían un control de tutela en cabeza del citado Ministerio sobre las Corporaciones Autónomas Regionales. Por esta razón, se propone un nuevo diseño de control, en el cual se mantendrá la autonomía de los citados entes corporativos, quienes tan sólo tendrán la obligación de remitir copia de todos los actos y contratos que produzcan al Ministerio, para que este los confronte con la normatividad vigente y, si es del caso, ejerza las acciones pertinentes en el ámbito legal. En este procedimiento se incluyen dos (2) importantes novedades, por una parte, se exigirá como requisito de oponibilidad de los actos administrativos la reemisión al Ministerio

de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; y por la otra, se establecerá una nueva causal especial de suspensión de los actos administrativos, la cual se vinculará con las graves afectaciones al medio ambiente y a la amenaza de los derechos colectivos al patrimonio público y a la moralidad administrativa.

Artículo 9°. Se ajusta el numeral 36 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 a la declaratoria de inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos conforme a lo expuesto en la Sentencia C-462 de 2008.

Artículo 10. Se establecen las reglas sobre entrada en vigencia y derogación de la normatividad existente.

Por consiguiente, como se deduce de lo expuesto, este proyecto de ley pretende servir como herramienta para reorganizar el funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, especialmente en lo concerniente a las relaciones entre las Corporaciones Autónomas Regionales y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En desarrollo de este objetivo, se establecen disposiciones dirigidas a impedir la proliferación de requisitos ambientales que hasta el momento se han creado sin sustento legal, al tiempo que se imponen mecanismos que facilitan la protección del medio ambiente y contribuyen en la lucha contra los preocupantes índices de corrupción.

IV. Pliego de modificaciones

1. El **parágrafo 2°** del **artículo 1°** del Proyecto de ley número 38 de 2008 Senado, quedará así:

“Parágrafo 2°. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán crear ni establecer normas, ni medidas de policía ambiental distintas a las previstas por el legislador, el Gobierno Nacional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las demás autoridades regionales o locales, para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente. Las atribuciones que se ejerzan por las Corporaciones Autónomas Regionales en materia de licencias y demás autorizaciones ambientales se desarrollarán de conformidad con lo previsto en el artículo 53 de la presente ley”.

Justificación:

Es preciso suprimir la palabra “ambientales” ya que sobre quien recae la atribución en materia de regulación es a los concejos y las asambleas.

2. Suprimir el **artículo 6°** del Proyecto de ley número 38 de 2008 Senado.

Justificación:

Incentiva el centralismo, lo cual le quita precisamente eficacia y agilidad a la gestión pública. El hecho que no exista delegación no conduce por sí mismo a que haya eficiencia. De hecho con centralismo no ha desaparecido ni la corrupción ni la ineficiencia.

Además, la delegación no implica irresponsabilidad disciplinaria ni fiscal, por cuanto el delegante sigue con el deber de hacer seguimiento al delegatario y su omisión genera responsabilidades.

3. El **artículo 8°** del Proyecto de ley número 38 de 2008 Senado, quedará así:

“Artículo 8°. *Remisión de actos y contratos.* Las Corporaciones Autónomas Regionales remitirán al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial una copia íntegra de todos y cada uno de los actos administrativos y contratos estatales y de sus correspondientes anexos que hayan expedido o celebrado, en un término máximo de dos (2) meses contado desde la fecha de su correspondiente expedición o celebración.

Parágrafo 1°. También deberán ser remitidos al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los actos administrativos que sean proferidos por una autoridad distinta a las Corporaciones Autónomas Regionales, en ejercicio de una atribución que le haya sido previamente delegada por estas”.

Justificación:

Tiene interrogantes de constitucionalidad la exigencia de estos requisitos, por cuanto puede considerarse que no cumple con los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Si bien el congreso en materia ambiental tiene amplio poder de configuración, no significa que sea ilimitado.

Adicionalmente este artículo que establece una reforma al Código Contencioso Administrativo, no se sujetaría a los principios mencionados.

Se trata de un simple requisito de naturaleza formal y su incumplimiento generaría la ineficacia, que es una sanción al acto jurídico.

En el inciso 3°, el término jurídico apropiado es el de “nulidad” y no el de “invalidéz”.

Propuesta: Si se quiere imponer una obligación de esta naturaleza y una consecuencia al incumplimiento, más bien se propondría que constituyera falta disciplinaria.

Igualmente existe otro interrogante sobre la constitucionalidad por atentar contra la unidad de materia, ya que este artículo termina modificando las normas procesales de la jurisdicción contenciosa, al crear una nueva causal de suspensión de los actos administrativos.

V. Proposición final del informe de ponencia

Con fundamento en lo expuesto y en el pliego de modificaciones propuesto, se solicita a la Comisión Quinta del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 38 de 2008 Senado, *por medio de la cual se introducen algunas normas que coordinan el Sistema Nacional Ambiental, SINA, se reorganiza la expedición de licencias y demás autorizaciones ambientales y se dictan otras disposiciones.* Con base en las siguientes consideraciones.

Del honorable Senador,

Ponente,

Jorge Enrique Vélez García.

VI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 38 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se introducen algunas normas que coordinan el Sistema Nacional Ambiental, SINA, se reorganiza la expedición de licencias y demás autorizaciones ambientales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 63 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

“Artículo 63. Principios normativos generales. A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales a las que se refiere el artículo 286 de la Constitución Política, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.

Principio de Armonía Regional. Las entidades territoriales ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las Corporaciones Autónomas Regionales, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la Nación.

Principio de Gradación Normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la

preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias.

Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que se expidan por las autoridades ambientales para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencias, permisos o autorizaciones para el ejercicio de determinada actividad, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por parte de las entidades territoriales, en la medida en que se descende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente ley.

Parágrafo 1°. Los actos administrativos que se expidan en desarrollo de lo previsto en esta disposición deberán ser motivados.

Parágrafo 2°. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán crear ni establecer normas, ni medidas de policía ambiental distintas a las previstas por el legislador, el Gobierno Nacional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las demás autoridades ambientales regionales o locales, para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente. Las atribuciones que se ejerzan por las Corporaciones Autónomas Regionales en materia de licencias y demás autorizaciones ambientales se desarrollarán de conformidad con lo previsto en el artículo 53 de la presente ley”.

Artículo 2°. El artículo 31 numeral 9 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

“9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones requeridos por la ley para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva”.

Artículo 3°. El artículo 31 numeral 14 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

“14. Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, de conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos que se exijan en la ley para la movilización de recursos naturales renovables”.

Artículo 4°. El artículo 53 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

“**Artículo 53. De la facultad de las Corporaciones Autónomas Regionales para otorgar licencias y demás autorizaciones ambientales.** El Gobierno Nacional establecerá los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán licencias ambientales y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnóstico Ambiental de Alternativas.

De igual manera, a través del reglamento, el Gobierno Nacional fijará los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales expedirán permisos, concesiones, viabilidades o autorizaciones consagrados en la ley”.

Artículo 5°. El artículo 62 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

“**Artículo 62. De la revocatoria y suspensión de las licencias y demás autorizaciones ambientales.** Los permisos, las licencias, las autorizaciones o las concesiones para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, podrán ser suspendidos o revocados mediante resolución motivada y sustentada en concepto técnico, con excepción de aquellos casos en que sea procedente la aplicación del principio de precaución, por la misma autoridad que

los otorgó o por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuando el beneficiario de cualquiera de dichas autorizaciones ambientales haya incumplido con los términos, condiciones, obligaciones o exigencias consagradas en la ley, los reglamentos o en el mismo acto de otorgamiento.

La revocatoria o suspensión no requerirá consentimiento expreso y por escrito del beneficiario.

En todo caso, antes de proceder a la revocatoria o suspensión se requerirá por una sola vez al beneficiario, para que este corrija el incumplimiento en el cual ha incurrido o presente las explicaciones que considere necesarias sobre las causas que han motivado la inobservancia de sus obligaciones. En el mismo acto de requerimiento, la autoridad ambiental fijará el plazo para corregir o adecuar su comportamiento, de acuerdo con la naturaleza del asunto.

La suspensión de obras por razones ambientales, en los casos en que lo autoriza la ley, deberá ser motivada y se ordenará cuando no exista licencia o cuando, previa verificación del incumplimiento, no se cumplan los requisitos exigidos en la licencia ambiental correspondiente.

Quedan subrogados los artículos 18, 27, 28 y 29 del Decreto Legislativo 2811 de 1974”.

Artículo 6°. Prohibición de la delegación. Las Corporaciones Autónomas Regionales en ningún caso podrán delegar la función o atribución de otorgar licencias, permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales.

Artículo 7°. Publicidad de las licencias y demás autorizaciones ambientales. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial publicará un listado completo de las licencias, permisos, concesiones o autorizaciones que se exigen en materia ambiental. Dicha publicación se actualizará por lo menos tres (3) veces al año, en las fechas en que se establezca en el reglamento. Esta publicación deberá estar a disposición de cualquier persona natural o jurídica en medio físico o a través de página web para su consulta permanente.

El listado completo de las licencias, permisos y demás autorizaciones ambientales deberá ser incluido en un acto administrativo de contenido general, el cual, adicionalmente, será publicado en la forma prevista en el artículo 43 del Código Contencioso Administrativo o en la disposición que lo modifique o sustituya.

Parágrafo. Todo acto administrativo a través del cual se habilite el uso o aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente, deberá invocar la norma que le sirve de soporte, así como aquella disposición que le otorga competencia a la autoridad ambiental para proceder a su expedición. El desconocimiento de esta obligación será sancionada disciplinariamente.

Artículo 8°. Remisión de actos y contratos. Las Corporaciones Autónomas Regionales remitirán al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial una copia íntegra de todos y cada uno de los actos administrativos y contratos estatales y de sus correspondientes anexos que hayan expedido o celebrado, en un término máximo de dos (2) meses contado desde la fecha de su correspondiente expedición o celebración.

Sin el cumplimiento de este requisito, los actos administrativos no producirán ningún efecto.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá confrontar cada uno de dichos actos y contratos con la normatividad vigente. En caso de encontrar vicios o irregularidades en los mismos, podrá iniciar las acciones pertinentes ante las autoridades judiciales para que estas decreten su invalidez o realicen las demás declaraciones y condenas que sean procedentes.

Los jueces deberán suspender los efectos de los actos administrativos a petición de parte o de oficio, cuando exista un peligro o daño grave e irreversible que lesione el medio ambiente o en aquellos en que

se amenace de manera grave los derechos colectivos al patrimonio público y a la moralidad administrativa. Frente a esta decisión únicamente procederá el recurso de reposición.

Parágrafo 1°. También deberán ser remitidos al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los actos administrativos que sean proferidos por una autoridad distinta a las Corporaciones Autónomas Regionales, en ejercicio de una atribución que le haya sido previamente delegada por estas.

Parágrafo 2°. El reglamento establecerá el régimen y el procedimiento interno para la revisión de los actos y contratos a los que se hace referencia en el presente artículo. Este procedimiento podrá limitarse de acuerdo a la naturaleza de los asuntos, las cuantías y el impacto ambiental. En todo caso, la revisión siempre tendrá un carácter potestativo para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Ninguna de las actuaciones que se adelanten requerirá de motivación ni de expedición de actos administrativos.

Artículo 9°. El numeral 36 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, quedará así:

“36. Ejercer sobre las Corporaciones Autónomas Regionales la debida inspección y vigilancia”.

Artículo 10. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Senador,

Ponente,

Jorge Enrique Vélez García.

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 324 DE 2008
SENADO, 109 DE 2007 CAMARA**

por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual de menores.

Bogotá, D. C., septiembre 15 de 2008

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 324 de 2008 Senado, 109 de 2007 Cámara, por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual de menores.

Señor Presidente y honorables Senadores:

Dando cumplimiento al encargo que el señor Presidente de la Comisión Primera del honorable Senado de la República me hiciera, me permito presentar para la consideración y primer debate en la Comisión Primera, el correspondiente informe de ponencia al proyecto de ley de la referencia, previas las siguientes consideraciones:

1. Antecedentes y objetivos del proyecto

Las nuevas dinámicas de la explotación sexual comercial infantil, obligan al Congreso de la República a adoptar medidas legislativas que propendan por la prevención y por contrarrestar cualquier forma de violencia contra los niños, niñas y adolescentes.

Este proyecto de ley busca reformar y adicionar la Ley 679 de 2001, por medio de la cual el Congreso de la República expidió un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución. Busca ofrecer respuestas a algunos vacíos legislativos, y varias falencias en el ejercicio de las competencias administrativas de las entidades encargadas de cumplir dicha ley.

Así lo han demostrado el seguimiento que durante varios años se ha hecho a la aplicación de la Ley 679 de 2001 y el debate de control político llevado a cabo el 2 de diciembre de 2005, adelantado en la plenaria de la Cámara, acerca de la ejecución de las políticas de lucha contra el turismo sexual infantil y la pornografía con menores. Esta iniciativa es entonces resultado de algunos acuerdos a que se ha llegado en el Comité de Seguimiento a la Ley 679, que integró responsablemente el ICBF hace tiempo, y en el que el Congreso ha Estado representado.

El proyecto enfatiza en dos problemáticas que afectan en gran medida a nuestra niñez: turismo sexual con menores y abuso de las tecnologías de la información y de Internet con pornografía infantil.

2. Análisis y evaluación del proyecto

Lamentablemente, la Internet se ha convertido en una herramienta de la que se han valido los delincuentes sexuales para contactar a menores de edad, dado el anonimato aparente que ofrece la red. Este peligro, al igual que muchos otros riesgos asociados a las nuevas tecnologías, no había sido tomado en cuenta por nuestras leyes hasta el momento en que se expide la Ley 679.

Por otra parte, en el ámbito del turismo, algunos prestadores de servicios turísticos inescrupulosos venían tolerando la explotación sexual de menores, en especial en ciudades de gran afluencia turística internacional como Cartagena, para el caso colombiano. Hoy en día, existe un mayor sentido de responsabilidad, pero el fenómeno no ha desaparecido.

La Ley 679 sirvió para enfrentar esos dos graves males nacionales y se han producido resultados tangibles. No obstante, no se ven resultados específicos de dicha ley en cuanto al control de turistas extranjeros; no existe el sistema de información sobre delitos sexuales contra menores; no se percibe que desde el Ministerio de Relaciones Exteriores se dé impulso a las acciones de cooperación internacional; no se conoce sobre la aplicación de distinciones y estímulos por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ni sobre las advertencias que deben hacerse a turistas extranjeros en las aerolíneas; no conocemos que el DANE haya arrojado resultados con información estadística que permitan formular políticas públicas y no parece estar muy claro en qué medida se cumplen las acciones de inspección y vigilancia frente a los prestadores de servicios turísticos.

Tampoco existe el fondo contra la explotación sexual de menores, ni han sido recaudados los impuestos creados en la ley a los videos pornográficos y a la salida de turistas.

De igual forma, la DIAN ha podido ser más activa en lo que le concierne. La Ley 679 creó en los artículos 22 y 23 el impuesto a videos para adultos del 5% del valor de cada video rentado, y el impuesto de salida de extranjeros del territorio colombiano, por valor de un dólar, pero no se han hecho los recaudos argumentando que la entidad carece de competencia para ese efecto a pesar de que ningún impuesto dice en su texto a cargo de quién queda el recaudo. Es obvio que compete a la DIAN el recaudo de los impuestos que están destinados a financiar la lucha contra el turismo sexual. El artículo 20 del Decreto 1693 de 1997 dice que la administración de todos los impuestos internos del orden nacional, cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado le corresponde a la DIAN.

Por otro lado, se debe reconocer que son buenas las alianzas gestionadas por el Ministerio de Comercio con la Asociación Hotelera de Colombia, y los esfuerzos por financiar seminarios de prevención de turismo sexual con prestadores de servicios turísticos. No obstante, la actividad del fondo de promoción turística debe ser más activa. Por ello se propondrán competencias más específicas.

No hay referencias concretas a las responsabilidades fijadas en la Ley 679 y que competen al Ministerio de Relaciones Exteriores; además, el Ministerio ha reconocido que a nivel bilateral no se proyectan a corto plazo acuerdos de intercambio de información de base para combatir el turismo sexual; ni se han propiciado encuentros mundiales de Unicef en Colombia, como fue el querer de este Congreso hace cuatro años; y

nos informan que tampoco se han concedido extradiciones, ni una sola, por trata de personas o por abuso sexual infantil. La Nación quiere ver una actitud más imaginativa, más dinámica en relaciones exteriores a este respecto. Sus funcionarios tienen que integrarse a los Grupos de trabajo del ICBF. Sus funcionarios no pueden aislarse. La Ley 679 de poco sirve sin un tratamiento universal.

Creemos que este proyecto es oportuno, pues la problemática a que se refiere la Ley 679 se mantiene, de modo que resulta del caso reforzar y mejorar los instrumentos de solución en función de la experiencia adquirida en estos últimos años y el mejor conocimiento del problema. La iniciativa, asimismo, es útil, pues las novedades que se vienen a incorporar a nuestra legislación de aprobarse esta iniciativa legal, cubrirán aspectos que nuestras leyes aún no habían tomado en cuenta. De tal suerte, propondremos a la plenaria valorar la iniciativa y considerar su aprobación. Finalmente debemos destacar el hecho de que esta iniciativa haya sido el resultado de un amplio consenso entre las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, y las organizaciones privadas más representativas de la Nación dedicadas a la protección de la niñez. Esta última circunstancia permite augurar eficacia sociológica a las nuevas medidas que se proponen.

• Sobre los cambios propuestos en el pliego de modificaciones

A continuación presentamos un sustento de los cambios propuestos para el debate en el Senado de la República

Frente al artículo 1°. Resulta apropiado otorgarle mayor fuerza a las facultades de verificación y sanción que el Ministerio tiene con ocasión de este artículo. En efecto, se busca evitar que la autorregulación, una vez se elabore y sea depositada en el Ministerio, devenga en “letra muerta”. Se busca entonces que el Ministerio pueda, de acuerdo con el contexto de los servicios de hospedaje de las regiones específicas, adelantar directamente esta función, delegarla en su superintendencia, o delegarla en las autoridades locales. Es preciso resaltar que el Viceministerio de Turismo no está facultado para sancionar establecimientos que no se encuentren inscritos como prestadores de servicios turísticos. Por lo tanto, establecimientos como los moteles, residencias, hostales y apartahoteles, sólo pueden ser sancionados por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Frente al artículo 10. Se sugirió esta modificación debido a que constitucionalmente, esta función debe ser desarrollada de forma autónoma por parte de la Procuraduría, debido a que la construcción, adaptación y ejecución de protocolos y lineamientos para la atención está dentro de las responsabilidades del ICBF. El ejercicio de esta potestad debe quedar directamente en el Procurador sin que medie solicitud.

Frente al artículo 11. Uno de los aspectos que cobra mayor relevancia en la actuación procesal de los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos, como intervinientes especiales, es el respeto de sus derechos a la verdad, justicia, reparación, información y a un trato digno por parte de las autoridades de investigación y judicialización en el transcurso de los procesos judiciales. Para evitar la revictimización, se requiere de todo un compromiso y esfuerzo institucional por parte de la Fiscalía General de la Nación y del Consejo Superior de la Judicatura, para evitar que el curso normal del proceso tenga efectos nocivos sobre las víctimas. Por tal motivo se busca que la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, conforme a la ley, presenten en su informe anual al Congreso sobre el seguimiento y control a los fiscales y jueces, frente a sus actuaciones en los procesos que se vean involucrados derechos de la infancia y adolescencia, para poder así tener un marco que permita establecer la optimización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos contra la integridad, libertad y formación sexual, en el proceso y tomar las medidas correspondientes frente a los funcionarios que afectan sus derechos.

Frente al control a la Fiscalía, según la Ley 938 de 2004, se asigna el seguimiento y el control de los procesos a la Dirección Nacional de Fiscalías, el control sobre los jueces sí sería realizado por el Consejo Superior de la Judicatura. Debe aclararse también que la Fiscalía representa los intereses del Estado y no de las víctimas. La representación

de los intereses de las víctimas por artículo 196 inciso 2°, Ley 1098 de 2006 estaría asignada a la Defensoría del Pueblo, y de acuerdo con las Sentencias C-454 de 2006, C-209 y C-516 de 2007, la representación debe llevarse a cabo desde el primer contacto de la víctima con las autoridades.

Frente al artículo 12. Es importante tener en cuenta la existencia de una alta prevalencia de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes relacionado con el transporte terrestre nacional e internacional. Víctimas y victimarios viajan de una ciudad a otra sin ningún control, de acuerdo a la demanda de un mercado ilícito de explotación sexual en temporadas turísticas.

Este artículo propende por la divulgación sobre la existencia de delitos relacionados con la utilización de niños, niñas y adolescentes en prostitución, pornografía y otras formas de explotación sexual y su penalización. Es importante, en la medida en que compromete a las instituciones del Gobierno y a la empresa privada en la prevención del delito. Se requiere dotar de herramientas a las instituciones encargadas del control de los prestadores de servicios de transporte nacional e internacional y comprometerlos para el control de la problemática.

Frente al artículo 15. A través de informes defensoriales, es posible dar cuenta del estado de la situación de las víctimas y la respuesta estatal a la problemática y al restablecimiento de los derechos vulnerados a niños, niñas y adolescentes. Realizar audiencias públicas y emitir informes defensoriales es una de las competencias de esta entidad, por lo que se estaría cumpliendo el objetivo que propone la Ley 679 de 2001 en este artículo.

El imponer la realización de una compilación a la Defensoría del Pueblo, implica la asignación de una función de difícil cumplimiento, puesto que las ONG no están obligadas a entregar sus investigaciones a ninguna entidad.

Frente al artículo 26. En la Cámara de representantes se sugirió tener en cuenta la redacción del delito de pornografía que se hace en el Proyecto de ley número 181 de 2007 Senado, se propone armonizar ambas redacciones para complementar los verbos rectores y cumplir con una de las obligaciones del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos de la Niñez, ratificado por Colombia en el año 2002.

Frente al artículo 27 se proponen tres cambios para el artículo:

En primer lugar, se adecua la sanción policiva a los estándares internacionales en la materia (Convención de los Derechos de la Niñez y su Protocolo Facultativo sobre Venta, Prostitución y Pornografía con Niños) aumentando la protección a todas las personas menores de 18 años.

En segundo lugar, se ajusta la redacción de la facultad que tendrá la Policía de vigilancia para ordenar el cierre temporal de lugares de hospedajes y sitios abiertos al público cuando en ellos se realicen actividades sexuales con niños, niñas y adolescentes.

Por último se elimina una obligación de difícil realización y bajo impacto en cabeza de los comercializadores de computadores.

Frente al artículo nuevo propuesto en el pliego de modificaciones, que establece la creación del Comité Nacional Interinstitucional es uno de los puntos a fortalecer de la Ley 679 de 2001, es la articulación interinstitucional de las entidades con responsabilidades y competencias asignadas por esta ley.

Con el artículo 4° de la Ley 679 de 2001, y su Decreto Reglamentario 1524 de 2002 del Ministerio de Comunicaciones se logró en el año 2003 la conformación de la comisión liderada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Comunicaciones, con el propósito, inicial, de elaborar un catálogo de actos abusivos en el uso y aprovechamiento de redes globales de información en lo relacionado con menores de edad. En este trabajo se logró consolidar el documento de “Criterios de clasificación de páginas de Internet con contenidos de pornografía infantil”, elaborado por representantes de entidades gubernamentales y no gubernamentales, de mayor calificación y trayectoria

en las diferentes disciplinas relativas al tema de la niñez, la lucha contra la violencia sexual y el uso de la Internet con fines ilícitos, y organismos de cooperación técnica internacional.

Esta experiencia de coordinación interinstitucional, continuó funcionando y fue conocida posteriormente como el Comité de la Ley 679 de 2001, articulando acciones para su cumplimiento y consolidándose como órgano consultor en la temática de ESCNNA.

En el marco de este comité y como apoyo al cumplimiento de los mandatos internacionales, Unicef en el año 2005 impulsó la iniciativa de formular el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la ESCNNA, en conjunto con el ICBF, el Ministerio de la Protección Social y el Programa IPEC-OIT.

Este plan incorpora las obligaciones de las entidades estipuladas por Ley 679 de 2001 y va más allá en la formulación de una política pública que compromete una cantidad mayor de entidades con responsabilidad en el tema. Por lo anterior el Comité comenzó a llamarse el comité de la Ley 679 ampliado y posteriormente el Comité de Prevención y Erradicación de la ESCNNA.

En este Comité se ha logrado la conformación de espacios técnicos para la elaboración de otros productos técnicos importantes para la lucha contra la ESCNNA. Los espacios técnicos fueron llamados Mesas y se organizaron de la siguiente forma:

Mesa de apoyo y seguimiento jurídico: Liderada actualmente por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, que hasta la fecha, ha identificado los vacíos existentes en la normatividad nacional para prevenir y atender la problemática y lograr la penalización de los agresores. En este sentido la Mesa Jurídica ha venido haciendo importantes aportes a los proyectos de ley relacionados con el tema de ESCNNA y violencia sexual, además de trabajar en la construcción de herramientas para el cumplimiento de la normatividad vigente nacional e internacional.

Mesa de atención: Se encargó de elaborar una ruta de atención que viene siendo adaptada en algunos municipios del país, y unas recomendaciones básicas para la atención a las víctimas y la restitución de su derecho a la Salud. Este grupo tiene como labor pendiente, la elaboración de protocolos de atención desde los diferentes sectores (salud, educación, justicia, protección) para el efectivo reestablecimiento de los derechos vulnerados a las víctimas.

Mesa Investigativa: Liderada por el DANE, en cumplimiento de las funciones que le asigna la Ley 679 de 2001, la cual ha tenido importantes avances en consolidar la información existente sobre la problemática en el país, adelantar metodologías para la investigación y la cuantificación de la ESCNNA y establecer pautas para la investigación en este tema.

Mesa prevención en el turismo: Esta mesa cuenta con la participación del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, actualmente avanza en lograr la ejecución de los recursos del Fondo de Promoción Turística para Prevención de la ESCNNA, a través de una primera campaña, además coordina acciones con la mesa jurídica para lograr la aplicación efectiva de las sanciones contempladas en la Ley 679, a la vez que ha adelantado acciones para la formación y compromiso de operadores de servicios turísticos en la prevención y denuncia de la ESCNNA.

Mesa Pedagógica: Liderada por el Ministerio de Educación, esta mesa articula procesos educativos desde el proyecto de educación para la sexualidad, incorporando en este la prevención de la ESCNNA en 2 municipios piloto.

Es mucho el trabajo adelantado, pero mucho más el trabajo pendiente de ser realizado y respaldado institucionalmente. Este Comité, como espacio de coordinación de los esfuerzos y cuerpo consultor a nivel nacional, permite el avance técnico y el apoyo a la gestión de los municipios en la lucha contra la ESCNNA.

Sin embargo, teniendo en cuenta el inciso 2° del artículo 4° de la Ley 679 de 2001, la comisión en la que se ha desarrollado y sustentado el Comité Nacional tenía un propósito temporal, por lo que actualmente el Comité Nacional no tiene ningún sustento jurídico, y depende de las voluntades de funcionarios y funcionarias del nivel técnico en las entidades, sin un respaldo garantizado del nivel decisorio y por lo tanto, sin un presupuesto para el desarrollo de las acciones y la divulgación de los productos adelantados desde cada entidad.

Los cambios en las administraciones de las entidades pueden desarticular las acciones, debido a la inexistencia de una norma que le dé piso a la convocatoria del comité y a la participación y delegación formal de las entidades; sin la creación por ley del Comité Nacional, el trabajo corre un grandísimo riesgo de perderse en el tiempo.

Este artículo hace referencia a la creación del Comité Nacional Interinstitucional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, que viene trabajando desde el año 2005, en el marco de esta ley, y que a la fecha ha adelantado valiosos resultados en la implementación de la política pública contra la ESCNNA, sin embargo, este ente no cuenta con un sustento legal que lo formalice y que permita su reglamentación. Por lo anterior se requiere incluir en esta ley la formalización del Comité con el fin de aunar esfuerzos en el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 679 de 2001, con sus posteriores reformas.

5. Proposición

Por las anteriores consideraciones, proponemos a la honorable Comisión Primera del Senado aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 324 de 2008 Senado, 109 de 2007 Cámara, *por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual de menores*, de conformidad con el pliego de modificaciones adjunto para primer debate en la Comisión Primera de Senado.

Atentamente,

Gina María Parody D'Echeona,
Senadora de la República.

3. PLIEGO DE MODIFICACIONES

PROYECTO DE LEY

por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual de niños, niñas y adolescentes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Sistemas de autorregulación

Artículo 1°. *Autorregulación en servicios de hospedaje.* Los hoteles, pensiones, hostales, residencias, apartahoteles y demás establecimientos que presten el servicio de hospedaje deberán adoptar, fijar en lugar público y actualizar cuando se les requiera, sistemas de autorregulación y códigos de conducta eficaces en el servicio de hospedaje, que promuevan políticas de prevención y eviten la utilización y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en su actividad.

Un modelo de estos sistemas y códigos se elaborará con la participación de organismos representativos del sector. Para estos efectos, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, convocará a los interesados a que formulen por escrito sus propuestas de autorregulación y códigos de conducta. Tales códigos serán adoptados dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, copia de los cuales se remitirá a la oficina que indique el Ministerio, y serán actualizados cada vez que el Ministerio lo considere necesario en función de nuevas leyes, nuevas políticas o nuevos estándares de protección de la niñez adoptados en el seno de organismos internacionales, gubernamentales o no.

El Ministerio adoptará medidas administrativas tendientes a verificar el cumplimiento tanto de la adopción como de la actualización y cumplimiento constante de los códigos. Para tales efectos podrá solicitar a los destinatarios de esta norma la información que se considere necesaria. El Ministerio podrá delegar en las autoridades locales o en la Superintendencia de Industria y Comercio la función de verificación y sanción, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 679 de 2001.

El incumplimiento de esta norma por las autoridades genera las consecuencias disciplinarias de rigor.

Artículo 2°. *Autorregulación de aerolíneas y agencias de viaje.* Las aerolíneas y agencias de viaje adoptarán códigos de conducta eficaces que promuevan políticas de prevención y eviten la utilización y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en su actividad.

Un modelo de estos sistemas y códigos se elaborará con la participación de organismos representativos de tales sectores. Para estos efectos, la Aeronáutica Civil y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cada uno en su ramo, convocarán a los interesados a que formulen por escrito sus propuestas de códigos de conducta. Tales códigos serán adoptados dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, copia de los cuales se remitirá a la oficina que indiquen la Aeronáutica y el Ministerio, y serán actualizados cada vez que se considere necesario en función de nuevas leyes, nuevas políticas o nuevos estándares de protección de la niñez adoptados en el seno de organismos internacionales, gubernamentales o no.

La Aeronáutica y el Ministerio adoptarán, cada uno en su ramo, medidas administrativas tendientes a verificar el cumplimiento tanto de la adopción como de la actualización y cumplimiento constante de los códigos. Para este último efecto, podrán solicitar a los destinatarios de esta norma la información que consideren necesaria.

El incumplimiento de esta norma por las autoridades genera las consecuencias disciplinarias de rigor. El incumplimiento de esta norma por parte de aerolíneas o agencias de viaje genera las consecuencias administrativas sancionatorias aplicables al caso de violación a las instrucciones administrativas del sector.

Artículo 3°. *Competencia para exigir información.* El artículo 10 de la Ley 679 de 2001 tendrá un párrafo del siguiente tenor:

Parágrafo. El Ministerio de Comunicaciones tendrá competencia para exigir, en el plazo que este determine, toda la información que considere necesaria a los proveedores de servicios de Internet, relacionada con la aplicación de la Ley 679 y demás que la adicionen o modifiquen. En particular podrá:

1. Requerir a los proveedores de servicios de Internet a fin de que informen, en el plazo y forma que se les indique, qué mecanismos o filtros de control están utilizando para el bloqueo de páginas con contenido de pornografía con menores de edad en Internet.

2. Ordenar a los proveedores de servicios de Internet incorporar cláusulas obligatorias en los contratos de portales de Internet relativas a la prohibición y bloqueo consiguiente de páginas con contenido de pornografía con menores de edad.

Los proveedores de servicios de Internet otorgarán acceso a sus redes a las autoridades judiciales y de policía cuando se adelante el seguimiento a un número IP desde el cual se produzcan violaciones a la presente ley.

La violación de estas disposiciones acarreará la aplicación de las sanciones administrativas de que trata el artículo 10 de la Ley 679 de 2001, con los criterios y formalidades allí previstas.

Artículo 4°. *Autorregulación de café Internet.* Todo establecimiento abierto al público que preste servicios de Internet o de café Internet deberá colocar en lugar visible un reglamento de uso público adecuado de la red, cuya violación genere la suspensión del servicio al usuario o visitante.

Ese reglamento, que se actualizará cuando se le requiera, incluirá un sistema de autorregulación y códigos de conducta eficaces que promuevan políticas de prevención de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, y que permitan proteger a los menores de edad de toda forma de acceso, consulta, visualización o exhibición de pornografía.

Un modelo de estos sistemas y códigos se elaborará con la participación de organismos representativos del sector. Para estos efectos, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo convocará a los interesados a que formulen por escrito sus propuestas de autorregulación y códigos de conducta. Tales códigos serán adoptados dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, copia de los cuales se remitirá a la oficina que indique el Ministerio, de su propia estructura o por delegación a los municipios y distritos, y serán actualizados cada vez que el Ministerio lo considere necesario en función de nuevas leyes, nuevas políticas o nuevos estándares de protección de la niñez adoptados en el seno de organismos internacionales, gubernamentales o no.

El Ministerio adoptará medidas administrativas tendientes a verificar el cumplimiento tanto de la adopción como de la actualización y cumplimiento constante de los códigos. Para este último efecto podrá solicitar a los destinatarios de esta norma la información que se considere necesaria, en los plazos y condiciones que determine.

El incumplimiento de los deberes a que alude esta norma dará lugar a las mismas sanciones aplicables al caso de venta de licor a menores de edad.

Artículo 5°. *Actualización de códigos de conducta por parte de los prestadores de servicios turísticos.* El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo dará instrucciones periódicas a los prestadores de servicios turísticos a fin de que en los plazos y condiciones que se fijen, se proceda a la actualización de los códigos de conducta en función de nuevas leyes, nuevas políticas o nuevos estándares de protección de la niñez adoptados en el seno de organismos internacionales gubernamentales o no; y adoptará medidas administrativas tendientes a verificar el cumplimiento tanto de la actualización de los códigos como de su cumplimiento constante. Para este último efecto podrá solicitar a los prestadores de servicios turísticos la información que considere necesaria.

Artículo 6°. *Estrategias de sensibilización.* El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo adelantará estrategias de sensibilización e información sobre el fenómeno del turismo sexual con niños, niñas y adolescentes, y solicitará para el efecto el concurso no sólo de los prestadores de servicios turísticos, sino también de los sectores comerciales asociados al turismo. El ICBF se integrará a las actividades a que se refiere este artículo, a fin de asegurar la articulación de tales estrategias con el Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes.

Artículo 7°. *Canales de difusión de prestadores de servicios turísticos.* Los prestadores de servicios turísticos prestarán su concurso a fin de contribuir con la difusión de estrategias de prevención del turismo sexual con niños, niñas y adolescentes, poniendo a disposición sus propios canales de difusión o comunicación nacionales y locales, cuando sean requeridos para el efecto por el Ministerio de Comunicaciones.

Artículo 8°. *Aviso Persuasivo.* Sin excepción, todo establecimiento donde se venda o alquile material escrito, fotográfico o audiovisual deberá fijar en lugar visible un aviso de vigencia anual que llevará una leyenda preventiva acerca de la existencia de legislación de prevención y lucha contra la utilización de niños, niñas y adolescentes en la pornografía. El ICBF establecerá las características del aviso, y determinará el contenido de la leyenda. Será responsabilidad de los establecimientos anteriormente mencionados, elaborar el aviso de acuerdo a las condiciones estandarizadas que determine el ICBF. Las autoridades de Policía cerrarán hasta por un término de 7 días a todo establecimiento que cobije esta medida y que no tenga ubicado el afiche, hasta tanto cumpla con la ubicación del aviso.

CAPITULO II

Extinción de dominio y otras medidas de control en casos de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes

Artículo 9°. *Normas sobre extinción de dominio.* La Ley 793 del 27 de diciembre de 2002 por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio, y normas que la modifiquen, se aplicará a los hoteles, pensiones, hostales, residencias, apartahoteles y a los demás establecimientos que presten el servicio de hospedaje, cuando tales inmuebles hayan sido utilizados para la comisión de actividades de utilización sexual de niños, niñas y adolescentes.

Los bienes, rendimientos y frutos que generen los inmuebles de que trata esta norma, y cuya extinción de dominio se haya decretado conforme a las leyes, deberán destinarse a la financiación del Fondo contra la Explotación Sexual de Menores. Los recaudos generados en virtud de la destinación provisional de tales bienes se destinarán en igual forma.

Artículo 10. *Procuraduría preventiva en el cumplimiento de la Ley 679 de 2001.* El Procurador General de la Nación sin perjuicio de su autonomía constitucional, ejercerá procuraduría preventiva frente a las autoridades de todo nivel territorial encargadas de la construcción, adaptación y ejecución de protocolos y lineamientos nacionales para la atención a víctimas de explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, acorde con sus características y nivel de vulneración de sus derechos.

Artículo 11. *Control de resultados de la Fiscalía General de la Nación y del Consejo Superior de la Judicatura.* En su informe anual al Congreso, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, incluirán un capítulo sobre las acciones ejecutadas en la Rama Judicial, relacionadas con la protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, y la sanción de conductas asociadas a utilización o explotación sexual de **niños, niñas y adolescentes.**

CAPITULO III

Normas sobre información

Artículo 12. *Informe a pasajeros.* Mediante reglamentos aeronáuticos o resoluciones administrativas conducentes, la Aeronáutica Civil adoptará disposiciones concretas y permanentes que aseguren que toda aerolínea nacional y extranjera informe a sus pasajeros, que en Colombia existen disposiciones legales que previenen y castigan el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes.

El incumplimiento de este deber por parte de las Aerolíneas y empresas aéreas, dará lugar a las sanciones administrativas que se derivan del incumplimiento de reglamentos aeronáuticos.

El Ministerio de Transporte dictará las resoluciones administrativas del caso, con el mismo fin para el control y sanción por incumplimiento de este deber por parte de las empresas de transporte terrestre internacional y nacional de pasajeros.

Artículo 13. *Normas sobre información estadística.* El artículo 36 de la Ley 679 de 2001 quedará así:

Artículo 36. *Investigación Estadística.* Con el fin de producir y difundir información estadística sobre la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, así como unificar variables, el DANE explorará y probará metodologías estadísticas técnicamente viables, procesará y consolidará información mediante un formato único que deben diligenciar las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y realizar al menos cada dos años investigaciones que permitan recaudar información estadística sobre:

Magnitud aproximada de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años explotados sexual y comercialmente.

Caracterización de la población menor de 18 años en condición de explotación sexual comercial.

Lugares o áreas de mayor incidencia.

Formas de remuneración.

Formas de explotación sexual.

Factores de riesgo que propician la explotación sexual de los menores de 18 años.

Perfiles de hombres y mujeres que compran sexo y de quienes se encargan de la intermediación.

El ICBF podrá sugerir al DANE recabar información estadística sobre algún otro dato relacionado con la problemática. Los gobernadores y alcaldes distritales y municipales, así como las autoridades indígenas, prestarán su concurso al DANE para la realización de las investigaciones.

Toda persona natural o jurídica de cualquier orden o naturaleza, domiciliada o residente en territorio nacional, está obligada a suministrar datos al DANE en el desarrollo de su investigación. Los datos acopiados no podrán darse a conocer al público ni a las entidades u organismos oficiales, ni a las autoridades públicas, sino únicamente en resúmenes numéricos y/o cualitativos, que impidan deducir de ellos información de carácter individual que pudiera utilizarse para fines de discriminación.

El DANE impondrá sanción de multa de entre uno (1) y cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes a toda persona natural o jurídica, o entidad pública que incumpla lo dispuesto en esta norma, o que obstaculice la realización de la investigación, previa la aplicación del procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo, con observancia del debido proceso y criterios de adecuación, proporcionalidad y reincidencia.

Artículo 14. *Informe anual a cargo del ICBF.* El ICBF preparará anualmente un informe que por intermedio de las Mesas Directivas del Senado y Cámara de Representantes, será entregado a la comisión legislativa especial de que trata el artículo 37 de la Ley 679 de 2001.

El informe anual se entregará dentro de los primeros diez días del segundo período de cada legislatura, y deberá contener, cuando menos, los siguientes aspectos:

1. Los resultados de las políticas, objetivos, planes y programas durante el período fiscal anterior.

2. Las políticas, objetivos y planes que desarrollará a corto, mediano y largo plazo el ICBF para dar cumplimiento a la Ley 679 y sus reformas.

3. La identificación de las políticas que en el período anual correspondiente se adoptarán para la prevención y lucha contra la explotación sexual y la pornografía con niños, niñas y adolescentes.

4. El plan de inversiones y el presupuesto de funcionamiento para el año en curso, incluido lo relacionado con el Fondo contra la explotación sexual de menores, de que trata el artículo 24 de la Ley 679.

5. La descripción del cumplimiento de metas, e identificación de las metas atrasadas, de todas las entidades que tienen competencias asignadas en la Ley 679 y sus reformas.

6. El resumen de los problemas que en la coyuntura afectan los Programas de Prevención y lucha contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, y de las necesidades que a juicio del ICBF existan en materia de personal, instalaciones físicas y demás recursos para el correcto desempeño de las funciones de que trata la Ley 679.

Parágrafo 1°. Con el fin de explicar el contenido del informe, el Director del ICBF concurrirá a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de Representantes en sesiones exclusivas convocadas para tal efecto, sin perjuicio de las competencias que, en todo caso, conserva el Congreso de la República para citar e invitar en cualquier momento a los servidores públicos del Estado, para conocer sobre el estado de la aplicación de la Ley 679 de 2001.

Parágrafo 2°. Copia de este informe será remitido al Procurador General de la Nación para lo de su competencia en materia preventiva y de sanción disciplinaria.

Artículo 15. *Compilación de información a cargo de la Defensoría.* La Defensoría de Pueblo producirá cada dos años un Informe Defensorial sobre la situación de las víctimas de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Colombia y la temática de la Ley 679 de 2001 y demás normas que la modifiquen.

La publicación del informe defensorial será distribuida con el criterio estratégico que defina la Defensoría, y estará disponible en forma impresa y magnética. En todo caso será accesible al público en Internet.

Artículo 16. *Deber de reportar información.* A instancia del ICBF, toda institución de nivel nacional, territorial o local comprometida en desarrollo del Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial Infantil de niños, niñas y adolescentes, o de los planes correspondientes en su nivel, deberá reportar los avances, limitaciones y proyecciones de aquello que le compete, con la frecuencia, en los plazos y las condiciones formales que señale el Instituto.

Artículo 17. *Sistema de información delitos sexuales.* En aplicación del artículo 257-5 de la Constitución, el sistema de información sobre delitos sexuales contra menores de que trata el artículo 15 de la Ley 679 de 2001 estará a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, quien convocará al Ministerio del Interior y de Justicia, al Departamento Administrativo de Seguridad DAS, a la Policía, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a Medicina Legal y a la Fiscalía General de la Nación para el efecto. El sistema se financiará con cargo al presupuesto del Consejo Superior.

El Consejo Superior reglamentará el sistema de información de tal manera que exista una aproximación unificada a los datos mediante manuales o instructivos uniformes de provisión de información. El Consejo también fijará responsabilidades y competencias administrativas precisas en relación con la operación y alimentación del sistema, incluyendo las de las autoridades que cumplen funciones de policía judicial; y dispondrá sobre la divulgación de los reportes correspondientes a las entidades encargadas de la definición de políticas asociadas a la Ley 679 de 2001. Asimismo, mantendrá actualizado el sistema con base en la información que le sea suministrada.

Artículo 18. *Capítulo nuevo en el Informe anual al Congreso del Consejo Superior de la Judicatura.* En su informe anual al Congreso, el Consejo Superior de la Judicatura incluirá un capítulo sobre las acciones ejecutadas en la Rama Judicial, en todas las jurisdicciones, relacionadas con la protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes víctimas delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, y la sanción de conductas asociadas a utilización o explotación sexuales de menores.

CAPITULO IV

Criterios de clasificación de páginas y acciones de cooperación internacional

Artículo 19. *Documento de criterios de clasificación de páginas en Internet.* El documento de criterios de clasificación de páginas en Internet con contenidos de pornografía infantil y de recomendaciones al Gobierno será actualizado cada dos años, a fin de revisar la vigencia doctrinal de sus definiciones, actualizar los criterios sobre tipos y efectos de la pornografía infantil, asegurar la actualidad de los marcos tecnológicos de acción, así como la renovación de las recomendaciones para la prevención y la idoneidad y eficiencia de las medidas técnicas y administrativas destinadas a prevenir el acceso de niños, niñas y adolescentes a cualquier modalidad de información pornográfica contenida en Internet o cualquier otra red global de información.

La comisión de expertos será convocada cada dos (2) años en las mismas condiciones y con las mismas competencias fijadas en los artículos 4° y 5° de la Ley 679 de 2001 y sus reformas.

El documento de la comisión será criterio auxiliar en las investigaciones administrativas y judiciales, y servirá de base para políticas públicas preventivas.

Artículo 20. *Eventos de cooperación internacional.* Las obligaciones consignadas en la Ley 679 de 2001 sobre cooperación internacional, quedarán en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores.

CAPITULO V

Normas de financiación

Artículo 21. *Fondo contra la explotación sexual.* Subróguese el párrafo 3° del artículo 24 de la Ley 679 de 2001, y en su lugar se dispone:

Parágrafo 3°. Corresponde al ICBF elaborar anualmente el proyecto de presupuesto del Fondo de que trata el presente artículo, que deberá remitirse al Gobierno Nacional, quien deberá incorporarlo en el proyecto de ley anual de presupuesto. Esta responsabilidad se asumirá conjuntamente con el Ministerio de la Protección Social y el apoyo de la comisión interinstitucional integrada por las agencias oficiales responsables de la aplicación de la Ley 679.

Cada año, simultáneamente con la adjudicación de la ponencia del proyecto de ley anual de presupuesto, la Mesa Directiva de la comisión o comisiones constitucionales respectivas, oficiarán al ICBF para que se pronuncie por escrito sobre lo inicialmente propuesto al gobierno y lo finalmente incorporado al proyecto de ley anual. El informe será entregado de manera formal a los ponentes para su estudio y consideración.

Los Secretarios de las comisiones constitucionales respectivas tendrán la responsabilidad de hacer las advertencias sobre el particular.

Artículo 22. *Impuesto de salida.* Con excepción de los residentes en el archipiélago de San Andrés y Providencia cuando viajen a un país centroamericano por un término no mayor a diez días, y dejando a salvo lo previsto en tratados y normas internacionales, toda persona nacional o extranjera que viaje por vía aérea internacional desde Colombia a cualquier destino extranjero, deberá pagar un impuesto de salida con destinación específica de 5 dólares americanos, con destino al Fondo contra la Explotación Sexual de Menores, de que trata el artículo 24 de la Ley 679 de 2001. El recaudo se hará del mismo modo en que se recauda el impuesto actualmente, y los recaudos serán girados en los términos y según los procedimientos que determine el Gobierno Nacional mediante decreto que se expedirá en un plazo no superior de seis meses, sin que por ello el gobierno afecte su competencia reglamentaria.

Artículo 23. *Porcentaje del IVA para el Plan de lucha contra la ES-CNNA.* El Gobierno destinará durante los años 2007 a 2011, inclusive, por lo menos 10 mil millones de pesos (\$10.000.000.000,00) anuales del recaudo de IVA, al propósito de asegurar los aportes estatales que permitan financiar en forma exclusiva las tareas concretas y específicas a que se refiere el artículo 24 de la Ley 679 de 2001 que creó el Fondo contra la Explotación Sexual de Menores y más concretamente al Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial Infantil de niños, niñas y adolescentes.

Artículo 24. *Competencia en materia de impuestos.* La competencia para la reglamentación y administración del impuesto a videos para adultos de que trata el artículo 22 de la Ley 679 de 2001 estará a cargo de la DIAN. Se reglamentará el impuesto dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta ley, sin que por ello el Gobierno afecte su potestad reglamentaria.

CAPITULO VI

Tipos penales de turismo sexual y almacenamiento e intercambio de pornografía infantil

Artículo 25. *Turismo sexual.* El artículo 219 de la Ley 599 de 2000 recupera su vigencia, y quedará así:

Turismo sexual. El que dirija, organice o promueva actividades turísticas que incluyan la utilización sexual de menores de edad incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

La pena se aumentará en la mitad cuando la conducta se realizare con menor de doce (12) años.

Artículo 26. El artículo 218 de la Ley 599 quedará así:

Artículo 218. Pornografía con personas menores de 18 años. El que fotografíe, filme, grabe, produzca, divulgue, ofrezca, venda, compre, posea, porte, almacene, transmita o exhiba, por cualquier medio, para uso personal o intercambio, representaciones reales de actividad sexual que involucre persona menor de 18 años de edad, incurrirá en prisión **10 a 20 años** y multa de 150 a 1500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Igual pena se aplicará a quien alimente con pornografía infantil bases de datos de Internet, con o sin fines de lucro.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el responsable sea integrante de la familia de la víctima.

Artículo 27. Vigilancia y Control. La policía Nacional tendrá además de las funciones constitucionales y legales las siguientes:

Los comandantes de estación y subestación de acuerdo con su competencia, podrán ordenar el cierre temporal de los establecimientos abiertos al público de acuerdo con los procedimientos señalados en el Código Nacional de Policía, cuando el propietario o responsable de su explotación económica realice alguna de las siguientes conductas:

a) Alquile, distribuya, comercialice, exhiba o publique textos, imágenes, documentos o archivos audiovisuales de contenido pornográfico a menores de 18 años a través de Internet, salas de video, juegos electrónicos o similares;

b) En caso de hoteles, pensiones, hostales, residencias, apartahoteles, y demás establecimientos que presten servicios de hospedaje, bares, tabernas, y demás de establecimientos abiertos al público, se utilicen para la comisión de actividades sexuales con niños, niñas y adolescentes, sin perjuicios de las demás sanciones que ordena la ley.

Artículo 28. En aplicación del numeral 4 del artículo 95 de la Constitución, y dentro de los espacios reservados por ley a mensajes institucionales, la CNTV reservará el tiempo semanal que defina su Junta Directiva, para la divulgación de casos de menores desaparecidos o secuestrados. La CNTV coordinará con el ICBF y la Fiscalía General de la Nación para este propósito.

Artículo 29. Del Comité Nacional Interinstitucional. Para ejecutar la política pública de prevención y erradicación de la ESCNNA se crea el Comité Nacional Interinstitucional como ente integrante y consultor del Consejo Nacional de Política Social.

El comité estará integrado por los siguientes miembros:

a) Entidades estatales:

Ministerio de la Protección Social, quien lo presidirá.

Ministerio del Interior y de Justicia.

Ministerio de Educación.

Ministerio de Comunicaciones.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Ministerio de Relaciones Exteriores.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Departamento Administrativo de Seguridad.

Policía Nacional (Policía de Infancia y Adolescencia, Policía de Turismo, Dijín).

Fiscalía General de la Nación.

Departamento Nacional de Estadística.

Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”.

b) Invitados permanentes:

1. Procuraduría General de la Nación.

2. Defensoría del Pueblo.

3. ONG que trabajan el tema.

4. Representantes de la empresa privada.

5. Representante de las organizaciones de niños, niñas y adolescentes.

6. Representantes de los organismos de cooperación internacional que impulsan y apoyan el Plan.

Artículo 30. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Gina María Parody D'Echeona,

Senadora de la República,

Ponente.

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 109 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Sistemas de autorregulación

Artículo 1°. Autorregulación en servicios de hospedaje. Los hoteles, pensiones, hostales, residencias, apartahoteles y demás establecimientos que presten el servicio de hospedaje deberán adoptar, fijar en lugar público y actualizar cuando se les requiera, sistemas de autorregulación y códigos de conducta eficaces en el servicio de hospedaje, que promuevan políticas de prevención y eviten la utilización y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en su actividad.

Un modelo de estos sistemas y códigos se elaborará con la participación de organismos representativos del sector. Para estos efectos, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, convocará a los interesados a que formulen por escrito sus propuestas de autorregulación y códigos de conducta. Tales códigos serán adoptados dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, copia de los cuales se remitirá a la oficina que indique el Ministerio, y serán actualizados cada vez que el Ministerio lo considere necesario en función de nuevas leyes, nuevas políticas o nuevos estándares de protección de la niñez adoptados en el seno de organismos internacionales, gubernamentales o no.

El Ministerio adoptará medidas administrativas tendientes a verificar el cumplimiento tanto de la adopción como de la actualización y cumplimiento constante de los códigos. Para tales efectos podrá solicitar a los destinatarios de esta norma la información que se considere necesaria. El Ministerio podrá delegar en las autoridades locales la función de verificación.

El incumplimiento de esta norma por las autoridades genera las consecuencias disciplinarias de rigor. El incumplimiento de esta norma por parte de aerolíneas o agencias de viaje genera las consecuencias administrativas sancionatorias aplicables al caso de violación a las instrucciones administrativas del sector.

Artículo 2°. Autorregulación de aerolíneas y agencias de viaje. Las aerolíneas y agencias de viaje adoptarán códigos de conducta eficaces que promuevan políticas de prevención y eviten la utilización y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en su actividad.

Un modelo de estos sistemas y códigos se elaborará con la participación de organismos representativos de tales sectores. Para estos efectos, la Aeronáutica Civil y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cada uno en su ramo, convocarán a los interesados a que formulen por escrito sus propuestas de códigos de conducta. Tales códigos serán adoptados dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, copia de los cuales se remitirá a la oficina que indiquen la Aeronáutica y el Ministerio, y serán actualizados cada vez que se considere necesario en

función de nuevas leyes, nuevas políticas o nuevos estándares de protección de la niñez adoptados en el seno de organismos internacionales, gubernamentales o no.

La Aeronáutica y el Ministerio adoptarán, cada una en su ramo, medidas administrativas tendientes a verificar el cumplimiento tanto de la adopción como de la actualización y cumplimiento constante de los códigos. Para este último efecto podrán solicitar a los destinatarios de esta norma la información que considere necesaria.

El incumplimiento de esta norma por las autoridades genera las consecuencias disciplinarias de rigor. El incumplimiento de esta norma por parte de aerolíneas o agencias de viaje genera las consecuencias administrativas sancionatorias aplicables al caso de violación a las instrucciones administrativas del sector.

Artículo 3°. *Competencia para exigir información.* El artículo 10 de la Ley 679 de 2001 tendrá un parágrafo del siguiente tenor:

“Parágrafo. El Ministerio de Comunicaciones tendrá competencia para exigir, en el plazo que este determine, toda la información que considere necesaria a los proveedores de servicios de internet, relacionada con la aplicación de la Ley 679 y demás que la adicionen o modifiquen. En particular podrá:

1. Requerir a los proveedores de servicios de internet a fin de que informen en el plazo y forma que se les indique, qué mecanismos o filtros de control están utilizando para el bloqueo de páginas con contenido de pornografía con menores de edad en Internet.

2. Ordenar a los proveedores de servicios de internet incorporar cláusulas obligatorias en los contratos de portales de internet relativas a la prohibición y bloqueo consiguiente de páginas con contenido de pornografía con menores de edad.

Los proveedores de servicios de internet otorgarán acceso a sus redes a las autoridades judiciales y de policía cuando se adelante el seguimiento a un número IP desde el cual se produzcan violaciones a la presente ley.

La violación de estas disposiciones acarreará la aplicación de las sanciones administrativas de que trata el artículo 10 de la Ley 679 de 2001, con los criterios y formalidades allí previstas.

Artículo 4°. *Autorregulación de café internet.* Todo establecimiento abierto al público que preste servicios de internet o de café internet deberá colocar en lugar visible un reglamento de uso público adecuado de la red, cuya violación genere la suspensión del servicio al usuario o visitante.

Ese reglamento, que se actualizará cuando se le requiera, incluirá un sistema de autorregulación y códigos de conducta eficaces que promuevan políticas de prevención de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, y que permitan proteger a los menores de edad de toda forma de acceso, consulta, visualización o exhibición de pornografía.

Un modelo de estos sistemas y códigos se elaborará con la participación de organismos representativos del sector. Para estos efectos, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo convocará a los interesados a que formulen por escrito sus propuestas de autorregulación y códigos de conducta. Tales códigos serán adoptados dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, copia de los cuales se remitirá a la oficina que indique el Ministerio, de su propia estructura o por delegación a los municipios y distritos, y serán actualizados cada vez que el Ministerio lo considere necesario en función de nuevas leyes, nuevas políticas o nuevos estándares de protección de la niñez adoptados en el seno de organismos internacionales, gubernamentales o no.

El Ministerio adoptará medidas administrativas tendientes a verificar el cumplimiento tanto de la adopción como de la actualización y cumplimiento constante de los códigos. Para este último efecto podrá solicitar a los destinatarios de esta norma la información que se considere necesaria, en los plazos y condiciones que determine.

El incumplimiento de los deberes a que alude esta norma dará lugar a las mismas sanciones aplicables al caso de venta de licor a menores de edad.

Artículo 5°. *Actualización de códigos de conducta por parte de los prestadores de servicios turísticos.* El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dará instrucciones periódicas a los prestadores de servicios turísticos a fin de que en los plazos y condiciones que se fijen, se proceda a la actualización de los códigos de conducta en función de nuevas leyes, nuevas políticas o nuevos estándares de protección de la niñez adoptados en el seno de organismos internacionales gubernamentales o no; y adoptará medidas administrativas tendientes a verificar el cumplimiento tanto de la actualización de los códigos como de su cumplimiento constante. Para este último efecto podrá solicitar a los prestadores de servicios turísticos la información que se considere necesaria.

Artículo 6°. *Estrategias de sensibilización.* El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo adelantará estrategias de sensibilización e información sobre el fenómeno del turismo sexual con niños, niñas y adolescentes, y solicitará para el efecto el concurso no sólo de los prestadores de servicios turísticos, sino también de los sectores comerciales asociados al turismo. El ICBF se integrará a las actividades a que se refiere este artículo, a fin de asegurar la articulación de tales estrategias con el Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual, Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes.

Artículo 7°. *Canales de difusión de prestadores de servicios turísticos.* Los prestadores de servicios turísticos prestarán su concurso a fin de contribuir con la difusión de estrategias de prevención del turismo sexual con niños, niñas y adolescentes, poniendo a disposición sus propios canales de difusión o comunicación nacionales y locales, cuando sean requeridos para el efecto por el Ministerio de Comunicaciones.

Artículo 8°. *Afiche preventivo.* Sin excepción, todo establecimiento de videos deberá colocar en lugar visible una afiche de vigencia anual que llevará una leyenda preventiva acerca de la existencia de legislación de prevención y lucha contra la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. El ICBF establecerá mediante resolución las características técnicas del afiche bajo los criterios de visibilidad, seguridad, color, dimensiones, durabilidad, diseño y resistencia, y determinará el contenido de la leyenda preventiva. Cada establecimiento mandará a hacer el afiche en las condiciones estandarizadas que determine el ICBF.

Las autoridades de Policía cerrarán hasta por un término de 7 días a todo establecimiento de videos que no tenga ubicado el afiche. En caso de reincidencia el cierre será definitivo.

CAPITULO II

Extinción de dominio y otras medidas de control en casos de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes

Artículo 9°. *Normas sobre extinción de dominio.* La Ley 793 del 27 de diciembre de 2002, “por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio”, y normas que la modifiquen, se aplicará a los hoteles, pensiones, hostales, residencias, apartahoteles y a los demás establecimientos que presten el servicio de hospedaje, cuando tales inmuebles hayan sido utilizados para la comisión de actividades de utilización sexual de niños, niñas y adolescentes.

Los bienes, rendimientos y frutos que generen los inmuebles de que trata esta norma, y cuya extinción de dominio se haya decretado conforme a las leyes, deberán destinarse a la financiación del Fondo contra la Explotación Sexual de Menores. Los recaudos generados en virtud de la destinación provisional de tales bienes se destinarán en igual forma.

Artículo 10. *Procuraduría preventiva en el cumplimiento de la Ley 679 de 2001.* A solicitud del ICBF, y sin perjuicio de su autonomía constitucional, el Procurador General de la Nación ejercerá procuraduría preventiva frente a las autoridades de todo nivel territorial encargadas de la construcción, adaptación y ejecución de protocolos y lineamientos nacionales para la atención a víctimas de explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes acorde con sus características y nivel de vulneración de sus derechos.

Artículo 11. *Control de resultados de la Fiscalía.* En el ejercicio del control externo de los resultados de la gestión de la Fiscalía General de

la Nación a cargo del Consejo Superior de la Judicatura se examinarán las acciones ejecutadas en la Fiscalía, en el contexto del nuevo sistema penal acusatorio, relacionadas con la representación judicial de las víctimas menores de edad dentro de los procesos penales relacionados con víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, y la sanción penal de hechos punibles asociados a la utilización o explotación sexual de niños, niñas y adolescentes.

CAPITULO III

Normas sobre información

Artículo 12. *Informe a pasajeros.* Mediante reglamentos aeronáuticos o resoluciones administrativas conducentes, la Aeronáutica Civil adoptará disposiciones concretas y permanentes que aseguren que toda aerolínea nacional y extranjera informe a sus pasajeros al ingreso a territorio nacional, que en Colombia existen disposiciones legales que previenen y castigan el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes. El Ministerio de Transporte dictará las resoluciones administrativas del caso, con el mismo fin, para el caso de empresas de transporte terrestre internacional de pasajeros.

El incumplimiento del deber de dar aviso a los pasajeros dará lugar a las mismas sanciones administrativas que se derivan del incumplimiento de reglamentos aeronáuticos contra las aerolíneas y empresas aéreas.

Artículo 13. *Normas sobre información estadística.* El artículo 36 de la Ley 679 de 2001 quedará así:

“**Artículo 36. Investigación estadística.** Con el fin de producir y difundir información estadística sobre la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, así como unificar variables, el DANE explorará y probará metodologías estadísticas técnicamente viables, procesará y consolidará información mediante un formato único que deben diligenciar las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y realizar al menos cada dos años investigaciones que permitan recaudar información estadística sobre:

- Magnitud aproximada de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años explotados sexual y comercialmente.
- Caracterización de la población menor de 18 años en condición de explotación sexual comercial.
- Lugares o áreas de mayor incidencia.
- Formas de remuneración.
- Formas de explotación sexual.
- Factores de riesgo que propician la explotación sexual de los menores de 18 años.
- Perfiles de hombres y mujeres que compran sexo y de quienes se encargan de la intermediación.

El ICBF podrá sugerir al DANE recabar información estadística sobre algún otro dato relacionado con la problemática. Los gobernadores y alcaldes distritales y municipales, así como las autoridades indígenas, prestarán su concurso al DANE para la realización de las investigaciones.

Toda persona natural o jurídica de cualquier orden o naturaleza, domiciliada o residente en territorio nacional, está obligada a suministrar datos al DANE en el desarrollo de su investigación. Los datos copiados no podrán darse a conocer al público ni a las entidades u organismos oficiales, ni a las autoridades públicas, sino únicamente en resúmenes numéricos y/o cualitativos, que impidan deducir de ellos información de carácter individual que pudiera utilizarse para fines de discriminación.

El DANE impondrá sanción de multa de entre uno (1) y cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes a toda persona natural o jurídica, o entidad pública que incumpla lo dispuesto en esta norma, o que obstaculice la realización de la investigación, previa la aplicación

del procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo, con observancia del debido proceso y criterios de adecuación, proporcionalidad y reincidencia”.

Artículo 14. *Informe anual a cargo del ICBF.* El ICBF preparará anualmente un informe que por intermedio de las Mesas Directivas del Senado y Cámara de Representantes, será entregado a la comisión legislativa especial de que trata el artículo 37 de la Ley 679 de 2001.

El informe anual se entregará dentro de los primeros diez días del segundo período de cada legislatura, y deberá contener, cuando menos, los siguientes aspectos:

1. Los resultados de las políticas, objetivos, planes y programas durante el período fiscal anterior.
2. Las políticas, objetivos y planes que desarrollará a corto, mediano y largo plazo el ICBF para dar cumplimiento a la Ley 679 y sus reformas.
3. La identificación de las políticas que en el período anual correspondiente se adoptarán para la prevención y lucha contra la explotación sexual y la pornografía con niños, niñas y adolescentes.
4. El plan de inversiones y el presupuesto de funcionamiento para el año en curso, incluido lo relacionado con el Fondo contra la explotación sexual de menores, de que trata el artículo 24 de la Ley 679.
5. La descripción del cumplimiento de metas, e identificación de las metas atrasadas, de todas las entidades que tienen competencias asignadas en la Ley 679 y sus reformas.
6. El resumen de los problemas que en la coyuntura afectan los Programas de Prevención y lucha contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, y de las necesidades que a juicio del ICBF existen en materia de personal, instalaciones físicas y demás recursos para el correcto desempeño de las funciones de que trata la Ley 679.

Parágrafo 1°. Con el fin de explicar el contenido del informe, el Director del ICBF concurrirá a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de Representantes en sesiones exclusivas convocadas para tal efecto, sin perjuicio de las competencias que, en todo caso, conserva el Congreso de la República para citar e invitar en cualquier momento a los servidores públicos del Estado, para conocer sobre el estado de la aplicación de la Ley 679 de 2001.

Parágrafo 2°. Copia de este informe será remitido al Procurador General de la Nación para lo de su competencia en materia preventiva y de sanción disciplinaria”.

Artículo 15. *Compilación de información a cargo de la Defensoría, con cargo a recursos de la Imprenta Nacional.* La Defensoría del Pueblo producirá anualmente una compilación de las estadísticas básicas, así como de los principales diagnósticos, investigaciones y análisis que se produzcan a nivel nacional en el ámbito no gubernamental sobre explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. La compilación será publicada por la Imprenta Nacional de Colombia, con cargo a su presupuesto. La compilación vendrá precedida de una introducción, en la cual se explicarán los criterios que se usaron para priorizar y efectuar la selección, y se señalarán determinadas cuestiones específicas que deban ser examinadas por autoridades y particulares relacionados con la ejecución de la Ley 679 de 2001.

La compilación anual será distribuida con el criterio estratégico que defina la Defensoría, y estará disponible en forma impresa y magnética. En todo caso será accesible al público en internet.

La Defensoría publicará informes defensoriales sobre la temática de la Ley 679 de 2001 y demás normas que la modifiquen.

Artículo 16. *Deber de reportar información.* A instancia del ICBF, toda institución de nivel nacional, territorial o local comprometida en desarrollo del Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial Infantil de Niños, Niñas y Adolescentes, o de los planes correspondien-

tes en su nivel, deberá reportar los avances, limitaciones y proyecciones de aquello que le compete, con la frecuencia, en los plazos y las condiciones formales que señale el Instituto.

Artículo 17. *Sistema de información de delitos sexuales.* En aplicación del artículo 257-5 de la Constitución, el sistema de información sobre delitos sexuales contra menores de que trata el artículo 15 de la Ley 679 de 2001 estará a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, quien convocará al Ministerio del Interior y de Justicia, al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, a la Policía, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a Medicina Legal y a la Fiscalía General de la Nación para el efecto. El sistema se financiará con cargo al presupuesto del Consejo Superior.

El Consejo Superior reglamentará el sistema de información de tal manera que exista una aproximación unificada a los datos mediante manuales o instructivos uniformes de provisión de información. El Consejo también fijará responsabilidades y competencias administrativas precisas en relación con la operación y alimentación del sistema, incluyendo las de las autoridades que cumplen funciones de policía judicial; y dispondrá sobre la divulgación de los reportes correspondientes a las entidades encargadas de la definición de políticas asociadas a la Ley 679 de 2001. Así mismo, mantendrá actualizado el sistema con base en la información que le sea suministrada.

Artículo 18. *Capítulo nuevo en el Informe Anual al Congreso del Consejo Superior de la Judicatura.* En su Informe Anual al Congreso, el Consejo Superior de la Judicatura incluirá un capítulo sobre las acciones ejecutadas en la Rama Judicial, en todas las jurisdicciones, relacionadas con la protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, y la sanción de conductas asociadas a utilización o explotación sexual de menores.

CAPITULO IV

Criterios de clasificación de páginas y acciones de cooperación internacional

Artículo 19. *Documento de criterios de clasificación de páginas en internet.* El documento de criterios de clasificación de páginas en internet con contenidos de pornografía infantil y de recomendaciones al Gobierno será actualizado cada dos años, a fin de revisar la vigencia doctrinal de sus definiciones, actualizar los criterios sobre tipos y efectos de la pornografía infantil, asegurar la actualidad de los marcos tecnológicos de acción, así como la renovación de las recomendaciones para la prevención y la idoneidad y eficiencia de las medidas técnicas y administrativas destinadas a prevenir el acceso de niños, niñas y adolescentes a cualquier modalidad de información pornográfica contenida en internet o cualquier otra red global de información.

La comisión de expertos será convocada cada dos (2) años en las mismas condiciones y con las mismas competencias fijadas en los artículos 4° y 5° de la Ley 679 de 2001 y sus reformas.

El documento de la comisión será criterio auxiliar en las investigaciones administrativas y judiciales, y servirá de base para políticas públicas preventivas.

Artículo 20. *Eventos de cooperación internacional.* En un plazo no mayor a cinco años, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con el ICBF, realizará el primer evento de cooperación internacional de que trata el artículo 13 de la Ley 679, en la forma de una cumbre regional que incluya a los países de América Latina y el Caribe, a fin de diagnosticar y analizar la problemática del turismo sexual con niños, niñas y adolescentes en la región, y proponer recomendaciones concretas de orden nacional, regional, o mundial para la lucha contra el flagelo. La realización de estos eventos será sucesiva.

CAPITULO V

Normas de financiación

Artículo 21. *Fondo contra la Explotación Sexual.* Subróguese el párrafo 3° del artículo 24 de la Ley 679 de 2001, y en su lugar se dispone:

“**Párrafo 3°.** Corresponde al ICBF elaborar anualmente el proyecto de presupuesto del Fondo de que trata el presente artículo, que deberá remitirse al Gobierno Nacional, quien deberá incorporarlo en el proyecto de ley anual de presupuesto. Esta responsabilidad se asumirá conjuntamente con el Ministerio de la Protección Social y el apoyo de la comisión interinstitucional integrada por las agencias oficiales responsables de la aplicación de la Ley 679.

Cada año, simultáneamente con la adjudicación de la ponencia del proyecto de ley anual de presupuesto, la Mesa Directiva de la comisión o comisiones constitucionales respectivas, oficiarán al ICBF para que se pronuncie por escrito sobre lo inicialmente propuesto al Gobierno y lo finalmente incorporado al proyecto de ley anual. El informe será entregado de manera formal a los ponentes para su estudio y consideración.

Los Secretarios de las comisiones constitucionales respectivas tendrán la responsabilidad de hacer las advertencias sobre el particular”.

Artículo 22. *Impuesto de salida.* Con excepción de los residentes en el Archipiélago de San Andrés y Providencia cuando viajen a un país centroamericano por un término no mayor a diez días, y dejando a salvo lo previsto en tratados y normas internacionales, toda persona nacional o extranjera que viaje por vía aérea internacional desde Colombia a cualquier destino extranjero, deberá pagar un impuesto de salida con destinación específica de 5 dólares americanos, con destino al Fondo contra la Explotación Sexual de Menores, de que trata el artículo 24 de la Ley 679 de 2001. El recaudo se hará del mismo modo en que se recauda el impuesto actualmente, y los recaudos serán girados en los términos y según los procedimientos que determine el Gobierno Nacional mediante decreto que se expedirá en un plazo no superior de seis meses, sin que por ello el gobierno afecte su competencia reglamentaria.

Artículo 23. *Porcentaje del IVA para el Plan de Lucha contra la ESCNNA.* El Gobierno destinará durante los años 2007 a 2011, inclusive, por lo menos 10 mil millones de pesos (\$10.000.000.000,00) anuales del recaudo de IVA, al propósito de asegurar los aportes estatales que permitan financiar en forma exclusiva las tareas concretas y específicas a que se refiere el artículo 24 de la Ley 679 de 2001 que creó el Fondo contra la Explotación Sexual de Menores y más concretamente al Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial Infantil de Niños, Niñas y Adolescentes.

Artículo 24. *Competencia en materia de impuestos.* La competencia para la reglamentación y administración del impuesto a videos para adultos de que trata el artículo 22 de la Ley 679 de 2001 estará a cargo de la DIAN. Se reglamentará el impuesto dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta ley, sin que por ello el Gobierno afecte su potestad reglamentaria.

CAPITULO VI

Tipos penales de turismo sexual y almacenamiento e intercambio de pornografía infantil

Artículo 25. *Turismo sexual.* El artículo 219 de la Ley 599 de 2000 recupera su vigencia, y quedará así:

“Turismo sexual. El que dirija, organice o promueva actividades turísticas que incluyan la utilización sexual de menores de edad incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años.

La pena se aumentará en la mitad cuando la conducta se realizare con menor de doce (12) años”.

Artículo 26. *Almacenamiento e intercambio de pornografía infantil.* La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 219 Bis, así:

“**Artículo 219Bis. Almacenamiento e intercambio de pornografía infantil.** Quien almacene pornografía infantil para uso personal o intercambio por medios físicos o electrónicos será sancionado con pena de prisión de dos a cuatro años.

Igual pena se aplicará a quien alimente con pornografía infantil bases de datos de internet, con o sin fines de lucro”.

Artículo 27. *Vigilancia y control.* La Policía Nacional tendrá además de las funciones constitucionales y legales las siguientes:

Los comandantes de estación y subestación de acuerdo con su competencia, podrán ordenar el cierre temporal de los establecimientos abiertos al público de acuerdo con los procedimientos señalados en el Código Nacional de Policía, cuando el propietario o responsable de su explotación económica realice alguna de las siguientes conductas:

1. Alquile, distribuya, comercialice, exhiba, o publique textos, imágenes, documentos, o archivos audiovisuales de contenido pornográfico a menores de 14 años a través de internet, salas de video, juegos electrónicos o similares.

2. Hoteles, pensiones, hostales, residencias, apartahoteles y demás establecimientos que presten servicios de hospedaje, de acuerdo con los procedimientos señalados en el Código Nacional de Policía, se utilicen o hayan sido utilizados para la comisión de actividades sexuales de/o con niños, niñas y adolescentes, sin perjuicios de las demás sanciones que ordena la ley.

3. Las empresas comercializadoras de computadores que no entreguen en lenguaje accesible a los compradores instrucciones o normas básicas de seguridad en línea para niños, niñas y adolescentes.

Artículo 28. En aplicación del numeral 4 del artículo 95 de la Constitución, y dentro de los espacios reservados por ley a mensajes institucionales, la CNTV reservará el tiempo semanal que defina su Junta

Directiva, para la divulgación de casos de menores desaparecidos o secuestrados. La CNTV coordinará con el ICBF y la Fiscalía General de la Nación para este propósito.

Artículo 29. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

William Vélez Mesa, Carlos Arturo Piedrahíta, Ponentes.

SECRETARIA GENERAL

Bogotá, D. C., junio 18 de 2008.

En Sesión Plenaria del día 17 de junio de 2008, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 109 de 2007 Cámara, *por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores.*

Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior según consta en el acta de Sesión Plenaria 118 de junio 17 de 2008, previo su anuncio el día 11 de junio de 2008, según Acta 117.

Cordialmente,

El Secretario General (E.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME DE OBJECIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 065 DE 2006 SENADO, 206 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 21 de agosto de 2008

Doctores

HERNAN FRANCISCO ANDRADE SERRANO

Presidente

Honorable Senado de la República

GERMAN VARON COTRINO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Consideraciones Informe de objeciones al **Proyecto de ley número 065 de 2006 Senado, 206 de 2007 Cámara**, *por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones.*

Respetados señores Presidentes:

De conformidad con la comunicación del Secretario General del Senado de la República y la Cámara de Representantes, mediante la cual nos informan que hemos sido designados como miembros de la Comisión Accidental para el estudio de las objeciones presidenciales, presentadas al **Proyecto de ley número 065 de 2006 Senado, 206 de 2007 Cámara**, *por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones*, nos permitimos presentar

informe en cumplimiento del artículo 167 de la Constitución Política, y en consecuencia, sometemos por su conducto a consideración de las Plenarias del Senado de la República y Cámara de Representantes, para insistir en el presente Proyecto por las siguientes razones:

Antecedentes del Proyecto de ley:

El Proyecto es de origen Parlamentario, presentado el 8 de agosto de 2006, en la Secretaría General del Senado, publicado en la *Gaceta* 286 de 2006, aprobado en Comisión Sexta de Senado, el día 8 de noviembre 2006, en Plenaria del Senado 11 de diciembre de ese año. Fue enviado a la Cámara de Representantes, donde se aprobó en Comisión Sexta el 14 de noviembre de 2007; en plenaria, el 4 de junio de 2008. Se realizó acta de conciliación el día 17 de junio de 2008, acogiendo el texto aprobado en Cámara, el día 18 de junio de 2008, fue aprobado en plenarias de Senado y Cámara. Por oficio del pasado 21 de julio de 2008, la Presidencia de la República de Colombia, objeta por inconstitucionalidad el Proyecto.

Justificación del Proyecto de ley:

Este Proyecto de ley se basó en la realidad colombiana sobre la problemática de la educación en las áreas rurales, en donde las coberturas en los niveles preescolares, secundaria y media en nuestra población escolar es muy baja, que compromete al Estado a tomar medidas especiales para dar cumplimiento al objetivo de esas políticas a acceder al sistema educativo, complementado esto, con estrategias para erradicar los motivos de la alta deserción a las aulas. El problema se agudiza más en las zonas aisladas de difícil acceso, o en las de orden público seriamente alterado, en donde la vacancia de cargos docentes es consuetudinaria, razón por la cual, las soluciones a implementar se hacen inmediatas y extraordinarias, especialmente en los casos en que nuestro ordenamiento jurídico no contempla las respuestas necesarias.

Si bien es cierto, que los artículos 67 y 68 superiores, exigen por parte del Estado, calidad en la prestación del servicio de la educación e idoneidad en el servidor, la realidad del país, ha superado las expectativas y hoy en día no se ha podido atender en las zonas de difícil acceso y de orden público alterado, esas necesidades evidentes de educadores.

Respuestas a las objeciones por Inconstitucionalidad:

Los siguientes son los argumentos jurídicos que se oponen a las objeciones planteadas por la doctora María Cristina Gloria Inés Cortés Arango, Viceministra General, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público, en oficio radicado en sus despachos el 22 de julio de los corrientes, en relación con el citado proyecto de ley.

A- Plantea la señora Viceministra General del Ministerio de Hacienda que el artículo 2° del proyecto de ley vulnera los artículos 300 y 313 de la Constitución Política "...*toda vez que la facultad de determinar las prestaciones y bonificaciones de los docentes radica en cabeza de las entidades territoriales*".

Sobre esta objeción, me permito hacer las siguientes observaciones, teniendo como sustento normas constitucionales y legales que regulan las competencias para la fijación de los regímenes salariales y prestacionales de los empleados públicos en general y de los empleados públicos del orden territorial en particular, haciendo énfasis, entre estos, en los empleados públicos docentes, que son de régimen especial. Por supuesto que lo anterior implica tener en cuenta lo expresado por la Corte Constitucional en diversas sentencias de constitucionalidad en que ha estudiado el tema:

1. Es evidente que las autoridades territoriales tienen competencia expresa para determinar la estructura de sus administraciones, para fijar las escalas salariales y los emolumentos de sus empleados públicos. Para los departamentos así lo disponen los artículos 300-7¹ 305-7² de la Constitución política, que en su orden asignan a las Asambleas Departamentales y a los Gobernadores las atribuciones indicadas; para los municipios, lo propio hacen los artículos 313-6³ y 315-7⁴ de la Constitución Política. Sin embargo no puede olvidarse que el artículo 287 de la Carta Política de 1991 dispone que *las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley*.

2. En consecuencia, la autonomía de los entes territoriales en materia de fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos a su servicio debe ejercerse dentro de los límites fijados por la Constitución, que en su artículo 150-19 atribuye al Congreso la función de *dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y cri-*

terios a los cuales debe sujetarse el gobierno para, entre otros fines, fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

Expedida la Ley 4ª de 1992, que con carácter general fija los objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, por disposición del párrafo del artículo 12 de esta ley, corresponde al Gobierno Nacional señalar el límite máximo salarial de los empleados públicos del orden territorial, guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional. Esta función la cumple anualmente el Presidente de la República. Valga anotar que de conformidad con el artículo 10 de la misma ley, "Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos".

La Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de algunas normas de la Ley 4ª de 1992, entre ellas del artículo 12, la encontró ajustada a la norma superior, dijo al respecto la Alta Corporación Judicial:

"Desde luego, la competencia del Congreso y la correlativa del Gobierno, no puede en modo alguno suprimir o vaciar las facultades específicas que la Constitución ha concedido a las autoridades locales y que se recogen en las normas citadas. La determinación de un límite máximo salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades de las autoridades territoriales, no las cercena ni las torna ino cuas. Ni el Congreso ni el Gobierno sustituyen a las autoridades territoriales en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados. Dentro del límite máximo, las autoridades locales ejercen libremente sus competencias". La idea de límite o de marco general puesto por la ley para el ejercicio de competencias confiadas a las autoridades territoriales, en principio, es compatible con el principio de autonomía. Lo contrario, llevaría a entronizar un esquema de autonomía absoluta, que el constituyente rechazó al señalar: "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley" (C.P. artículo 287)⁵.

Conclusión de lo señalado es entonces que la autonomía de las entidades territoriales para fijar el régimen salarial de los empleados públicos a su servicio no es absoluta puesto que debe ejercerse teniendo en cuenta los objetivos y criterios fijados por el Congreso y dentro de los límites máximos fijados por el Gobierno Nacional.

En cuanto al régimen prestacional es el Gobierno Nacional quien lo determina y las corporaciones públicas territoriales no pueden arrogarse esta facultad.

El artículo 2° proyecto no violación la Constitución Política, pues no está fijando régimen prestacional, ni señalando las escalas de remuneración, ni fijando los emolumentos correspondientes a las distintas categorías de empleo.

B. El proyecto de ley referenciado, no es inconveniente, ni está en contraposición con las normas de la Ley 715 de 2001, ni afecta la estabilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud, señalamos:

1. "Los educadores de los servicios educativos estatales tienen carácter de servidores públicos de régimen especial", así lo expresa el párrafo 2° del artículo 105 de la Ley 115 de 1994. Ese régimen especial de los educadores al servicio del Estado consiste en lo siguiente:

1.1 En que tienen régimen especial de carrera como lo indica el artículo 115 de la Ley 115 de 1994 y el párrafo del artículo 24 de la Ley 715 de 2001, en los términos que siguen:

"Artículo 115.- Régimen especial de los educadores estatales. El ejercicio de la profesión docente estatal se regirá por las normas del régimen especial del Estatuto Docente y por la presente ley. El régimen

⁵ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-315 de 9 de julio de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹ El artículo 300-7 de la C.P. es del siguiente tenor:

"Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas:

1. (...)

7. Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta".

² El artículo 305- 7 dice así:

"Artículo 305. Son atribuciones del Gobernador:

1. (...)

7. Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado".

³ El artículo 313 de la C.P. expresa:

"Artículo 313. Corresponde a los Concejos:

1. (...)

7. Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear a iniciativa del Alcalde, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

⁴ El artículo 315-7, señala:

"Artículo 315. Son atribuciones del Alcalde:

1. (...)

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado".

prestacional de los educadores estatales es el establecido en la Ley 91 de 1989, en la Ley 60 de 1993 (derogada por la Ley 715 de 2002) y en la presente ley”.

“Artículo 24. ...Parágrafo. Sostenibilidad del Sistema General de Participaciones. El régimen de carrera de los nuevos docentes y directivos docentes que se vinculen, de manera provisional o definitiva, a partir de la vigencia de la presente ley, será el que se expida de conformidad con el artículo 111”.

Ese régimen se encuentra contenido en el Decreto-ley 1278 de 2002.

1.2 Se expresa, de otra parte, el régimen especial de los docentes estatales en cuanto tiene que ver con el régimen salarial y con el régimen prestacional, pues de un lado, la Ley 115 de 1994 establece, en el parágrafo del artículo 175, un régimen salarial especial, dice la norma:

“Artículo 175. Pago de salarios y prestaciones de la educación estatal... Parágrafo. El régimen salarial de los educadores de los servicios educativos estatales de los órdenes departamental, distrital o municipal se regirá por el Decreto-ley 2277 de 1979, la Ley 4ª de 1992 y demás normas que los modifiquen y adicionen”.

El régimen prestacional, al decir del artículo 115 de la Ley 115 de 1994, es el establecido en la Ley 91 de 1989 y, en aquella ley, esto para los docentes vinculados antes de entrar a regir el Decreto-ley 1278 de 2002; y de otro lado, este decreto, conocido como estatuto de profesionalización docente, expedido en virtud de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno por el artículo 111 de la Ley 715 de 2001, y que se aplica a los docentes que se vinculen al servicio educativo estatal a partir de la fecha de entrada en vigencia del mismo, señala:

“Artículo 46. Salarios y prestaciones. El Gobierno Nacional, en desarrollo de la Ley 4ª de 1992, establecerá la escala única nacional y el régimen prestacional para los docentes escalafonados, de acuerdo con el grado y nivel que acrediten en el Escalafón Docente de conformidad con el presente decreto, y según el título que acrediten, para los docentes nombrados en provisionalidad o en período de prueba; lo mismo que las remuneraciones adicionales para los directivos docentes, de acuerdo con los niveles educativos y el tamaño de la institución educativa que dirijan.

El salario de ingreso a la carrera docente debe ser superior al que devengan actualmente los educadores regidos por el Decreto-ley 2277 de 1979”.

1.3. Además el régimen especial de los docentes al servicio del Estado tiene relación con la fijación o establecimiento de estímulos e incentivos, en efecto, el inciso final del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 dispone que:

“Los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso podrán tener estímulos consistentes en bonificación, capacitación, y tiempo entre otros, de conformidad con el reglamento que para la aplicación de este artículo expida el Gobierno Nacional”

El Decreto-ley 1278 de 2002 se refiere a los estímulos en dos de sus normas, en el artículo 47 expresa:

“Artículo 47. Estímulos y compensaciones. Además de los estímulos establecidos por la ley, el decreto de salarios que expida el Gobierno Nacional, podrá establecer compensaciones económicas, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales”.

Vuelve a referirse a los estímulos en el artículo 49 que dice así:

Artículo 49. Reglamentaciones. *El Gobierno Nacional, en el marco de la ley y de conformidad con el decreto de salarios, expedirá reglamentaciones para regular los estímulos, incentivos y compensaciones de que trata este decreto, que en ningún caso constituirán factor salarial para ningún efecto legal, estableciendo periodicidades, cuantías, forma, número de beneficiarios, condiciones y garantías, considerando*

los principios de igualdad, transparencia, objetividad, méritos y buen servicio, y sólo podrán concederse si tienen las correspondientes apropiaciones presupuestales.

El Gobierno Nacional podrá establecer otros incentivos, de acuerdo con la ley”.

2. Después de la reseña normativa que se hace, no cabe duda que los educadores al servicio de la educación estatal son servidores públicos de régimen especial, que en consecuencia no se rigen por las normas comunes a los servidores públicos del orden nacional ni por las normas comunes a los servidores públicos del orden territorial, sino que se rigen por normas especiales en materia de carrera, en materia salarial, prestacional y de estímulos e incentivos; normas, en todo caso expedidas por el Congreso y por el Gobierno Nacional. Esto tiene una justificación histórica y jurídica. En cuanto a la justificación histórica baste decir que en 1975, la Ley 43, nacionalizó la educación básica, primaria y secundaria, y la educación media, asumiendo la Nación su financiación con el entonces denominado situado fiscal y posteriormente con el llamado Sistema General de Participaciones. Este proceso, que también podría denominarse de centralización, empezó a revertirse, primero con la Ley 24 de 1988 y luego con la Ley 29 de 1989, mediante la desconcentración de algunas funciones administrativas que se delegaron en las autoridades administrativas regionales, y, con la Constitución de 1991, y las leyes posteriormente expedidas, entre las que se destacan la Ley 60 de 1993, la Ley 115 de 1994 y la Ley 715 de 2001, se dan algunos pasos hacia lo que puede ser la descentralización de la educación, que desde luego no es total, puesto la distribución de funciones y competencias que hace la Ley 715 con fundamento en las prescripciones del artículo 2º del Acto Legislativo número 1 de 2001, modificatorio del artículo 356 de la Constitución Política de 1991, para no hablar de la Ley 60 de 1993 no vigente actualmente, no transfiriere a las regiones la función reguladora de la educación, la cual se reserva la Nación (artículo 5.2 de la Ley 715 de 2001).

3. En el marco indicado, el Proyecto de ley número 206 de 2007 Cámara, 065 de 2006 Senado, por la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, no resulta contrario a los postulados de la Constitución Política, toda vez que no es cierto que la facultad de determinar las prestaciones y bonificaciones de los docentes radique en las entidades territoriales, como se dejó demostrado. No desconoce el citado proyecto los numerales 7 y 6 de los artículos 300 y 313 de la Constitución por las anotadas razones.

4. Lo prescrito por el inciso final del artículo 21 de la Ley 715 de 2001 en el sentido de prohibir que con cargo a los recursos del sistema general de participaciones se creen prestaciones o bonificaciones por parte de las entidades territoriales no hace sino confirmar que estas competencias única y exclusivamente se radican en la Nación.

Conclusión:

Debe resaltarse que el artículo 2º del precitado proyecto de ley establece unos criterios generales para que los docentes estatales que presen servicios en las zonas de difícil acceso tengan derecho, a título de incentivo, a una bonificación sin carácter salarial especial siempre que esta sea reglamentada por el Gobierno Nacional, que por cierto se encuentra en mora de hacerlo, pues, como quedó establecido, se encuentra facultado al efecto por el inciso final del artículo 24 de la Ley 715 de 2001, facultad a la que el proyecto de ley, en la parte que es objetado, enriquece estableciendo criterios generales para su otorgamiento.

En relación con la capacitación de los docentes de las zonas de difícil acceso que se propone en el artículo 2º objetado, esta tampoco menoscaba la autonomía de las entidades territoriales puesto que simplemente señala un criterio para invertir parte de los recursos del sistema general de participaciones destinado a promover la calidad educativa.

Petición

Por lo anterior solicito muy atentamente, se someta a consideración la insistencia del **Proyecto de ley número 065 de 2006 Senado, 206 de**

2007 Cámara, por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones, a las Plenarias del honorable Senado de la República y Cámara de Representantes.

Cordialmente,

Carlos R. Ferro Solanilla, Efraín Torrado García, Senadores de la República, Miembros de la Comisión Accidental; *Miguel Ángel Alvis Romero,* Representante a la Cámara, Miembro de la Comisión Accidental.

OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 209 DE 2007 SENADO, 232 DE 2008 CAMARA

*por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión
de Administrador Policial y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2008

Doctores

HERNAN FRANCISCO ANDRADE SERRANO

Presidente del honorable Senado de la República

GERMAN VARON COTRINO

Presidente de la honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Referencia: Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de ley 209 de 2007 Senado, 232 de 2008 Cámara.

Honorables Senadores de la República:

Hemos sido designados por las Mesas Directivas del Congreso de la República para rendir informe sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de ley 209 de 2007 Senado, 232 de 2008 Cámara, *por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Administrador Policial y se dictan otras disposiciones.*

Para dar cumplimiento a esa honrosa designación, nos permitimos rendir el respectivo informe.

1. Objeciones por Inconveniencia

1.1. Se solicita modificar el proyecto de ley, en lo correspondiente a la denominación de “*Escuela Nacional de Policía General Santander*”, pues el nombre real de esta entidad conforme al Decreto 4222 de 2006 es “*Dirección Nacional de Escuelas*”.

Esta objeción se acepta en la medida en que las referencias legales deben corresponder al nombre real de las entidades públicas. En este sentido, se modifican los artículos 2° y 5°, literal g).

1.2. Se propone que el artículo 3° prevea, de manera transitoria, una entidad encargada de la expedición de las tarjetas profesionales de los Administradores Policiales. Lo anterior, en razón a que el Colegio Profesional de Administradores es un órgano cuya creación en estos momentos no es obligatoria sino optativa, por razones de orden fiscal.

Esta objeción resulta pertinente si se tiene en cuenta que la falta de una autoridad para expedir las tarjetas profesionales amenaza la libertad de escoger profesión u oficio prevista en el artículo 26 del Texto Superior.

Por lo anterior, se acepta la objeción y se procede a establecer como autoridad transitoriamente habilitada para la expedición de las tarjetas profesionales a la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional, entidad que tiene a su cargo el manejo del sistema educativo policial. Sin embargo, la modificación propuesta no tiene cabida en el artículo 3°, sino, en su lugar, en el artículo 7°, pues es él el que se refiere en concreto a las atribuciones del Colegio Profesional de Administradores Policiales.

1.3. Se afirma por el Gobierno Nacional que el artículo 5° del proyecto de ley debería ser objeto de modificación o de supresión, pues la

enumeración de cargos o de roles que se hace en la citada disposición, no consulta los requisitos adicionales que dichas ocupaciones pueden tener en el ordenamiento jurídico para habilitar su ejercicio.

No se acepta la supresión propuesta, pues se trata de una simple lista enunciativa, la cual no reemplaza las exigencias adicionales que existan en la ley, para ocupar dichos cargos. En todo caso, para mayor claridad de la norma, se agrega que la enumeración no suple la comprobación de los requisitos exigidos en la ley para ocupar los cargos allí mencionados.

1.4. Se propone la supresión de la expresión “*les de una remuneración justa de acuerdo a su categoría y nivel profesional*” prevista en el literal c) del artículo 9°. Esta solicitud del Gobierno Nacional resulta procedente, en primer lugar, porque la propia Constitución Política exige que la remuneración debe ser mínima, vital y móvil (C.P. artículo 53), y en segundo término, porque la regulación de las materias correspondientes al régimen salarial cuando se trata de funcionarios públicos, como lo son, algunos Administradores Policiales, debe realizarse a través de Ley Marco y no mediante ley ordinaria. Por estas razones, se acepta la supresión solicitada.

1.5. Finalmente, se anuncian unas objeciones frente a los artículos 10 y 11, pero no se agrega ninguna razón para revisar los textos aprobados, por ello no se realiza pronunciamiento alguno sobre los mismos.

2. Objeciones por Inconstitucionalidad

2.1. Artículo 7°.

La norma objetada dispone que: “**Artículo 7°. Colegio Profesional de Administradores Policiales.-** Los Administradores Policiales podrán crear el Colegio Profesional de Administradores Policiales, que podrá actuar como órgano de consulta y asesoría del Estado y de los particulares en todos los temas que tengan relación con la seguridad, tanto pública como privada; promoverá y fomentará el estudio de la disciplina profesional directamente o en colaboración con las universidades nacionales o extranjeras, y en general propenderá por el mejoramiento académico, técnico y moral de sus miembros. El Gobierno Nacional podrá delegar en el Colegio Profesional de Administradores Policiales, si llega a constituirse, mediante acto administrativo de carácter general, el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Expedir la tarjeta a los profesionales en Administración Policial y fixar los derechos correspondientes, que en ningún caso podrán superar la mitad de un salario mínimo mensual;

b) Llevar el registro de los graduados en Administración Policial, cuyo listado será remitido por las Facultades de Administración Policial de las universidades”.

Del escrito presentado por el Gobierno Nacional, se deduce que las objeciones a la disposición en cita se concretan, en que los derechos que se cobran por la expedición de la tarjeta profesional constituyen una modalidad de tributo que se identifica con el nombre de “tasa”, la cual incumple las exigencias consagradas en el artículo 338 del Texto Superior.

Para el Senado de la República, esta objeción es conducente, pues la forma como se aprobó la disposición en cita implica contrariar los artículos 338 y 363 de la Constitución Política referentes al principio de legalidad tributaria. En efecto, como los derechos por la expedición de la tarjeta corresponden a una tasa, era necesario para poder delegar la fijación de la tarifa, señalar previamente por parte de la ley, el sistema y método para definir sus costos y beneficios. Dicha obligación constitucional fue omitida, **por lo que se acepta la objeción propuesta y se suprime en lo pertinente la norma objetada.** Así las cosas, el texto definitivo propuesto, teniendo en cuenta las modificaciones realizadas en virtud de las objeciones por inconveniencia, quedará así:

“**Artículo 7°. Colegio Profesional de Administradores Policiales.-** Los Administradores Policiales podrán crear el Colegio Profesional de Administradores Policiales, que podrá actuar como órgano de consulta y asesoría del Estado y de los particulares en todos los temas que ten-

gan relación con la seguridad, tanto pública como privada; promoverá y fomentará el estudio de la disciplina profesional directamente o en colaboración con las universidades nacionales o extranjeras, y en general propenderá por el mejoramiento académico, técnico y moral de sus miembros. El Gobierno Nacional podrá delegar en el Colegio Profesional de Administradores Policiales, si llega a constituirse, mediante acto administrativo de carácter general, el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) Expedir la tarjeta a los profesionales en administración policial;
- b) Llevar el registro de los graduados en administración policial, cuyo listado será remitido por las Facultades de Administración Policial de las universidades.

Parágrafo. Mientras se crea el Colegio Profesional de Administradores Policiales sus funciones serán ejercidas de manera transitoria por la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional.

2.2. Artículo 11

La norma objetada dispone que: *“El Tribunal Etico estará integrado por tres profesionales designados democráticamente por los miembros del Colegio Profesional de Administradores Policiales, por el presidente de Asociación Colombiano de Oficiales en Retiro “Acorpol” o su delegado y el presidente de Ascuo o su delegado”*.

Del memorial presentado por el Gobierno Nacional, se colige que la objeción a la disposición en cita se concreta en una supuesta violación al derecho a la igualdad, pues como integrantes del Tribunal Etico tan sólo se incluyeron dos (2) asociaciones de Administradores Policiales, desconociendo otras organizaciones que existen o puedan llegar a existir con el paso del tiempo con un objeto social, igual o similar, al de las entidades reseñadas.

Para el Congreso de la República, **esta objeción está llamada a prosperar**, teniendo en cuenta que, como lo sostiene el Gobierno Nacional y lo ha reconocido la Corte Constitucional, toda distinción de trato que implique una afectación del derecho a la igualdad debe estar justificada en los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

En este caso, no existe razón alguna que justifique el trato desigual otorgado por el legislador, por lo que se suprime en lo pertinente la norma objetada. Así las cosas, el texto definitivo propuesto quedará así:

Artículo 11. Composición del Tribunal Etico.- El Tribunal Etico estará integrado por tres profesionales designados democráticamente por el Colegio Profesional de Administradores Policiales, previa convocatoria de los interesados.

2.2.3. Artículos 13, numeral b) y 14

Del escrito presentado por el Gobierno Nacional, se deduce que la objeción a las disposiciones en cita se concretan en el supuesto desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso, pues las sanciones y el procedimiento sancionatorio para su imposición, debe establecerse por el legislador y no por un órgano distinto, como lo es, el Colegio Profesional de Administradores Policiales, en acatamiento del principio de legalidad consagrado en el artículo 29 del Texto Superior.

Para la Cámara de Representantes, **esta objeción está llamada a prosperar**, por lo que las disposiciones reseñadas serán corregidas en los siguientes términos: (i) En el literal b) del artículo 13, previendo un término de suspensión no menor de dos (2) meses ni mayor de un (1) año, y, por su parte; (ii) En el artículo 14, aplicando por remisión el procedimiento verbal consagrado en la Ley 734 de 2002, en lo que resulte pertinente. Así las cosas, los textos definitivos propuestos quedarán así:

Artículo 13. Sanciones.- Los Administradores Policiales a quienes se les compruebe violación de cualquiera de las normas contenidas en la presente disposición, serán sancionados por el Tribunal Etico, así:

a) **Amonestación:** Consiste en un llamado de atención privado y por escrito que se le hace al infractor;

b) **Suspensión:** Consiste en la prohibición temporal del ejercicio de la profesión por un término no menor de dos (2) meses, ni mayor de un (1) año; y

c) **Exclusión:** Consiste en la prohibición definitiva del ejercicio de la profesión, lo que conlleva a la cancelación de la Tarjeta Profesional.

Artículo 14. Procedimiento. El procedimiento que ha de seguirse para la aplicación de las sanciones aquí previstas será el procedimiento verbal consagrado en la Ley 734 de 2002, en lo que resulte compatible con la presente ley.

PROPOSICION

Con fundamento en las anteriores consideraciones, proponemos a las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes aprobar el presente informe y, en consecuencia, declarar infundadas las objeciones presidenciales por inconveniencia propuestas frente a los artículos 10 y 11 de esta iniciativa legislativa; frente al resto de disposiciones aceptar las objeciones presidenciales planteadas en relación con el Proyecto de ley número 209 de 2007 Senado, 232 de 2008 Cámara, por las razones de inconveniencia e inconstitucionalidad esgrimidas por el Gobierno Nacional, conforme al texto propuesto que a continuación se anexa y que se somete a aprobación.

En consecuencia, una vez aprobado el texto propuesto, remítase el proyecto de ley número 209 de 2007 Senado, 232 de 2008 Cámara al Presidente de la República para que proceda a su correspondiente sanción presidencial, en los términos consagrados en el artículo 166 de la Constitución Política, en la medida en que no existe insistencia alguna frente a las normas objetadas por razones de inconstitucionalidad, presupuesto para remitir los proyectos objetados a conocimiento a la honorable Corte Constitucional, como lo exige el artículo 167 del Texto Superior.

Atentamente,

Carlos Ferro Solanilla, honorable Senador de la República; *Pedro Obando Ordóñez*, Representante a la Cámara.

TEXTO PROPUESTO A CONSIDERACION DE LA HONORABLE PLENARIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 232 DE 2008 CAMARA, 209 DE 2007 SENADO

por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de administrador policial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Reconocer el ejercicio de la profesión de Administrador Policial, reglamentar su ejercicio, determinar su campo de aplicación, señalar sus entes rectores de dirección, organización y control del ejercicio de la profesión.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para la aplicación de esta ley se entiende por Administrador Policial: El profesional que acredite título universitario expedido por la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional o por cualquier otra institución de educación superior reconocida por el Ministerio de Educación Nacional, que se fundamente en formación científica, técnica y humanística, orientada a la toma de decisiones de acuerdo con principios de investigación, manejo y dirección de los procesos administrativos de seguridad, vigilancia pública o privada, y actividades afines.

Artículo 3°. *Requisitos.* Para ejercer la profesión de Administrador Policial en el territorio nacional, se deberán llenar los siguientes requisitos:

- a) Título profesional de Administrador Policial.
- b) Tarjeta profesional.

Artículo 4°. *Campo de acción.* El ejercicio de la profesión de Administrador Policial comprenderá actividades tales como:

a) El desempeño de empleos para los cuales se requiere título profesional de Administrador Policial;

b) La formulación, elaboración e implementación de procedimientos, métodos, manuales, técnicas, procesos, reglamentos y programas necesarios para la seguridad de las organizaciones en el sector público y privado;

c) El ejercicio de la investigación y la aplicación del desarrollo tecnológico en los diferentes campos de la seguridad;

d) Los servicios de consultoría o asesoría en la investigación y elaboración de proyectos de factibilidad y de inversión en seguridad, en las diferentes áreas administrativas, financieras y económicas que requieran las personas naturales o jurídicas;

e) La inspección, investigación y análisis de los sistemas de seguridad, control interno, auditorías y peritajes;

f) La asesoría o dirección en áreas de la seguridad integral, dentro de una organización pública o privada;

g) La participación en el diseño, implementación y ejecución de programas de prevención en el sector público y privado, así como para el desarrollo comunitario y el apoyo judicial;

h) Elaborar proyectos y programas de seguridad regional y local.

Artículo 5°. Perfil ocupacional.- Los Administradores Policiales, siempre que cumplan con los requisitos y demás exigencias consagradas en la ley, podrán desempeñarse en los siguientes cargos:

a) Consultor o asesor en entidades públicas o privadas, en investigaciones, estudios y sistemas de seguridad;

b) Gerente, Director o Jefe del Departamento de Seguridad; Subgerente, Jefe o Director de Operaciones de Seguridad en entidades del Estado o en empresas particulares;

c) Director, Subdirector, Jefe de Planeación o Docente en Escuelas para la formación y capacitación de Escoltas y Vigilantes Privados;

d) Director, Gerente, Subgerente, Jefe de Operaciones, Director de Personal o Director de Investigaciones en empresas de vigilancia privada;

e) Director, Consultor o Asesor en el DAS, INPEC, CTI, Defensa Civil, Oficina de Atención y Prevención de Desastres; Consejería para la Seguridad de la Presidencia de la República; Oficina del Alto Comisionado para la Paz; Oficinas de Orden Público y Reinserción del Ministerio del Interior; Asesoría para los desplazados en la Red de Solidaridad Social; Departamento Administrativo de la Presidencia de la República;

f) Cargos de dirección, consultoría o asesoría en la Superintendencia de Vigilancia Privada;

g) Vicerrector, Decano, Director de Escuela o Carrera, Docente en instituciones de Educación Superior, o Director de Prácticas en la Facultad de Administración Policial en la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional;

h) Director, Jefe o Asesor de Orden Público en Ministerios, Gobiernos, Alcaldías y Entidades Públicas;

i) Jefe de Planeación, de Presupuesto o Director Administrativo en Entidades Públicas y Privadas que manejen recursos destinados al mejoramiento de la seguridad.

j) Director, Subdirector, Inspector o Jefe de departamento división o sección de tránsito a nivel Nacional, Departamental, Distrital y Municipal.

k) Es entendido, que los oficiales de la Policía Nacional en servicio activo que ostenten el título de Administrador Policial, desempeñarán los cargos que correspondan a su grado en el escalafón y al título que ostentan.

Parágrafo. Estos cargos podrán ser desempeñados además de los profesionales contemplados anteriormente, por quienes hayan obtenido títulos de postgrado a nivel de Especialización o Maestría en áreas directamente relacionadas con la seguridad, expedidos por la Escuela de Cadetes de Policía General Santander.

Artículo 6°. Auditorías. Las auditorías en materia de seguridad que sean ordenadas por ley o reglamento podrán ser avaladas por un administrador policial.

Artículo 7°. Colegio Profesional de Administradores Policiales. Los Administradores Policiales podrán crear el Colegio Profesional de Administradores Policiales, que podrá actuar como órgano de consulta y asesoría del Estado y de los particulares en todos los temas que tengan relación con la seguridad, tanto pública como privada; promoverá y fomentará el estudio de la disciplina profesional directamente o en colaboración con las universidades nacionales o extranjeras, y en general propenderá por el mejoramiento académico, técnico y moral de sus miembros. El Gobierno Nacional podrá delegar en el Colegio Profesional de Administradores Policiales, si llega a constituirse, mediante acto administrativo de carácter general, el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Expedir la tarjeta a los profesionales en administración policial;

b) Llevar el registro de los graduados en administración policial, cuyo listado será remitido por las Facultades de Administración Policial de las universidades.

Parágrafo. Mientras se crea el Colegio Profesional de Administradores Policiales sus funciones serán ejercidas de manera transitoria por la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional.

Artículo 8°. Deberes. Son deberes del Administrador Policial:

a) Conservar el respeto, lealtad y honestidad a su profesión.

b) Respetar y cumplir los deberes señalados en esta reglamentación.

c) Aplicar en forma leal, recta y digna, la filosofía, teorías, conceptos, principios técnicos y administrativos, objeto de la profesión.

d) Acatar el juramento profesional expresado al momento de su graduación.

Artículo 9°. Derechos. Son derechos del Administrador Policial:

a) Que se le valore y respete en igualdad de condiciones a las demás profesiones;

b) Que se respete el ámbito laboral definido en la presente disposición y se amplíen los espacios laborales para los profesionales de administración policial;

c) Que tanto el Gobierno como las entidades territoriales den estricto cumplimiento a la presente disposición en lo relacionado al derecho efectivo del trabajo de los profesionales esencia de esta normativa; y

d) Solicitar al Colegio Profesional de Administración Policial, que haga pronunciamientos en defensa de los derechos de los Administradores Policiales y del derecho al trabajo, cuando por alguna causa o circunstancia, se consideren discriminados o relegados laboralmente, o crean que no se está cumpliendo cabalmente la presente disposición por parte del Gobierno o de la Empresa privada.

Artículo 10. Tribunal Etico. Créase el Tribunal Etico, órgano que tendrá como función, la de investigar y sancionar las faltas cometidas por los profesionales en Administración Policial, violatorias de las normas contenidas en la presente disposición.

Artículo 11. Composición del Tribunal Etico. El Tribunal Etico estará integrado por tres profesionales designados democráticamente por el Colegio Profesional de Administradores Policiales, previa convocatoria de los interesados.

Artículo 12. Faltas. Son faltas del Administrador Policial, las siguientes:

a) La ejecución de algún acto que viole los deberes contenidos en la presente ley;

b) La utilización de su nombre para encubrir a las personas que ilegalmente ejerzan la profesión.

c) El haber diligenciado la Tarjeta de Administrador Policial, mediante documento al que se le compruebe falsedad;

d) Ofrecer los servicios profesionales en forma individual o asociada; aceptar el desempeño de cargos o la realización de trabajos, sin tener la idoneidad profesional respaldada por la formación académica exigida;

e) Emitir juicios, certificaciones, informes, diagnósticos, conceptos, con base en fuentes no veraces, con el propósito de favorecer intereses propios o de terceros, en detrimento de otros; y

f) Las demás que sean establecidas por el Consejo Profesional de Administración Policial.

Artículo 13. *Sanciones.* Los Administradores Policiales a quienes se les compruebe violación de cualquiera de las normas contenidas en la presente disposición, serán sancionados por el Tribunal Etico, así:

a) **Amonestación:** Consiste en un llamado de atención privado y por escrito que se le hace al infractor;

b) **Suspensión:** Consiste en la prohibición temporal del ejercicio de la profesión por un término no menor de dos (2) meses, ni mayor de un (1) año; y

c) **Exclusión:** Consiste en la prohibición definitiva del ejercicio de la profesión, lo que conlleva a la cancelación de la Tarjeta Profesional.

Artículo 14. *Procedimiento.* El procedimiento que ha de seguirse para la aplicación de las sanciones aquí previstas será el procedimiento verbal consagrado en la Ley 734 de 2002, en lo que resulte compatible con la presente ley.

Artículo 15. *Estímulos.* El Gobierno, en consideración a la formación integral y especial en el campo social del Administrador Policial, como gestor de ambientes generadores que estimulen la productividad y coadyuven al desarrollo del país, creará estímulos y líneas especiales de crédito que permitan adelantar proyectos de investigación tendientes a mejorar la seguridad pública y privada.

Artículo 16. *Vigencia.* La presente disposición rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Atentamente,

Carlos Ferro Solanilla, honorable Senador de la República; *Pedro Obando Ordóñez*, Representante a la Cámara.

INFORMES DE CONCILIACION

INFORME DE CONCILIACION AL PROYECTO DE LEY NUMERO 016 DE 2007 SENADO, 217 DE 2007 CAMARA

por la cual se autoriza al Banco de la República para reestructurar y condonar parcialmente una deuda del Banco Central de Honduras.

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2008

Doctor

HERNAN ANDRADE

Presidente

Senado de la República

Doctor

GERMAN VARON

Presidente

Cámara de Representantes.

Referencia: Informe de conciliación al Proyecto de ley número 016 de 2007 Senado, 217 de 2007 Cámara.

En cumplimiento de la designación que las respectivas Mesas Directivas del Senado y la Cámara de Representantes hicieron en los suscritos, con el fin de conciliar los textos aprobados por la plenaria de cada una de las corporaciones, del texto 016 de 2007 Senado, 217 de 2007 Cámara, *por la cual se autoriza al Banco de la República para reestructurar y condonar parcialmente una deuda del Banco Central de Honduras*, presentamos en los siguientes términos el informe de conciliación:

Conciliación

La presente comisión accidental, una vez comparó y estudió los textos aprobados por ambas Cámaras, observó varias discrepancias que describimos a continuación:

La primera diferencia radica en un error de mecanografía en el título del texto aprobado en Plenaria de Senado, en donde está la palabra "re-estructurar" en vez de la palabra correcta "reestructurar".

Además, en el artículo 1° del texto aprobado por la Plenaria de la Cámara se cambia la palabra "Autorízase" del proyecto debatido en Senado, por "autorícese". En este mismo artículo, el texto de la Plenaria de Cámara dice equivocadamente que el Convenio de Reconocimiento y Reestructuración de Deuda fue suscrito el 26 de "noviembre" de 1995, siendo que la fecha correcta es el 26 de diciembre de 1995, tal como aparece en el texto aprobado por la Plenaria del Senado.

En virtud de lo anterior y luego de discutir la conveniencia de cada uno de los textos, la presente Comisión propone a las Plenarias de cada una de las Cámaras acoger el siguiente texto conciliado:

PROYECTO DE LEY NUMERO 016 DE 2007 SENADO, 217 DE 2007 CAMARA

por la cual se autoriza al Banco de la República para reestructurar y condonar parcialmente una deuda del Banco Central de Honduras.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase al Banco de la República para reestructurar y condonar parcialmente la deuda del Banco Central de Honduras a que se refiere el Convenio de Reconocimiento y Reestructuración de Deuda suscrito el 26 de diciembre de 1995 por dichas entidades, con el propósito de otorgar el alivio que le corresponde a Colombia dentro del marco de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados acordado por la comunidad internacional, incluida la Asamblea de Gobernadores del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El Congreso de Colombia autoriza al Banco de la República, condonar parcialmente la deuda del Banco Central de Honduras hasta por el 17.8% del saldo de la deuda a Diciembre de 1999 en términos de valor presente neto, dentro de los límites establecidos en el Convenio HIPC.

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

De los honorables Congresistas,

Marta Lucía Ramírez, Senadora de la República; *Nancy Denise Castillo*, Representante a la Cámara.

**INFORME DE CONCILIACION AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 039 DE 2007 SENADO, 241 DE 2008 CAMARA**

por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada.

Doctores

HERNAN FRANCISCO ANDRADE SERRANO

Presidente Senado de la República

GERMAN VARON COTRINO

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

Apreciados Presidentes:

De acuerdo con la designación hecha por las Mesas Directivas del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, los suscritos nos permitimos rendir el presente informe de conciliación al **Proyecto de ley número 039 de 2007 Senado, 241 de 2008 Cámara** “*por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada*”, por tal motivo hemos decidido acoger el texto definitivo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 5 de agosto de 2008.

Los textos aprobados en Cámara y Senado cumplen con los principios constitucionales de consecutividad e identidad. No se agregó ningún artículo adicional ni se suprimió integralmente el contenido de alguno, manteniendo de manera uniforme y conforme al principio de unidad de materia, los mismos cuarenta y cinco (45) artículos propuestos desde la presentación original de esta iniciativa legislativa.

Las diferencias básicamente corresponden al resultado del proceso de deliberación legislativa y a los aportes de los distintos expertos consultados por los ponentes. Así, entre el texto aprobado en Cámara y el texto acogido en Senado, existen las siguientes novedades: (i) Se especificó el régimen tributario al cual se somete la nueva categoría societaria, previendo su asimilación al régimen de las sociedades anónimas; (ii) Se impuso la prohibición de negociar acciones en bolsa, en atención a la informalidad que rige este tipo de sociedad, contrario al carácter imperativo que regula la normatividad del mercado público de valores; (iii) Se corrigió el alcance de la figura de la fiducia mercantil para efectos del manejo de acciones, estableciendo claramente a quién le corresponde ejercer sus derechos y contraer obligaciones; (iv) Se armonizó el cómputo de días entre la convocatoria a los socios y el ejercicio del derecho de inspección; (v) Se impuso que la revisoría fiscal será obligatoria en los casos en que se determine por la ley. Por lo demás, se ordenó que la persona que ocupe dicho cargo debe ser contador público titulado con tarjeta profesional vigente; (vi) Se estableció que las utilidades deberán ser justificadas en estados financieros elaborados de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados y dictaminados por un contador público independiente; (vii) Se reconoció que en los procesos de fusión o escisión, los accionistas de la compañía que resulta absorbida o escindida no tienen que recibir exclusivamente -a título de compensación- un porcentaje de participación en la nueva sociedad, sino que podrán aceptar en su lugar una suma de dinero o cualquier otra contraprestación; (viii) Se agregó un nuevo párrafo que extiende la aplicación de los beneficios de la Ley 986 de 2005, correspondientes a las medidas de protección para las personas sometidas a los delitos de secuestro, desaparición forzada y toma de rehenes, a la sociedad por acciones simplificada compuesta por una sola persona, siguiendo lo expuesto por la honorable Corte Constitucional en sentencia C-394 de 2007.

Este proyecto contó con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de la Superintendencia de Sociedades, de la Cámara de Comercio de Bogotá y de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, a lo largo de todo el trámite legislativo.

Por consiguiente, teniendo en cuenta lo expuesto, solicitamos a las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes,

acoger como texto definitivo el aprobado el pasado 5 de agosto de 2008 en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el cual para su debido conocimiento se transcribe a continuación.

Cordialmente,

Antonio Guerra de la Espriella, Senador de la República; *Simón Gaviria Muñoz*, Representante a la Cámara.

**TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 039
DE 2007 SENADO, 241 DE 2008 CAMARA**

por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Constitución.* La sociedad por acciones simplificada podrá constituirse por una o varias personas naturales o jurídicas, quienes sólo serán responsables hasta el monto de sus respectivos aportes.

Salvo lo previsto en el artículo 42 de la presente ley, el o los accionistas no serán responsables por las obligaciones laborales, tributarias o de cualquier otra naturaleza en que incurra la sociedad.

Artículo 2°. *Personalidad jurídica.* La sociedad por acciones simplificada, una vez inscrita en el Registro Mercantil, formará una persona jurídica distinta de sus accionistas.

Artículo 3°. *Naturaleza.* La sociedad por acciones simplificada es una sociedad de capitales cuya naturaleza será siempre comercial, independientemente de las actividades previstas en su objeto social. Para efectos tributarios, la sociedad por acciones simplificada se regirá por las reglas aplicables a las sociedades anónimas.

Artículo 4°. *Imposibilidad de negociar valores en el mercado público.* Las acciones y los demás valores que emita la sociedad por acciones simplificada no podrán inscribirse en el Registro Nacional de Valores y Emisores ni negociarse en bolsa.

CAPITULO II

Constitución y prueba de la Sociedad

Artículo 5°. *Contenido del documento de constitución.-* La sociedad por acciones simplificada se creará mediante contrato o acto unilateral que conste en documento privado, inscrito en el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio del lugar en que la sociedad establezca su domicilio principal, en el cual se expresará cuando menos lo siguiente:

- 1°. Nombre, documento de identidad y domicilio de los accionistas;
- 2°. Razón social o denominación de la sociedad, seguida de las palabras “*sociedad por acciones simplificada*”, o de las letras S.A.S.;
- 3°. El domicilio principal de la sociedad y el de las distintas sucursales que se establezcan en el mismo acto de constitución;
- 4°. El término de duración, si este no fuere indefinido. Si nada se expresa en el acto de constitución, se entenderá que la sociedad se ha constituido por término indefinido.
- 5°. Una enunciación clara y completa de las actividades principales, a menos que se exprese que la sociedad podrá realizar cualquier actividad comercial o civil, lícita. Si nada se expresa en el acto de constitución, se entenderá que la sociedad podrá realizar cualquier actividad lícita.

6°. El capital autorizado, suscrito y pagado, la clase, número y valor nominal de las acciones representativas del capital y la forma y términos en que estas deberán pagarse;

7°. La forma de administración y el nombre, documento de identidad y facultades de sus administradores. En todo caso, deberá designarse cuando menos un representante legal.

Parágrafo 1°. El documento de constitución será objeto de autenticación de manera previa a la inscripción en el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio, por quienes participen en su suscripción. Dicha autenticación podrá hacerse directamente o a través de apoderado.

Parágrafo 2°. Cuando los activos aportados a la sociedad comprendan bienes cuya transferencia requiera escritura pública, la constitución de la sociedad deberá hacerse de igual manera e inscribirse también en los registros correspondientes.

Artículo 6°. *Control al acto constitutivo y a sus reformas.* Las Cámaras de Comercio verificarán la conformidad de las estipulaciones del acto constitutivo, de los actos de nombramiento y de cada una de sus reformas con lo previsto en la ley. Por lo tanto, se abstendrán de inscribir el documento mediante el cual se constituya, se haga un nombramiento o se reformen los estatutos de la sociedad, cuando se omita alguno de los requisitos previstos en el artículo anterior o en la ley.

Efectuado en debida forma el registro de la escritura pública o privada de constitución, no podrá impugnarse el contrato o acto unilateral sino por la falta de elementos esenciales o por el incumplimiento de los requisitos de fondo, de acuerdo con los artículos 98 y 104 del Código de Comercio.

Artículo 7°. *Sociedad de hecho.* Mientras no se efectúe la inscripción del documento privado o público de constitución en la Cámara de Comercio del lugar en que la sociedad establezca su domicilio principal, se entenderá para todos los efectos legales que la sociedad es de hecho si fueren varios los asociados. Si se tratare de una sola persona, responderá personalmente por las obligaciones que contraiga en desarrollo de la empresa.

Artículo 8°. *Prueba de existencia de la sociedad.* La existencia de la sociedad por acciones simplificada y las cláusulas estatutarias se probarán con certificación de la Cámara de Comercio, en donde conste no estar disuelta y liquidada la sociedad.

CAPITULO III

Reglas especiales sobre el Capital y las Acciones

Artículo 9°. *Suscripción y pago del capital.* La suscripción y pago del capital podrá hacerse en condiciones, proporciones y plazos distintos de los previstos en las normas contempladas en el Código de Comercio para las sociedades anónimas. Sin embargo, en ningún caso, el plazo para el pago de las acciones excederá de dos (2) años.

En los estatutos de las sociedades por acciones simplificadas podrán establecerse porcentajes o montos mínimos o máximos del capital social que podrán ser controlados por uno o más accionistas, en forma directa o indirecta. En caso de establecerse estas reglas de capital variable, los estatutos podrán contener disposiciones que regulen los efectos derivados del incumplimiento de dichos límites.

Artículo 10. *Clases de acciones.* Podrán crearse diversas clases y series de acciones, incluidas las siguientes, según los términos y condiciones previstos en las normas legales respectivas: (i) acciones privilegiadas; (ii) acciones con dividendo preferencial y sin derecho a voto; (iii) acciones con dividendo fijo anual y (iv) acciones de pago.

Al dorso de los títulos de acciones, constarán los derechos inherentes a ellas.

Parágrafo. En el caso en que las acciones de pago sean utilizadas frente a obligaciones laborales, se deberán cumplir los estrictos y precisos límites previstos en el Código Sustantivo del Trabajo para el pago en especie.

Artículo 11. *Voto singular o múltiple.* En los estatutos se expresarán los derechos de votación que le correspondan a cada clase de acciones, con indicación expresa sobre la atribución de voto singular o múltiple, si a ello hubiere lugar.

Artículo 12. *Transferencia de acciones a fiducias mercantiles.* Las acciones en que se divide el capital de la sociedad por acciones simplificada podrán estar radicadas en una fiducia mercantil, siempre que en

el libro de registro de accionistas se identifique a la compañía fiduciaria, así como a los beneficiarios del patrimonio autónomo junto con sus correspondientes porcentajes en la fiducia.

Los derechos y obligaciones que por su condición de socio le asisten al fideicomitente serán ejercidos por la sociedad fiduciaria que lleva la representación del patrimonio autónomo, conforme a las instrucciones impartidas por el fideicomitente o beneficiario, según el caso.

Artículo 13. *Restricciones a la negociación de acciones.* En los estatutos podrá estipularse la prohibición de negociar las acciones emitidas por la sociedad o alguna de sus clases, siempre que la vigencia de la restricción no exceda del término de diez (10) años, contados a partir de la emisión. Este término sólo podrá ser prorrogado por periodos adicionales no mayores de (10) años, por voluntad unánime de la totalidad de los accionistas.

Al dorso de los títulos deberá hacerse referencia expresa sobre la restricción a que alude este artículo.

Artículo 14. *Autorización para la transferencia de acciones.* Los estatutos podrán someter toda negociación de acciones o de alguna clase de ellas a la autorización previa de la asamblea.

Artículo 15. *Violación de las restricciones a la negociación.* Toda negociación o transferencia de acciones efectuada en contravención a lo previsto en los estatutos será ineficaz de pleno derecho.

Artículo 16. *Cambio de control en la sociedad accionista.* En los estatutos podrá establecerse la obligación a cargo de las sociedades accionistas en el sentido de informarle al representante legal de la respectiva sociedad por acciones simplificada acerca de cualquier operación que implique un cambio de control respecto de aquellas, según lo previsto en el artículo 260 del Código de Comercio.

En estos casos de cambio de control, la asamblea estará facultada para excluir a las sociedades accionistas cuya situación de control fue modificada, mediante decisión adoptada por la asamblea.

El incumplimiento del deber de información a que alude el presente artículo por parte de cualquiera de las sociedades accionistas, además de la posibilidad de exclusión según el artículo 39 de esta ley, podrá dar lugar a una deducción del veinte por ciento (20%) en el valor del reembolso, a título de sanción.

Parágrafo. En los casos a que se refiere este artículo, las determinaciones relativas a la exclusión y a la imposición de sanciones pecuniarias requerirán aprobación de la asamblea de accionistas, impartida con el voto favorable de uno o varios accionistas que representen cuando menos la mitad más una de las acciones presentes en la respectiva reunión, excluido el voto del accionista que fuere objeto de estas medidas.

CAPITULO IV

Organización de la Sociedad

Artículo 17. *Organización de la sociedad.* En los estatutos de la sociedad por acciones simplificada se determinará libremente la estructura orgánica de la sociedad y demás normas que rijan su funcionamiento. A falta de estipulación estatutaria, se entenderá que todas las funciones previstas en el artículo 420 del Código de Comercio serán ejercidas por la asamblea o el accionista único y que las de administración estarán a cargo del representante legal.

Parágrafo. Durante el tiempo en que la sociedad cuente con un sólo accionista, este podrá ejercer las atribuciones que la ley les confiere a los diversos órganos sociales, en cuanto sean compatibles, incluidas las del representante legal.

Artículo 18. *Reuniones de los órganos sociales.* La asamblea de accionistas podrá reunirse en el domicilio principal o fuera de él, aunque no esté presente un quórum universal, siempre y cuando que se cumplan los requisitos de quórum y convocatoria previstos en los artículos 20 y 22 de esta ley.

Artículo 19. *Reuniones por comunicación simultánea y por consentimiento escrito.* Se podrán realizar reuniones por comunicación simultánea o sucesiva y por consentimiento escrito. En caso de no establecerse mecanismos estatutarios para la realización de reuniones por comunicación simultánea o sucesiva y por consentimiento escrito, se seguirán las reglas previstas en los artículos 19 a 21 de la Ley 222 de 1995. En ningún caso se requerirá de delegado de la Superintendencia de Sociedades para este efecto.

Artículo 20. *Convocatoria a la asamblea de accionistas.* Salvo estipulación estatutaria en contrario, la asamblea será convocada por el representante legal de la sociedad, mediante comunicación escrita dirigida a cada accionista con una antelación mínima de cinco (5) días hábiles. En el aviso de convocatoria se insertará el orden del día correspondiente a la reunión.

Cuando hayan de aprobarse balances de fin de ejercicio u operaciones de transformación, fusión o escisión, el derecho de inspección de los accionistas podrá ser ejercido durante los cinco (5) días hábiles anteriores a la reunión, a menos que en los estatutos se convenga un término superior.

Parágrafo. La primera convocatoria para una reunión de la asamblea de accionistas podrá incluir igualmente la fecha en que habrá de realizarse una reunión de segunda convocatoria en caso de no poderse llevar a cabo la primera reunión por falta de quórum. La segunda reunión no podrá ser fijada para una fecha anterior a los diez (10) días hábiles siguientes a la primera reunión, ni posterior a los treinta (30) días hábiles contados desde ese mismo momento.

Artículo 21. *Renuncia a la convocatoria.* Los accionistas podrán renunciar a su derecho a ser convocados a una reunión determinada de la asamblea, mediante comunicación escrita enviada al representante legal de la sociedad antes, durante o después de la sesión correspondiente. Los accionistas también podrán renunciar a su derecho de inspección respecto de los asuntos a que se refiere el inciso segundo del artículo 20 de esta ley, por medio del mismo procedimiento indicado.

Aunque no hubieren sido convocados a la asamblea, se entenderá que los accionistas que asistan a la reunión correspondiente han renunciado al derecho a ser convocados, a menos que manifiesten su inconformidad con la falta de convocatoria antes que la reunión se lleve a cabo.

Artículo 22. *Quórum y mayorías en la asamblea de accionistas.* Salvo estipulación en contrario, la asamblea deliberará con uno o varios accionistas que representen cuando menos la mitad más una de las acciones suscritas.

Las determinaciones se adoptarán mediante el voto favorable de un número singular o plural de accionistas que represente cuando menos la mitad más una de las acciones presentes, salvo que en los estatutos se prevea una mayoría decisoria superior para algunas o todas las decisiones.

Parágrafo. En las sociedades con accionista único las determinaciones que le correspondan a la asamblea serán adoptadas por aquel. En estos casos, el accionista dejará constancia de tales determinaciones en actas debidamente asentadas en el libro correspondiente de la sociedad.

Artículo 23. *Fraccionamiento del voto.* Cuando se trate de la elección de juntas directivas o de otros cuerpos colegiados, los accionistas podrán fraccionar su voto.

Artículo 24. *Acuerdos de accionistas.* Los acuerdos de accionistas sobre la compra o venta de acciones, la preferencia para adquirirlas, las restricciones para transferirlas, el ejercicio del derecho de voto, la persona que habrá de representar las acciones en la asamblea y cualquier otro asunto lícito, deberán ser acatados por la compañía cuando hubieren sido depositados en las oficinas donde funcione la administración de la sociedad, siempre que su término no fuere superior a diez (10) años, prorrogables por voluntad unánime de sus suscriptores por períodos que no superen los diez (10) años.

Los accionistas suscriptores del acuerdo deberán indicar, en el momento de depositarlo, la persona que habrá de representarlos para recibir información o para suministrarla cuando esta fuere solicitada. La compañía podrá requerir por escrito al representante aclaraciones sobre cualquiera de las cláusulas del acuerdo, en cuyo caso la respuesta deberá suministrarse, también por escrito, dentro de los cinco (5) días comunes siguientes al recibo de la solicitud.

Parágrafo 1°. El presidente de la asamblea o del órgano colegiado de deliberación de la compañía no computará el voto proferido en contravención a un acuerdo de accionistas debidamente depositado.

Parágrafo 2°. En las condiciones previstas en el acuerdo, los accionistas podrán promover ante la Superintendencia de Sociedades, mediante el trámite del proceso verbal sumario, la ejecución específica de las obligaciones pactadas en los acuerdos.

Artículo 25. *Junta directiva.* La sociedad por acciones simplificada no estará obligada a tener junta directiva, salvo previsión estatutaria en contrario. Si no se estipula la creación de una junta directiva, la totalidad de las funciones de administración y representación legal le corresponderán al representante legal designado por la asamblea.

Parágrafo. En caso de pactarse en los estatutos la creación de una junta directiva, esta podrá integrarse con uno o varios miembros respecto de los cuales podrán establecerse suplencias. Los directores podrán ser designados mediante cuociente electoral, votación mayoritaria o por cualquier otro método previsto en los estatutos. Las normas sobre su funcionamiento se determinarán libremente en los estatutos. A falta de previsión estatutaria, este órgano se regirá por lo previsto en las normas legales pertinentes.

Artículo 26. *Representación legal.* La representación legal de la sociedad por acciones simplificada estará a cargo de una persona natural o jurídica, designada en la forma prevista en los estatutos. A falta de estipulaciones, se entenderá que el representante legal podrá celebrar o ejecutar todos los actos y contratos comprendidos en el objeto social o que se relacionen directamente con la existencia y el funcionamiento de la sociedad. A falta de previsión estatutaria frente a la designación del representante legal, su elección le corresponderá a la asamblea o accionista único.

Artículo 27°. *Responsabilidad de administradores.*- Las reglas relativas a la responsabilidad de administradores contenidas en la Ley 222 de 1995, les serán aplicables tanto al representante legal de la sociedad por acciones simplificada como a su junta directiva y demás órganos de administración, si los hubiere.

Parágrafo. Las personas naturales o jurídicas que, sin ser administradores de una sociedad por acciones simplificada, se inmiscuyan en una actividad positiva de gestión, administración o dirección de la sociedad, incurrirán en las mismas responsabilidades y sanciones aplicables a los administradores.

Artículo 28. *Revisoría fiscal.* En caso de que por exigencia de la ley se tenga que proveer el cargo de revisor fiscal, la persona que ocupe dicho cargo deberá ser contador público titulado con tarjeta profesional vigente.

En todo caso las utilidades se justificarán en estados financieros elaborados de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados y dictaminados por un contador público independiente.

CAPITULO V

Reformas estatutarias y reorganización de la Sociedad

Artículo 29. *Reformas estatutarias.* Las reformas estatutarias se aprobarán por la asamblea, con el voto favorable de uno o varios accionistas que representen cuando menos la mitad más una de las acciones presentes en la respectiva reunión. La determinación respectiva deberá constar en documento privado inscrito en el Registro Mercantil, a menos que la reforma implique la transferencia de bienes mediante escritura pública, caso en el cual se regirá por dicha formalidad.

Artículo 30. *Normas aplicables a la transformación, fusión y escisión.* Sin perjuicio de las disposiciones especiales contenidas en la presente ley, las normas que regulan la transformación, fusión y escisión de sociedades les serán aplicables a la sociedad por acciones simplificadas, así como las disposiciones propias del derecho de retiro contenidas en la Ley 222 de 1995.

Parágrafo. Los accionistas de las sociedades absorbidas o escindidas podrán recibir dinero en efectivo, acciones, cuotas sociales o títulos de participación en cualquier sociedad o cualquier otro activo, como única contraprestación en los procesos de fusión o escisión que adelanten las sociedades por acciones simplificadas.

Artículo 31. *Transformación.* Cualquier sociedad podrá transformarse en sociedad por acciones simplificada, antes de la disolución, siempre que así lo decida su asamblea o junta de socios, mediante determinación unánime de los asociados titulares de la totalidad de las acciones suscritas. La decisión correspondiente deberá constar en documento privado inscrito en el Registro Mercantil.

De igual forma, la sociedad por acciones simplificada podrán transformarse en una sociedad de cualquiera de los tipos previstos en el Libro Segundo del Código de Comercio, siempre que la determinación respectiva sea adoptada por la asamblea, mediante decisión unánime de los asociados titulares de la totalidad de las acciones suscritas.

Parágrafo. El requisito de unanimidad de las acciones suscritas también se requerirá en aquellos casos en los que, por virtud de un proceso de fusión o de escisión o mediante cualquier otro negocio jurídico, se proponga el tránsito de una sociedad por acciones simplificada a otro tipo societario o viceversa.

Artículo 32. *Enajenación global de activos.* Se entenderá que existe enajenación global de activos cuando la sociedad por acciones simplificada se proponga enajenar activos y pasivos que representen el cincuenta (50%) o más del patrimonio líquido de la compañía en la fecha de enajenación.

La enajenación global requerirá aprobación de la asamblea, impartida con el voto favorable de uno o varios accionistas que representen cuando menos la mitad más una de las acciones presentes en la respectiva reunión. Esta operación dará lugar al derecho de retiro a favor de los accionistas ausentes y disidentes en caso de desmejora patrimonial.

Parágrafo. La enajenación global de activos estará sujeta a la inscripción en el Registro Mercantil.

Artículo 33. *Fusión abreviada.* En aquellos casos en que una sociedad detente más del noventa (90%) de las acciones de una sociedad por acciones simplificada, aquella podrá absorber a esta, mediante determinación adoptada por los representantes legales o por las juntas directivas de las sociedades participantes en el proceso de fusión.

El acuerdo de fusión podrá realizarse por documento privado inscrito en el Registro Mercantil, salvo que dentro los activos transferidos se encuentren bienes cuya enajenación requiera escritura pública. La fusión podrá dar lugar al derecho de retiro a favor de los accionistas ausentes y disidentes en los términos de la Ley 222 de 1995, así como a la acción de oposición judicial prevista en el artículo 175 del Código de Comercio.

El texto del acuerdo de fusión abreviada tendrá que ser publicado en un diario de amplia circulación según lo establece la Ley 222 de 1995, dentro de ese mismo término habrá lugar a la oposición por parte de terceros interesados quienes podrán exigir garantías necesarias y/o suficientes.

CAPITULO VI

Disolución y Liquidación

Artículo 34. *Disolución y liquidación.* La sociedad por acciones simplificada se disolverá:

1°. Por vencimiento del término previsto en los estatutos, si lo hubiere, a menos que fuere prorrogado mediante documento inscrito en el Registro mercantil antes de su expiración;

2°. Por imposibilidad de desarrollar las actividades previstas en su objeto social;

3°. Por la iniciación del trámite de liquidación judicial;

4°. Por las causales previstas en los estatutos;

5°. Por voluntad de los accionistas adoptada en la asamblea o por decisión del accionista único;

6°. Por orden de autoridad competente, y

7°. Por pérdidas que reduzcan el patrimonio neto de la sociedad por debajo del cincuenta por ciento del capital suscrito.

En el caso previsto en el ordinal primero anterior, la disolución se producirá de pleno derecho a partir de la fecha de expiración del término de duración, sin necesidad de formalidades especiales. En los demás casos, la disolución ocurrirá a partir de la fecha de registro del documento privado o de la ejecutoria del acto que contenga la decisión de autoridad competente.

Artículo 35. *Enervamiento de causales de disolución.* Podrá evitarse la disolución de la sociedad mediante la adopción de las medidas a que hubiere lugar, según la causal ocurrida, siempre que el enervamiento de la causal ocurra durante los seis (6) meses siguientes a la fecha en que la asamblea reconozca su acaecimiento. Sin embargo, este plazo será de dieciocho (18) meses en el caso de la causal prevista en el ordinal 7° del artículo anterior.

Parágrafo. Las causales de disolución por unipersonalidad sobrevenida o reducción de las pluralidades mínimas en los demás tipos de sociedad previstos en el Código de Comercio también podrán enervarse mediante la transformación en sociedad por acciones simplificada, siempre que así lo decidan los asociados restantes de manera unánime o el asociado supérstite.

Artículo 36. *Liquidación.* La liquidación del patrimonio se realizará conforme al procedimiento señalado para la liquidación de las sociedades de responsabilidad limitada. Actuará como liquidador, el representante legal o la persona que designe la asamblea de accionistas.

CAPITULO VI

Disposiciones Finales

Artículo 37. *Aprobación de estados financieros.* Tanto los estados financieros de propósito general o especial, como los informes de gestión y demás cuentas sociales deberán ser presentadas por el representante legal a consideración de la asamblea de accionistas para su aprobación.

Parágrafo. Cuando se trate de sociedades por acciones simplificadas con único accionista, este aprobará todas las cuentas sociales y dejará constancia de tal aprobación en actas debidamente asentadas en el libro correspondiente de la sociedad.

Artículo 38. *Supresión de prohibiciones.* Las prohibiciones contenidas en los artículos 155, 185, 202, 404, 435 y 454 del Código de Comercio no se les aplicarán a las sociedades por acciones simplificadas, a menos que en los estatutos se disponga lo contrario.

Artículo 39. *Exclusión de accionistas.* Los estatutos podrán prever causales de exclusión de accionistas, en cuyo caso deberá cumplirse el procedimiento de reembolso previsto en los artículos 14 a 16 de la Ley 222 de 1995.

Si el reembolso implicare una reducción de capital deberá dársele cumplimiento, además, a lo previsto en el artículo 145 del Código de Comercio.

Parágrafo. Salvo que se establezca un procedimiento diferente en los estatutos, la exclusión de accionistas requerirá aprobación de la asamblea, impartida con el voto favorable de uno o varios accionistas que

representen cuando menos la mitad más una de las acciones presentes en la respectiva reunión, sin contar el voto del accionista o accionistas que fueren objeto de esta medida.

Artículo 40. *Resolución de conflictos societarios.* Las diferencias que ocurran a los accionistas entre sí, o con la sociedad o sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, incluida la impugnación de determinaciones de asamblea o junta directiva con fundamento en cualquiera de las causas legales, podrán someterse a decisión arbitral o de amigables componedores, si así se pacta en los estatutos.

Si no se pacta arbitramento o amigable composición, se entenderá que todos los conflictos antes mencionados serán resueltos por la Superintendencia de Sociedades, mediante el trámite del proceso verbal sumario.

Artículo 41. *Unanimidad para la modificación de disposiciones estatutarias.* Las cláusulas consagradas en los estatutos conforme a lo previsto en los artículos 13, 14, 39 y 40 de esta ley sólo podrán ser incluidas o modificadas mediante la determinación de los titulares del ciento por ciento (100%) de las acciones suscritas.

Artículo 42. *Desestimación de la personalidad jurídica.* Cuando se utilice la sociedad por acciones simplificada en fraude a la ley o en perjuicio de terceros, los accionistas y los administradores que hubieren realizado, participado o facilitado los actos defraudatorios, responderán solidariamente por las obligaciones nacidas de tales actos y por los perjuicios causados.

La declaratoria de nulidad de los actos defraudatorios se adelantará ante la Superintendencia de Sociedades, mediante el procedimiento verbal sumario.

La acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven de los actos defraudatorios será de competencia, a prevención, de la Superintendencia de Sociedades o de los jueces civiles del circuito especializados, y a falta de estos, por los civiles del circuito del domicilio del demandante, mediante el trámite del proceso verbal sumario.

Artículo 43. *Abuso del derecho.* Los accionistas deberán ejercer el derecho de voto en el interés de la compañía. Se considerará abusivo el voto ejercido con el propósito de causar daño a la compañía o a otros accionistas o de obtener para sí o para un tercero ventaja injustificada, así como aquel voto del que pueda resultar un perjuicio para la compañía o para los otros accionistas. Quien abuse de sus derechos de accionista en las determinaciones adoptadas en la asamblea, responderá por los daños que ocasione, sin perjuicio que la Superintendencia de Sociedades pueda declarar la nulidad absoluta de la determinación adoptada, por la ilicitud del objeto.

La acción de nulidad absoluta y la de indemnización de perjuicios de la determinación respectiva podrán ejercerse tanto en los casos de abuso de mayoría, como en los de minoría y de paridad. El trámite correspondiente se adelantará ante la Superintendencia de Sociedades mediante el proceso verbal sumario.

Artículo 44. *Atribución de facultades jurisdiccionales.* Las funciones jurisdiccionales a que se refieren los artículos 24, 40, 42 y 43, serán ejercidas por la Superintendencia de Sociedades, con fundamento en lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Política.

Artículo 45. *Remisión.* En lo no previsto en la presente ley, la sociedad por acciones simplificada se regirá por las disposiciones contenidas en los estatutos sociales, por las normas legales que rigen a la sociedad anónima y, en su defecto, en cuanto no resulten contradictorias, por las disposiciones generales que rigen a las sociedades previstas en el Código de Comercio. Así mismo, las sociedades por acciones simplificadas estarán sujetas a la inspección, vigilancia o control de la Superintendencia de Sociedades, según las normas legales pertinentes.

Parágrafo. Los instrumentos de protección previstos en la Ley 986 de 2005, se aplicarán igualmente a favor del titular de una sociedad por acciones simplificada compuesta por una sola persona.

Artículo 46. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Sin perjuicio de las ventajas y beneficios establecidos en el ordenamiento jurídico, una vez entre en vigencia la presente Ley, no se podrán constituir sociedades unipersonales con base en el artículo 22 de la Ley 1014 de 2006. Las sociedades unipersonales constituidas al amparo de dicha disposición tendrán un término máximo improrrogable de seis (6) meses, para transformarse en sociedades por acciones simplificadas.

Cordialmente,

Antonio Guerra de la Espriella, Senador de la República; Simón Gaviria Muñoz, Representante a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 639-martes 16 de septiembre de 2008	
SENADO DE LA REPUBLICA	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 154 de 2008 Senado, por la cual se modifica el Código Penal.....	1
Proyecto de ley número 155 de 2008 Senado, por la cual se dictan disposiciones en relación con los acuerdos de reestructuración de pasivos adelantados por las entidades territoriales.....	4
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 38 de 2008 Senado, por medio de la cual se introducen algunas normas que coordinan el Sistema Nacional Ambiental, SINA, se reorganiza la expedición de licencias y demás autorizaciones ambientales y se dictan otras disposiciones.....	7
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 324 de 2008 Senado, 109 de 2007 Cámara, por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual de menores.....	11
Texto definitivo plenaria al Proyecto de ley número 109 de 2007 Cámara, por medio de la cual se adiciona y robustece la Ley 679 de 2001, de lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores.....	17
OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Informe de objeciones al Proyecto de ley número 065 de 2006 Senado, 206 de 2007 Cámara, por medio de la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias y se dictan otras disposiciones.....	21
Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 209 de 2007 Senado, 232 de 2008 Cámara, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Administrador Policial y se dictan otras disposiciones.....	24
INFORMES DE CONCILIACION	
Informe de conciliación al Proyecto de ley número 016 de 2007 Senado, 217 de 2007 Cámara, por la cual se autoriza al Banco de la República para reestructurar y condonar parcialmente una deuda del Banco Central de Honduras.....	27
Informe de conciliación al Proyecto de ley número 039 de 2007 Senado, 241 de 2008 Cámara, por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada.....	28