REPUBLICA DE COLOMBIA

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 881 | Bogotá, D. C., miércoles 3 de diciembre de 2008 | EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 154 DE 2008 SENADO

por la cual se modifica el Codigo Penal.

Bogotá, D. C., 2 de diciembre de 2008

Senador

JAVIER ENRIQUE CACERES LEAL

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto de ley número 154 de 2008 Senado, por la cual se modifica el Código Penal.

Apreciado doctor Cáceres:

En cumplimiento del encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, y dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia para primer debate ante esta Comisión al proyecto de la referencia, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

El proyecto fue presentado a consideración del Senado de la República por los Ministros de Hacienda y Crédito Público doctor Oscar Iván Zuluaga Escobar y del Interior y de Justicia Fabio Valencia Cossio, el 12 de septiembre de 2008, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** 639 de 2008.

En comunicación del 1º de octubre de 2008, el Secretario de la Comisión Primera informó acerca de la decisión de la Mesa Directiva de designar ponentes para el citado proyecto a los Senadores Juan Fernando Cristo Bustos (Coordinador), Alfonso Valdivieso Sarmiento, Parmenio Cuéllar Bastidas, Carlina Rodríguez Rodríguez, Jorge Aníbal Visbal Martelo y Samuel Arrieta Buelvas.

El día 28 de octubre de 2008, por iniciativa del ponente-coordinador se llevó a cabo una reunión en el Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público, a la cual asistieron el Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Viceministro de Justicia, el Superintendente Financiero, el Superintendente de Sociedades, el Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF, funcionarios de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, algunos Senadores ponentes y sus asesores.

El día 30 del mismo mes, se adelantó una Audiencia Pública en la Comisión Primera del Senado, convocada con el propósito de analizar los alcances del proyecto frente a las prácticas de las denominadas "pirámides" o similares.

El fin de semana del 8 de noviembre, se inician acciones de intervención contra algunas empresas dedicadas a supuestas actividades de captación masiva y habitual de dinero sin autorización oficial, luego de las investigaciones que venían adelantando varias entidades y de reiterados informes realizados por diversos medios de comunicación.

Durante la semana siguiente, el panorama alrededor de la captación ilícita de dinero desató situaciones difíciles de orden público y da lugar a diversas versiones a nivel gubernamental así como de la Fiscalía General de la Nación, reflejando algunas de ellas confusión acerca de la oportunidad de la actuación con miras a conjurar lo que ya se vislumbraba como una crisis de graves consecuencias económicas y sociales.

El lunes 17 de noviembre, mediante Decreto 4333, se declara el Estado de Emergencia Social previsto en el artículo 215 de la Constitución Nacional, que da lugar a la intervención del grupo de empresas creadas alrededor del denominado Grupo DMG, por las iniciales de quien se presenta como su gestor. DMG había eludido sanciones previas por captación ilegal, transformando su actividad en una combinación de venta de bienes y servicios por el sistema de pagos previos o prepago y la posterior cancelación a los depositantes, compradores o inversionistas de sumas de dinero presentadas como retribución por labores de publicidad.

Por Decreto 4336 de 17 de noviembre de 2008, dictado con fundamento en la declaratoria de Emergencia antes referida, se dispone la modificación del artículo 316 del Código Penal, introduciendo nuevas conductas y elevando la pena al delito nominado "Captación Masiva y Habitual de Dineros", con lo cual se convirtió en norma ese aspecto específico del proyecto sobre el que trata esta ponencia.

Posteriormente, el día 25 de noviembre por Decreto 4449, también con fundamento en la potestad derivada de la declaratoria de Emergencia aludida, se establecen modificaciones al Código Penal entre las cuales se crea un nuevo tipo Penal denominado "Omisión de Reportes sobre Transacciones en Efectivo, Movilización o Almacenamiento de Dinero en Efectivo", consagrándose la vigencia a la otra propuesta de norma incluida en el proyecto de ley que nos ocupa.

Citada por los ponentes, el pasado martes 25 de noviembre, con asistencia de los Ministros de Hacienda y del Interior, otros funcionarios de Gobierno y el Fiscal General, se llevó a cabo una sesión en la Comisión Primera del Senado con el propósito de conocer la posición oficial frente a la nuevas realidades creadas por la declaratoria de emergencia, en especial teniendo en cuenta la expedición de normas amparadas en el Estado de Excepción que incluyen las modificaciones propuestas por el Gobierno en el Proyecto de ley 154. En dicha sesión los ponentes solicitamos al Gobierno Nacional mensaje de urgencia para el trámite del proyecto sin que hasta el momento el Presidente de la República lo haya requerido.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO

a) Objeto

El presente proyecto pretende aumentar las penas para el delito de captación masiva y habitual de dineros del público y crear un delito que penalice la omisión al cumplimiento de los reportes sobre transacciones en efectivo, movilización o almacenamiento de dinero en efectivo.

b) Justificación

Los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia, en la Exposición de Motivos, justifican el proyecto en argumentos tales como:

"(…) 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".

Continúan los Ministros proponentes de la iniciativa señalando que:

"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 las garantías a los ahorradores".

Habida cuenta de lo anterior, el Gobierno plantea que el bien jurídico protegido, al sancionar la conducta de captación ilegal es, además del sistema financiero, la confianza pública en el mismo y el ahorro público. Y en esa medida se afecta el orden económico del país.

Así, el Gobierno argumenta que la conducta punible que se sanciona 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 causa esta conducta.

Actualmente, el artículo 316 del Código Penal señalaba al momento de presentarse el proyecto:

"**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 dos (2) a seis (6) años y multa hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes".

Se propone entonces, modificar el artículo 316 del Código Penal aumentando la pena mínima a 61 meses, con un máximo de 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 del delito, sin que pueda ser excarcelable como sucede con la norma original.

Además de las razones expuestas, el Gobierno también se encuentra preocupado por 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. En efecto, al mantenerse por fuera del ámbito de vigilancia de las entidades de supervisión, estas organizaciones representan en opinión del gobierno, un peligroso estímulo para la legitimación de activos de origen espurio.

"Para prevenir entonces acto de legitimación de activos, el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con un sistema legal, operativo y de supervisión amplio, mas no suficiente. (…) De allí la necesidad de ampliar el espectro de sujetos obligados de reporte de transacciones en efectivo", con lo cual se justifica la creación del nuevo tipo penal de omisión de reporte, que corresponde al artículo 2º del proyecto.

c) Articulado propuesto por el Gobierno Nacional

El proyecto tiene tres artículos, incluido el último que establece la vigencia.

En el artículo primero se incrementan las penas de prisión para el delito de captación masiva y habitual de dinero, preservando el monto de la multa, de acuerdo al siguiente texto:

Artículo 1°. Modifíquese 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".

El artículo segundo consagra un nuevo artículo en el Código Penal, el 325A, con el propósito de crear el delito de Omisión de reportes sobre transacciones en efectivo, movilización o almacenamiento de dinero en efectivo, consagrado en estos términos:

Artículo 2°. Adiciónese 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 punto 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".

III. REUNION EN EL MINISTERIO DE HACIENDA

Como fue mencionado en los antecedentes, la reunión en el Ministerio de Hacienda se llevó a cabo el pasado 28 de octubre. En el intercambio de opiniones, entre funcionarios y ponentes, se pudo establecer lo siguiente:

• Se apreció una gran preocupación compartida por funcionarios y Senadores ponentes por el auge y el alcance de las captaciones propiciadas por los esquemas llamados "pirámides", aun cuando en mayor grado se advierten las dificultades en la aplicación de medidas preventivas y acciones de control y vigilancia con relación al mecanismo de captación y/o ventas ofrecido por la sociedad DMG.

• Reconocida la magnitud del problema, uno de los ponentes sugiere mecanismos excepcionales para enfrentar las graves dificultades que se advierten.

• El Gobierno planteó mayor severidad para el delito de Captación masiva y habitual de dinero, con miras a evitar que los implicados en estas prácticas pudiesen beneficiarse del beneficio de excarcelación, debido a las bajas penas que estaban establecidas.

• Los ponentes manifiestan dudas acerca de la eficacia del aumento de penas como instrumento principal para combatir los delitos y expresan su desacuerdo con la incidencia de las mayores penas en la disuasión de los posibles sujetos activos de estas conductas, así como también advierten la aplicación del principio de oportunidad con lo cual se verían beneficiados los captadores. Manifestaron la necesidad de medidas estructurales para solucionar el problema de fondo y evitar que estas prácticas se repitan.

• En el mismo sentido, los Senadores solicitan datos acerca de la aplicación del artículo 316 del Código Penal, a fin de establecer el grado de utilización aún con penas bajas, información que no está disponible. No obstante los argumentos expuestos, manifiestan su disposición de coadyuvar en el sentido propuesto, requiriendo esfuerzos adicionales al Gobierno para revisar a fondo e integralmente el tipo penal de captación masiva y habitual.

• En cuanto al nuevo tipo penal de omisión de reporte en relación con el efectivo, se plantean varias dudas debido al riesgo real de afectar actividades claramente licitas que pudieran sufrir un efecto adverso y por lo tanto es indispensable evitar la generalización que se aprecia en el artículo propuesto.

• A los funcionarios de Gobierno se les solicitó remitir lo solicitado y explorar las opciones normativas sobre las cuales existían diferencias de criterio para efectos de contemplarlas en las discusiones de la iniciativa.

IV. AUDIENCIA PUBLICA EN LA COMISION PRIMERA

En la audiencia del 30 de octubre, los participantes que atendieron la convocatoria general hicieron una defensa de su actividad que presentaron como "negocios estructurados" con la pretensión de diferenciarse de las tradicionales "pirámides". Uno de los expositores hizo una relación de su proyecto orientado a brindar como reciprocidad inmuebles para uso turístico u hotelero.

Se pronunciaron a favor de las redes de mercadeo y de las ventas multinivel y de manera reiterada afirmaron que a nadie le habían incumplido y que podían garantizar la estabilidad y el cumplimiento futuro.

Los interrogantes formulados por los Senadores asistentes fueron respondidos con las mismas formulaciones un tanto efectistas, carentes del soporte convincente frente a los elevados rendimientos, utilidades o reciprocidad que decían garantizar a los depositantes.

En cualquier caso, para la Comisión el ejercicio resultó de utilidad, entre otras razones por el simple hecho de aparecer como mecanismos de captación de dineros del público, utilizando motivaciones llamativas que, con modalidades diversas, buscaban mostrar objetivos diferentes a los incluidos en el tipo penal de captación masiva y habitual de dineros.

V. LAS MEDIDAS DEL ESTADO DE EMERGENCIA SOCIAL FRENTE AL PROYECTO

Sea lo primero advertir que las disposiciones dictadas en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia de que trata el artículo 215 de la Constitución Nacional tienen vocación de permanencia, a diferencia de las normas dictadas con base en la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, artículo 214 de la Constitución Nacional, según el cual "los decretos legislativos que dicte el Gobierno…dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público (...)".

Debemos, entonces, tener en cuenta que las normas vigentes son ahora las expedidas por los decretos de emergencia y no las que regían al momento de presentarse el proyecto.

De esta manera y como antes se estableció, con la expedición de los decretos dictados a partir del Decreto 4333 de noviembre 17 de 2008, que declaró el Estado de Emergencia, están rigiendo disposiciones de similar alcance a las del Proyecto de ley 154 de 2008, con algunas modificaciones.

En cuanto a las penas, oscilan ahora entre ciento veinte (120) y doscientos cuarenta (240) meses, lo cual se mantendrá para efectos del pliego de modificaciones, así como el agravante punitivo por divulgación a través de medios de comunicación u otros. Sobre las conductas rectoras se han incrementado de manera sustancial, tal y como será incluido en las modificaciones, no obstante, la coparticipación puede comprenderlas a todas.

En la siguiente comparación a doble columna se pueden establecer las diferencias:

Proyecto de ley 154 de 2008	Decreto 4336 de 2008
Artículo 1°. Modifíquese 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 1°.** Modifíquese el artículo 316 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: "**Artículo 316. Captación Masiva y Habitual de Dineros.** El que desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, colabore, o realice cualquier otro acto para captar dineros del público en forma masiva y habitual sin contar con la previa autorización de la autoridad competente, incurrirá en prisión de ciento veinte (120) a doscientos cuarenta (240) meses y multa hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
	Si para dichos fines el agente hace uso de los medios de comunicación social u otros de divulgación colectiva, la pena se aumentará hasta en una cuarta parte".

De otro lado, el nuevo delito de omisión de reportes se encuentra ahora tipificado en el Decreto 4449 de noviembre 25, anotándose que contiene una precisión de gran utilidad, según la cual sólo se configura para quienes estando obligados a reportar a la UIAF ciertas actividades con dinero en efectivo, dejen de hacerlo. El pliego de modificaciones, a su vez, incorporará este cambio.

Proyecto de ley número 154 de 2008	Decreto 4449 de 2008
Artículo 2°. Adiciónese 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 punto 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 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 estando obligado a hacerlo, de conformidad con el ordenamiento jurídico, deliberadamente omita el cumplimiento de los reportes a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) para las transacciones en efectivo o para la movilización o para el almacenamiento de dinero en efectivo, incurrirá, por esa sola conducta, en prisión de treinta y ocho (38) a ciento veintiocho (128) meses y multa de ciento treinta y tres punto 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 administradores 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".

VI. CONCLUSIONES DE LA SESION DE LA COMISION PRIMERA EN RELACION CON LA POSICION DEL GOBIERNO SOBRE EL PROYECTO

Más allá de las diferentes posiciones que se expusieron en la sesión de esta Comisión Primera en ejercicio de la función de control político y no obstante la vigencia de las normas que contienen la propuesta gubernamental contenida en el Proyecto de ley 154 de 2008, tanto el Ministro de Hacienda y Crédito Público como el Ministro del Interior y de Justicia confirmaron el interés del Gobierno en la continuidad del trámite de tal iniciativa.

En nombre del Gobierno Nacional manifestaron la conveniencia de establecer mediante el texto legal los temas sometidos a consideración del Congreso, al estimar que así se logra mayor seguridad jurídica. Los señores Ministros estiman, en efecto, que estando las normas de emergencia sometidas al control de constitucionalidad, pudieran exponerse a decisiones adversas, algo más remoto con respecto a una ley.

Teniendo en cuenta lo anterior, los ponentes avanzamos en el cumplimiento de la responsabilidad asignada por la Mesa Directiva de la Comisión, sometiendo la iniciativa a primer debate.

VII. LA COMPLEJIDAD DEL TEMA EXIGE PROFUNDIZAR EN EL ANALISIS DE LOS INSTRUMENTOS MAS EFICACES PARA COMBATIR LA CAPTACION MASIVA Y HABITUAL DE DINEROS Y LOS DELITOS ASOCIADOS Y/O DERIVADOS

Los ponentes dejamos expresa constancia de la necesidad inaplazable de encontrar mecanismos apropiados para lograr acciones preventivas que de manera oportuna impidan el vertiginoso incremento de prácticas al margen de la ley capaces de causar un elevado número de afectados que de manera consciente o no decidieron sumarse a la cadena de defraudación establecidas recientemente en un lapso relativamente corto.

Esta labor compromete a todas las instancias del Estado, principalmente al Gobierno Nacional en las tareas de amplio alcance y en lo de sus competencias a las autoridades seccionales y locales.

La crisis presente debe dejar lecciones, establecer parámetros y medios para evitar su repetición. Es claro que durante este tiempo en que se incubó, el gobierno y la justicia tenía facultades administrativas y judiciales para intervenir y liquidar esas empresas, pero lamentablemente no fueron utilizados de manera eficaz y oportuna. Ahora se trata, con estas medidas, de disuadir y prevenir que situaciones económicas y sociales tan graves como las actuales, se generen nuevamente por cuenta de estas empresas piramidales. Entendemos que estas normas no servirán al país para solucionar los problemas del pasado, sino para prevenir los del futuro.

Comprendemos que la coyuntura no sea la más indicada para un ejercicio amplio de la función legislativa con relación a los asuntos que exigen gestión pública para sortear esta crítica situación y decantación de las acciones que pueda adelantar el Congreso.

Son varios los delitos que deben ser analizados, valorados de manera conjunta e integral y, de ser necesario, modificados en sus elementos básicos para lograr que el peso de la ley sea aplicado de manera severa a los responsables directos de estas conductas.

Con respecto al tema de aumento de penas, no podríamos los ponentes dejar pasar por alto el llamado de atención de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del pasado 5 de noviembre al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, en relación con el uso generalizado de aumento de penas como forma de control social, habiendo otros mecanismos administrativos que puedan sustituirlo. A esto señaló:

"…la Corte no podría culminar sin dejar de expresar al Alto Gobierno y particularmente al Congreso de la República, su creciente preocupación por la manifiesta inflación legislativa que observa, específicamente en lo atinente al aumento indiscriminado y desmesurado de penas y la supresión de beneficios de toda índole por la realización de específicos tipos de conductas punibles, mediante la expedición de un cúmulo de normas, las cuales, las más de las veces, no obedecen al resultado de estudios políticos, criminológicos o sociológicos serios, sino al mero capricho de quienes las proponen o aprueban, cuando no al interés de un sector de la economía o de la política, es desmedro de caras garantías fundamentales y principios inherentes al concepto de Estado social y democrático de derecho, tales como los de igualdad, legalidad, favorabilidad y proporcionalidad, para solo mencionar algunos de ellos".

VIII. PROPUESTAS EN EL PLIEGO DE MODIFICACIONES

Título. Por tratarse de una Ley, proponemos el siguiente título:

"Por la cual se modifica el Código Penal"

Artículos 1° y 2°. Se propone adoptar las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional en los Decretos 4336 y 4449 de 2008.

IX. PROPOSICION

De acuerdo a las consideraciones anteriores, solicitamos a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto ley 154 de 2008 Senado, por la cual se modifica el Código Penal conforme al pliego de modificaciones adjunto.

De los honorables Senadores,

Juan Fernando Cristo Bustos Ponente Coordinador, *Alfonso Valdivieso Sarmiento, Carlina Rodríguez Rodríguez, Parmenio Cuéllar Bastidas, Samuel Arrieta Buelvas, Jorge Visbal Martelo* Ponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 154 DE 2008 SENADO

por la cual se modifica el Código Penal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

"**Artículo 316. Captación Masiva y Habitual de Dineros.** El que desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, colabore, o realice cualquier acto para captar dineros del público en forma masiva y habitual sin contar con la previa autorización de la autoridad competente, incurrirá en prisión de ciento veinte (120) a doscientos cuarenta (240) meses y multa hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si para dichos fines el agente hace uso de los medios de comunicación social u otros de divulgación colectiva, la pena se aumentará hasta en una cuarta parte".

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 estando obligado a hacerlo, de conformidad con el ordenamiento jurídico, deliberadamente omita el cumplimiento de los reportes a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) para las transacciones en efectivo o para la movilización o para el almacenamiento de dinero en efectivo, incurrirá, por esa sola conducta, en prisión de TREINTA Y OCHO (38) A CIENTO VEINTIOCHO (128) meses y multa de ciento treinta y tres punto 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 administradores 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.

De los honorables Senadores,

Juan Fernando Cristo Bustos Ponente Coordinador, *Alfonso Valdivieso Sarmiento, Carlina Rodríguez Rodríguez, Parmenio Cuéllar Bastidas, Samuel Arrieta Buelvas, Jorge Visbal Martelo* Ponentes.

* * *

INFORME PARA PRIMER DEBATE AL 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.

Bogotá, D. C., 3 de diciembre de 2008

Honorable Senador

BERNABE CELIS CARRILLO

Vicepresidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

He sido designado ponente para rendir el informe para primer debate al 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*.

La expedición de la Ley 550 de 1999 por el Organo Legislativo fue de trascendental importancia para la vida institucional de las entidades territoriales y de las Universidades Públicas, como quiera que pretendía alcanzar, entre otras, las siguientes metas: i) Restablecer la capacidad de pago de las entidades reestructuradas, de tal forma que tuvieran la capacidad de cumplir sus obligaciones; y, ii) Dotarlas con una estructura administrativa óptima y funcional, contable y financiera e instaurar un marco jurídico pertinente que posibilitara reestructurar dichas entidades, con estabilidad jurídica y equidad.

Para asegurar las referidas finalidades la Ley 550 previó la promoción de un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos el cual, una vez comenzado, se rige por reglas fiscales y administrativas tanto para la entidad territorial o universitaria como para sus acreedores, con el objeto de orientar los recursos institucionales y las acciones legales de los acreedores hacia la suscripción de un Acuerdo.

El artículo 58 de la Ley 550 de 1999 ordena que las disposiciones sobre Acuerdos de Reestructuración de Pasivos y los instrumentos de

intervención tendrán aplicación en las entidades territoriales tanto en su sector central como en el descentralizado, a fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas y de impulsar el desarrollo regional, sin perder de vista las características y la naturaleza de dichas entidades.

Con miras a completar el marco de saneamiento institucional y fiscal y de introducir un nivel de regulación fundado en un basamento constitucional, el Gobierno Central expidió el Decreto 028 de 2008 mediante el cual definió la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto realizado con recursos del Sistema General de Participaciones. Dicho corpus jurídico permite una mayor injerencia del nivel nacional en el territorial, cuando en este último se observen dificultades fiscales e institucionales que permitan pronosticar situaciones que obstruyan la prestación de los servicios públicos esenciales a su cargo.

La iniciativa legislativa sometida hoy al estudio de la Comisión Tercera de Asuntos Económicos del Senado se encamina a garantizar un uso adecuado de los recursos cedidos a los gobiernos territoriales para el cubrimiento de las competencias bajo su responsabilidad y tiene entre otros propósitos propender porque las entidades territoriales que ya han tramitado Acuerdos de Reestructuración, habiéndolos concluido por incumplimiento, o aquellas que habiendo negociado los Acuerdos no los han suscrito, queden facultadas para iniciarlos nuevamente, por una sola vez, la promoción para suscribir un nuevo Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, conforme al marco jurídico dispuesto en la Ley 550.

El Proyecto en estudio busca la recuperación financiera e institucional de aquellas entidades territoriales que registran indicadores fiscales críticos (pasivo laboral acumulado, medidas judiciales de embargo que afectan la disposición de los recursos por parte de los representantes de la entidad territorial, incumplimiento en materia de programas de salud y educación, obstrucción al financiamiento de sectores de inversión social realizada con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones).

La iniciativa dota al Gobierno Nacional con un dispositivo jurídico que le permite cumplir las metas constitucionales relacionadas con la transferencia de recursos de destinación específica, incluidos los del Sistema General de Participaciones para la prestación de los Servicios Públicos Esenciales a cargo de los gobiernos territoriales, cuando por circunstancias financieras, legales, administrativas o institucionales pongan en riesgo la referida prestación a favor de las propias comunidades.

El Proyecto se fundamenta sobre la base de que a las instituciones estatales del carácter nacional les compete realizar una actividad redistributiva, de regulación y de estabilización y a las entidades territoriales les corresponde la provisión de bienes y de servicios; esto es que, corren por cuenta de los departamentos y de los municipios la prestación de los servicios públicos conforme lo determina la ley.

De ahí que cuando sobrevienen circunstancias de naturaleza fiscal las entidades territoriales no pueden garantizar la adecuada prestación de los servicios esenciales financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, ni de otras transferencias giradas por la Nación u otras rentas de destinación específica, razón por la cual el Gobierno Nacional debe adoptar las medidas conducentes para que el padecimiento fiscal que afronta la entidad territorial y que no puede superarse con un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, no afecte la prestación de los servicios públicos esenciales y se garantice la destinación de las rentas que financian su prestación.

En su canon 14, la Ley 550 de 1999 protege a la entidad que promueve un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos con el objetivo de establecer unas condiciones mínimas en las que pueda adelantar la negociación con los acreedores, limitando a los últimos -durante la negociación- a ejecutar el cobro de sus acreencias por la vía judicial y subordinándolos a unas reglas que tienden hacia la suscripción del Acuerdo. Con respecto a los acreedores les otorga, concomitantemente, garantías orientadas a preservar los recursos de la entidad a favor de la financiación del Acuerdo propuesto (Restricción al pago del gasto estrictamente necesario para garantizar el funcionamiento normal de la entidad; la garantía general de pago de las acreencias se concentra en el Acuerdo que se suscriba; no generar garantías individuales a favor de determinados acreedores).

Iniciada la promoción del Acuerdo, la conducta asumida por la entidad territorial determina el nivel de contraprestación recíproca que puede exigir a los acreedores. Si la administración contraviene las disposiciones contenidas en la normatividad pactada, no se genera título que amerite solicitar un comportamiento por parte de los acreedores diferente al propiciado por la propia administración.

La iniciativa propuesta contempla en su articulado que en caso de incumplimiento por parte de la entidad territorial, esta incurriría en fraude a los derechos de los acreedores, motivo por el cual el trámite de un nuevo Acuerdo debe rodearse para el promotor y el nominador del mismo de los instrumentos legales que les permitan a los acreedores contar con la certeza del cumplimiento en los compromisos adquiridos por la entidad territorial.

El Proyecto sometido a consideración de esta célula legislativa faculta de competencia al nivel nacional para asegurar la provisión de los servicios esenciales que son financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, regalías y otras rentas de destinación específica, con la finalidad de asegurar su eficaz prestación y, si bien implica una reforma legal al reparto de competencias, observa los límites establecidos por la Carta Política en el marco de un Estado Unitario con autonomía de sus entidades territoriales.

Pretende la iniciativa asegurar la efectiva recuperación institucional y financiera de las entidades territoriales, lo mismo que garantizar a los acreedores la cancelación de sus deudas introduciendo sanas medidas de disciplina fiscal. Igualmente, pretende garantizar el cumplimiento de las competencias constitucionales que en materia de inversión les corresponde a los departamentos.

El artículo 1º del Proyecto prescribe que las entidades territoriales que tramitaron Acuerdos de Reestructuración y los concluyeron anticipadamente por incumplimiento y las que negociaron Acuerdos sin suscribirlos, podrán iniciar nuevamente, por una única vez, la promoción para firmar un nuevo Convenio reglado conforme a lo previsto en la Ley 550 de 1999, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 1122 de 2007 o las normas que lo sustituyan.

El artículo 2º asegura la prestación por parte de otras entidades públicas o privadas de aquellas, competencias, funciones o servicios a cargo de la entidad territorial cuando carezca de la capacidad técnica, administrativa y financiera requerida. Esta disposición se orienta a asegurar la prestación de los servicios esenciales dentro de su jurisdicción, contenidas en la Ley 1176 de 2007.

En lo concerniente a la constitucionalidad del Proyecto, el Tribunal Constitucional dijo en Sentencia 1143/01: *"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, 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 indiscutibles".*

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL 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.

Artículo 1º. 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 del personal con cargo a los respectivos recursos. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 2º. 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 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

PROPOSICION

Por los razonamientos antedichos, rindo ponencia favorable para primer debate en la Comisión Tercera del Senado al 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".

Aurelio Iragorri Hormaza

Ponente.

Bogotá, D. C., 2 de diciembre de 2008

En la fecha se recibió Ponencia y Texto Propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 155 de 2008, *por la cual se dictan disposiciones en relación con los acuerdos de reestructuración de pasivos adelantados por las entidades territoriales.*

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia y Texto Propuesto para Primer Debate, consta de siete (7) folios.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 160 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970.

Bogotá, D. C., 25 de noviembre de 2008

Señor

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

Secretario Comisión Primera

Senado de la República

E. S. D.

Cordial saludo:

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 160 de 2008 Senado.

Dando cumplimiento al encargo que me hiciera la mesa directiva, y a las disposiciones contendidas en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración de los Miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente, el presente informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley de la referencia, con base en las siguientes consideraciones:

Importancia del proyecto

El proyecto se sustenta en la naturaleza misma del registro civil y, en las implicaciones que de este se desprenden. El registro civil de nacimiento es el documento legal por el cual se formaliza el derecho de una persona a la identidad, así mismo, es el documento por el cual se permite acceder al beneficio de los servicios sociales básicos, tales como la educación, la salud, la vivienda, los programas de alimentación, entre otros, los cuales corroboran positivamente en el proceso de desarrollo y formación.

La importancia del proyecto de ley, radica en la necesidad de subsanar el vacío jurídico que se presenta en el registro civil de menores, en aquellos casos en que el menor nace en una circunscripción territorial diferente al del lugar de residencia permanente de su núcleo familiar. Lo que reporta consecuencias negativas a los tres actores involucrados, a saber, el menor, la familia del mismo y los entes territoriales. Por lo tanto, se ha generado la necesidad de legislar la materia, adecuando la legislación vigente a la realidad social.

Fundamentos jurídicos

La modificación propuesta, encuentra fundamento en que el Decreto número 1260 de 1970, se expidió por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso mediante la Ley número 8 de 1969[1]. Por lo tanto, el Congreso lo puede modificar cuando las necesidades sociales así lo requieran.

La necesidad de que el registro se lleve a cabo en el lugar de residencia permanente del núcleo familiar del menor, se hace necesario por cuanto de no ser así, se reportarían dos situaciones: 1. El registro se efectúa en el municipio donde ocurrió el nacimiento y no en donde se reside; 2. El registro nunca se realiza. En las dos circunstancias se estaría vulnerando el derecho a la identidad, por cuanto no se goza del mismo sin el respectivo registro, que es por medio del cual el Estado le reconoce el nacimiento a la vida jurídica. Y, se vulneraría el derecho al nombre, el cual es un derecho absoluto de la persona, "Toda persona tiene derecho a su individualidad y por consiguiente al nombre que por ley le corresponde", (Artículos 3° y 4° DL. 1260/70).

Pliego de modificaciones

1. Modifíquese el inciso segundo del artículo 1°.

Texto inicial:

Cuando los padres del menor residan en una circunscripción territorial diferente del lugar circunstancial del nacimiento por motivos de salud o viaje dentro del territorio, o fuera de él, la inscripción se hará en el distrito o municipio de residencia permanente del menor y su núcleo familiar.

Texto propuesto:

Cuando los inscribientes del menor residan en una circunscripción territorial diferente del lugar circunstancial del nacimiento por motivos de salud o viaje dentro del territorio, o fuera de él, la inscripción se hará en el distrito o municipio de residencia permanente del menor y su núcleo familiar.

Justificación:

La modificación propuesta, se sustenta en que no son solo los padres aquellos que pueden llegar a realizar la inscripción del menor. Y, tal como estaba consagrada la norma, se podría presentar el caso de que al faltar los respectivos padres no habría lugar a la inscripción por parte de un tercero, tal como un familiar, o un tutor o curador.

PROPOSICION

Con fundamento en lo expuesto y en el pliego de modificaciones propuesto, se solicita a la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 160 de 2008 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970*.

Atentamente,

Javier Enrique Cáceres Leal,

Senador de la República.

---

[1] Título del Decreto 1260 de 1970.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 160 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970, el cual quedará así:

Artículo 46. Los nacimientos ocurridos en el territorio nacional se inscribirán en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial en que hayan tenido lugar.

Cuando los inscribientes del menor residan en una circunscripción territorial diferente del lugar circunstancial del nacimiento por motivos de salud o viaje dentro del territorio, o fuera de él, la inscripción se hará en el distrito o municipio de residencia permanente del menor y su núcleo familiar.

Los padres que hayan registrado a sus hijos en una circunscripción territorial diferente al lugar de residencia permanente del menor y su núcleo familiar podrán solicitar el cambio de registro dentro de los cinco (5) años siguientes al nacimiento.

El Gobierno Nacional implementará en doce (12) meses las acciones legales correspondientes para hacer efectivo este derecho.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

Atentamente,

Javier Enrique Cáceres Leal,

Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 119 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se regula la actividad de Remolque y se dictan otras disposiciones.

Doctor

MANUEL RAMIRO VELASQUEZ ARROYAVE

Presidente Comisión Segunda

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 119 de 2008 Senado, *por medio de la cual se regula la actividad de Remolque y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

De conformidad con la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, para rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 119 de 2008 Senado, *por medio de la cual se regula la actividad de Remolque y se dictan otras disposiciones.* Nos permitimos presentar las siguientes consideraciones con relación al mencionado proyecto.

La ponencia se desarrollará en los siguientes términos:

1. Antecedentes del proyecto de ley.
2. Objetivos del proyecto.
3. Contenido del proyecto.
4. Consideraciones generales.
5. Legislación internacional.
6. Trascendencia de la actividad y su regulación.
7. Trámite del proyecto.
8. texto del proyecto de ley.
9. Pliego de modificaciones.
10. Proposición
11. Texto del proyecto para primer debate.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley, tiene origen en el Senado de la República y fue presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Senador Jairo Clopatofsky Ghisays, siéndole asignado el número 119 de 2008 Senado.

Es importante reiterar, tal y como fue hecho en el texto del proyecto de ley, que la actividad que pretende regular este proyecto, ha sido mencionada y ha sido objeto de otros proyectos de ley, como fue el Proyecto de ley número 182 de 2005, presentado por el Senador José Ramiro Luna Conde. Las ponencias presentadas en ese entonces por el doctor Luna Conde, hoy ilustran y complementan el trámite del proyecto de ley, el cual consideramos de importancia primaria para el país.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto tiene por objeto regular la Actividad de Remolque dentro de las aguas territoriales y puertos colombianos y dictar otras disposiciones en relación con esta actividad.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto contiene temas que atañen a la actividad de Remolque, en un total de veintiocho artículos, divididos en siete capítulos:

• Capítulo I Disposiciones Generales. Dividido en dos, la primera parte dedicada al objeto de la ley y la segundad parte definiciones sobre la Autoridad Marítima Nacional, la Actividad de Remolque, Aguas Territoriales Colombianas y Empresa de Remolque.

• Capítulo II. Actividad Marítima de Remolque. Tratando los siguientes temas: Interés Público y Seguridad Nacional. Servicios. Uso Obligatorio de Remolcadores. Solicitud de servicio. Licencia de Explotación Comercial. Registro de la Actividad Marítima de Remolque. Edad de Construcción y Equipos, Reserva de Bandera. Excepción a la Reserva de Bandera. Procedimiento de Autorización para servicios de Remolque con Nave de Bandera Extranjera.

• Capítulo IV. Inspección, Vigilancia y Control de la actividad marítima de Remolque. Tratando los siguientes temas. Inspección, Vigilancia y Control. Vigilancia Operativa, Técnica y de Seguridad.

• Capítulo V. Régimen de libre competencia y competencia desleal. Tratando los siguientes temas: Libertad de Competencia. Aplicación del Régimen General de Competencia. Competencia Desleal. Autoridades Competentes y procedimiento.

• Capítulo VI. Conflictos de Interés, Incompatibilidades. Tratando los siguientes temas: Conflictos de Interés. Incompatibilidades. Tarifas de Servicio de Remolque. Beneficiario Real y sanciones.

• Capítulo VII. Facultades de la Autoridad Marítima Nacional, reglamentación y disposiciones finales. Tratando los siguientes temas: Facultades de la Autoridad Marítima Nacional. Reglamentación. Régimen de Transición y Vigencia.

4. CONSIDERACIONES GENERALES

La actividad marítima de Remolque, la cual consiste en todas aquellas operaciones y servicios en maniobras, de asistencia, apoyo, transporte y salvamento que se prestan a naves y artefactos navales, efectuadas dentro de aguas territoriales y puertos colombianos, con una nave mayor denominada remolcador y efectuada por un sujeto calificado denominado empresa de remolque. De otro lado, de acuerdo con la Ley 1ª de 1991 *(por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones)*, las empresas que prestan los servicios de Remolque son catalogados como Operadores Portuarios, estatus que conserva el proyecto.

Hoy, la actividad de Remolque se encuentra regulada en diferentes normas tales como la Ley 1ª de 1991 antes indicada, la Resolución 071 de 1997, expedida por la Superintendencia de Puertos (*Reglamento de condiciones técnicas de operación de los puertos*), la Ley 658 de 2001 *(Por medio de la cual se regula la actividad marítima y fluvial de Practicaje*) y su Decreto Reglamentario 1466 de 2004, el Decreto 1876 de 1998 *(Por medio del cual se otorga facultades a la Autoridad Marítima Nacional para inscribir y otorgar licencia a las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas y de los reglamentos para el ejercicio de las mismas*), el Decreto-ley 2324 de 1984, el De-

creto 1423 de 1989 *(Por medio del cual se dictan normas en materia de naves*), el Reglamento 003 de 1991, expedido por la Dirección General Marítima, respecto del uso de remolcadores en los puertos marítimos del país, la Resolución 0138 de 2005, expedida por la Dirección General Marítima, sobre uso de remolcadores y criterios de seguridad en maniobras de asistencia, la Ley 730 de 2001 *(Por medio de la cual se dictan normas para el registro y abanderamiento de naves y artefactos navales dedicados al transporte marítimo y a la pesca comercial y/o industrial*).

El proyecto en estudio retoma la normatividad existente en la materia, con el objeto de unificarla y complementarla, para que el ejercicio de la actividad sea más clara y accesible.

Igualmente, el proyecto previene otros temas necesarios para la regulación de la actividad como la actividad Marítima de Remolque, la conformación de las empresas de remolque, los servicios que prestan, los equipos que deben utilizarse, la Inspección, Vigilancia y Control de la actividad, la Reserva de Bandera, el procedimiento y su autorización, un régimen de libre competencia y competencia desleal, conflictos de interés, incompatibilidades e inhabilidades y la determinación de competencias y facultades entre las autoridades.

5. LEGISLACION INTERNACIONAL

Es importante tener en cuenta la tendencia internacional sobre esta materia. Al analizar la legislación de países como Estados Unidos de Norteamérica, Chile, Uruguay, Venezuela y México, encontramos aspectos comunes entre sí y que son incluidos en el presente proyecto con el fin de aparejar nuestra regulación a los estándares internacionales, tales como: El Remolque como elemento de la seguridad en la navegación, de los puertos, de la prestación eficiente de los servicios portuarios y del servicio de transporte marítimo, el Remolque como actividad marítima conexa al transporte marítimo, la reserva de bandera, a favor de las naves de bandera nacional, la restricción en la prestación de estos servicios dada exclusivamente a empresas nacionales y las regulaciones de carácter técnico, operativo y de seguridad, dictadas por parte de la autoridad marítima como ente especializado.

El proyecto tiene en cuenta el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar de 1974-SOLAS- aprobado mediante Ley 8ª de 1980, reglamentado por el Decreto 730 de 2004 y con el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, de 1973, denominado Convenio MARPOL, aprobado mediante Ley 12 de 1981, indica que al Remolcador como un elemento de seguridad para la navegación, las instalaciones portuarias y el medio ambiente marino, establece una edad mínima para los Remolcadores que en adelante pretendan matricularse en el país y finalmente otorga facultades a la Autoridad Marítima Nacional de expedir reglamentos técnicos, operativos de seguridad y de estancia en puertos.

6. TRASCENDENCIA DE LA ACTIVIDAD Y SU REGULACION

El proyecto crea instrumentos de regulación de la actividad marítima de remolque, la cual es conexa al servicio público de transporte marítimo, cuya prestación en forma segura y continua contribuya al eficiente funcionamiento de los puertos y por ende al comercio exterior de vital importancia en los actuales momentos en los que el país se encuentra cerca de concluir diferentes acuerdos de libre comercio, finalmente, la actividad de remolque involucra igualmente aspectos relacionados con la soberanía, la seguridad nacional y el orden público, siendo estos los fundamentos de la reserva de bandera y del trato nacional acogido por la legislación internacional. Así, la actividad marítima de Remolque dentro aguas territoriales y puertos colombianos solo puede ser prestada con naves de bandera colombiana y exclusivamente por empresas constituidas conforme con las leyes colombianas y con domicilio principal en el país.

De otro lado, se establece que las empresas de Remolque deben organizarse como una sociedad, constituida conforme con las leyes colombianas y con domicilio principal en el país, contando con un capital mínimo establecido, la empresa no podrá estar incursa en los conflictos de interés e incompatibilidades previstas en la ley.

En la actualidad, en el país solo empresas nacionales prestan el servicio de Remolque.

La Ley 1ª de 1991, denomina a las empresas que prestan servicios de remolque, como operadores portuarios; sin embargo, el servicio de remolque tiene una naturaleza especial por cuanto su medio de desarrollo natural es el mar y no el puerto, por ello se califica en el proyecto de ley como una actividad marítima.

El proyecto busca fortalecer a la Autoridad Marítima Nacional (Dirección General Marítima), otorgándole competencia exclusiva para expedir los reglamentos técnicos, operativos, de seguridad y de estancia en puertos referentes a la Actividad Marítima de Remolque, en las aguas territoriales y puertos colombianos de cualquier tipo, facultándola para velar por su cumplimiento, imponiendo las sanciones y estableciendo procesos administrativos ágiles.

Se otorga un término de transición de seis meses para quienes en la actualidad desarrollan la Actividad Marítima de Remolque y se conceden facultades al Gobierno Nacional, para que ejerza la potestad reglamentaria, para el desarrollo, implementación y aplicación de este proyecto de ley.

7. TRAMITE DEL PROYECTO

Este proyecto fue presentado por el honorable Senador Jairo Clopatofsky Ghisays, le correspondió el número 119 de 2008 y fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** y enviado a la Comisión Segunda del Senado nombrando como ponentes a los Senadores Carlos Emiro Barriga Peñaranda y Jairo Clopatofsky Ghisays.

8. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 119 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se regula la actividad de Remolque y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto regular la Actividad de Remolque dentro de aguas territoriales y puertos colombianos, la Reserva de Bandera, se fija un Régimen de Libre Competencia y de Competencia Desleal, se fijan competencias y facultades y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2°. *Definiciones*:

2.1 ***Autoridad Marítima Nacional***. Es la Dirección General Marítima, creada por el Decreto 3183 de 1952 y reestructurada por el Decreto-ley 2324 de 1984, y que ejerce las funciones señaladas en el artículo 1430 del Código de Comercio, en el Decreto-ley 2324 de 1984, en la Ley 658 de 2001 y en la presente ley.

2.2 ***Actividad de Remolque***. Es una actividad marítima consistente en todas aquellas operaciones y servicios en maniobras, de asistencia, apoyo, transporte y salvamento que se prestan a naves y artefactos navales dentro de aguas territoriales y puertos colombianos, con un remolcador, efectuada por un sujeto calificado denominado Empresa de Remolque. La Actividad Marítima de Remolque se considera como una actividad conexa al Transporte Marítimo.

El proyecto que someto a consideración, fue presentado en el pasado período del Congreso, por el ex Senador Ramiro Luna Conde, Proyecto de ley número 182 de 2005, por medio de la cual regulaba la actividad de Remolque, el proyecto en mención fue aprobado por unanimidad en el Senado de la República, y en la Cámara de Representantes por falta de tiempo y tratándose del año electoral se archivó.

Esta iniciativa es de vital importancia para toda la actividad marítima en general, conforme con lo establecido en la Ley 1ª de 1991 (Estatuto de Puertos Marítimos), las empresas que prestan los servicios de Remolque son catalogadas como Operadores Portuarios, calificación general que se conserva en el presente proyecto de ley.

La industria portuaria a nivel internacional, regional y nacional, amerita una urgente regulación normativa jurídica de carácter legal para lograr un Sistema Portuario acorde con la exigencia internacional y para

lograr una Colombia más competitiva, dentro de una economía globalizada con un mercado de bienes y servicios cada día más excluyente.

La actividad marítima de Remolque consiste en todas aquellas operaciones y servicios en maniobras, de asistencia, apoyo, transporte y salvamento que se prestan a naves y artefactos navales, efectuadas dentro de aguas territoriales y puertos colombianos, con una nave mayor denominada remolcador.

2.4 ***Aguas territoriales colombianas***. Son las aguas que, de acuerdo con el artículo 101 de la Constitución Política y con los Tratados Internacionales ratificados por Colombia, o en su defecto, conforme al derecho internacional, forman parte del territorio colombiano, especialmente el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva.

2.5 ***Empresa de Remolque***. Es la sociedad comercial, constituida conforme con las leyes colombianas y con domicilio principal en Colombia, cuyo objeto es el ejercicio de la Actividad Marítima de Remolque y que cuenta con licencia de explotación comercial expedida por la Autoridad Marítima Nacional y con registro ante el Ministerio de Transporte conforme con la Ley 1ª de 1991.

CAPITULO II

Actividad Marítima de Remolque

Artículo 3°. *Interés Público y Seguridad Nacional.* La actividad Marítima de Remolque es declarada de interés público.

Su ejercicio involucra el orden público y la seguridad nacional y del mismo depende la continuidad del servicio público de transporte marítimo y el funcionamiento continuo y eficiente de los puertos.

La actividad Marítima de Remolque debe prestarse de forma segura, continua, interrumpida y eficiente, con la infraestructura y equipos adecuados, que garanticen la seguridad de la vida en el mar, la seguridad de las embarcaciones, de las instalaciones portuarias, la protección del medio ambiente y el beneficio público de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Artículo 4°. *Servicios.* Mediante la Actividad Marítima de Remolque se prestan servicios tales como asistencia en maniobras de atraque, desatraque, fondeo, amarre a boyas, entrada y salida de diques, navegación por canales restringidos y movimientos dentro de áreas portuarias, remolque de artefactos navales en bahía, costanero, oceánico, búsqueda y rescate y operaciones de salvataje, apoyo en actividades de exploración, explotación y producción de hidrocarburos y de otros recursos naturales, servicios auxiliares y complementarios en las maniobras de asistencia, combate de incendios, manejo de anclas y muertos de boyas, asistencia en mantenimiento de instalaciones submarinas, asistencia en control de derrame de productos contaminantes y transporte, entre otros.

Artículo 5°. *Uso Obligatorio de Remolcadores.* El uso de remolcadores es obligatorio para naves con tonelaje de peso muerto (DWT) superior o igual a 2.000 toneladas en maniobras de atraque y desatraque, amarre a boyas, entrada y salida de diques y movimientos dentro de aguas territoriales y puertos colombianos.

Para este efecto, la Autoridad Marítima Nacional reglamentará el número y características de los remolcadores que se deberán utilizar en cada una de estas maniobras y operaciones.

Artículo 6°. *Solicitud de servicio*. Los servicios de Remolque deberán ser solicitados directamente por el Capitán de la nave o en su defecto por el armador de este, o el Agente Marítimo, con el fin que se coordine la prestación eficiente y oportuna del servicio.

Artículo 7°. *Licencia de Explotación Comercial*. Toda empresa que pretenda desarrollar la Actividad Marítima de Remolque deberá contar con licencia de explotación comercial expedida por la Autoridad Marítima Nacional, para ello deberá:

Estar constituida conforme con las leyes colombianas, tener domicilio en Colombia y tener un capital suscrito y pagado no inferior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, adicionalmente requerirá ser propietario, fletador a casco desnudo y/o arrendatario financiero de por lo menos un (1) remolcador matriculado en Colombia que cumpla con los requisitos operativos, técnicos y de seguridad que exija la Autoridad Marítima Nacional.

Igualmente dicha empresa deberá contar en forma permanente con pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual o con cobertura de un Club de Protección e Indemnización, u otra asociación mutual, que ampare los riesgos propios de su actividad, con los amparos, coberturas y sumas aseguradas que se establezcan mediante la reglamentación de la presente ley.

Artículo 8°. *Registro de la actividad Marítima de Remolque.* La Autoridad Marítima Nacional establecerá un formato para el registro y reporte de las Actividades Marítimas de Remolque, el cual debe ser entregado impreso o vía electrónica en la Capitanía de Puerto por la empresa de Remolque dentro de las veinticuatro (24) horas hábiles siguientes a la terminación del servicio, este deberá estar firmado por el Capitán del Remolcador y el Capitán de la Nave.

Artículo 9°. *Edad de Construcción.* A partir de la vigencia de la presente ley los remolcadores que pretendan matricularse en el país deberán contar con una edad de construcción no superior a diez (10) años y estar debidamente clasificados por casa clasificadora internacional.

Artículo 10. *Equipos.* Los equipos mediante los cuales se desarrolle la actividad marítima de Remolque deben estar autorizados para tal efecto por la Autoridad Marítima Nacional.

Dichos equipos deberán cumplir de manera permanente con las condiciones operativas, técnicas y de seguridad que establezca la Autoridad Marítima Nacional mediante reglamentos.

Para verificar el cumplimiento de dichas condiciones operativas, técnicas y de seguridad la Autoridad Marítima Nacional podrá valerse de sociedades internacionales de clasificación u organismos internacionales de inspección y calificación y por empresas de servicios marítimos debidamente inscritas, autorizadas, habilitadas y reconocidas por la Autoridad Marítima Nacional.

Artículo 11. *Reserva de Bandera.* Por razones de interés público, de orden público y de seguridad nacional, la actividad de Remolque dentro de aguas territoriales y puertos colombianos será prestada con naves de bandera colombiana y exclusivamente por las empresas de remolque definidas en esta ley salvo la excepción contemplada en los artículos 12 y 13 de esta ley.

Artículo 12. *Excepción a la Bandera Colombiana.* De manera excepcional, y caso por caso, la Autoridad Marítima Nacional podrá autorizar la prestación de servicios de remolque con naves que no estén matriculadas en Colombia, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

1. Que no exista nave matriculada en Colombia que sea apta para la prestación del servicio, y

2. Que el servicio sea prestado por una empresa de Remolque Nacional que cuente con los requisitos previstos en esta ley, dicha empresa asumirá la responsabilidad por la prestación del servicio, independientemente de quién sea el armador o el operador de la nave de bandera extranjera con la que se preste el servicio.

Artículo 13. *Procedimiento de Autorización para Servicios de Remolque con Naves de Bandera Extranjera.* Para obtener autorización para la contratación de servicios de remolque con nave de bandera extranjera, se observará el siguiente procedimiento:

1. El usuario interesado en la contratación del servicio presentará a la Autoridad Marítima Nacional las características de los equipos que requiere para la prestación del servicio; estas características serán únicamente, las que desde el punto de vista técnico resulten indispensables para la prestación del servicio. La Autoridad Marítima Nacional se pronunciará sobre la pertinencia de las características señaladas por el usuario.

2. La Autoridad Marítima Nacional certificará si existen naves matriculadas en Colombia que sean aptas para la prestación del servicio. En caso afirmativo, el usuario interesado deberá contratar la prestación del servicio con naves de bandera colombiana.

3. Si no existe nave matriculada en Colombia que sea apta para el servicio requerido, o si la nave de bandera colombiana apta para la pres-

tación del servicio no se encuentra disponible, el usuario interesado podrá contratar el servicio con nave de bandera extranjera.

4. Para el efecto previsto en el numeral anterior, el usuario interesado deberá solicitar el servicio a una empresa de Remolque Nacional que cuente con los requisitos previstos en la presente ley mediante nave de bandera extranjera, luego de lograr un acuerdo al respecto, la prestación del servicio mediante nave de bandera extranjera será sometida a la aprobación de la Autoridad Marítima Nacional, quien proferirá una resolución motivada al respecto, y verificará que la nave de bandera extranjera corresponda a las características señaladas por el usuario.

5. La empresa de Remolque Nacional que preste el servicio mediante nave de bandera extranjera asumirá la responsabilidad por la prestación del servicio, independientemente de quién sea el armador o el operador de la nave de bandera extranjera con el que se preste el servicio.

6. La autorización para la prestación del servicio de remolque con nave de bandera extranjera se otorgará por una sola vez y hasta por un término de seis (6) meses, el cual podrá ser prorrogado por una sola vez y por un período máximo de seis (6) meses adicionales, siempre y cuando el usuario demuestre que aún no está disponible nave de bandera colombiana que sea apta para la prestación del servicio. En todo caso dicha nave deberá ser plenamente identificada y cumplir con las condiciones operativas, técnicas y de seguridad exigidas a las de bandera nacional.

Parágrafo. En cualquier momento a solicitud de quien tenga interés en el asunto, la Autoridad Marítima Nacional podrá iniciar las investigaciones que correspondan, por violación de normas y procedimientos antes descritos, al cabo de las cuales siendo del caso ordenará la salida del país de dichas naves o artefactos navales dando un plazo no superior a cinco (5) días hábiles e impondrá multas de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Dichas investigaciones se someterán a un procedimiento esencialmente oral y deberán ser resueltas en un término no superior a sesenta (60) días hábiles, contados a partir de la solicitud.

CAPITULO IV

Inspección, vigilancia y control de la actividad Marítima de Remolque

Artículo 14. *Inspección, Vigilancia y Control.* La inspección, vigilancia y control de la Actividad Marítima de Remolque, desde el punto de vista de la prestación del servicio y el desempeño comercial y financiero de las empresas de remolque, será ejercida por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Artículo 15. *Vigilancia Operativa, Técnica y de Seguridad.* La vigilancia sobre aspectos operativos, técnicos y de seguridad de la Actividad Marítima de Remolque dentro de aguas territoriales y puertos colombianos, será ejercida por la Autoridad Marítima Nacional, quien iniciará las investigaciones por su infracción e impondrá las sanciones correspondientes.

Las investigaciones y sanciones a que se refiere este artículo seguirán el procedimiento establecido en el Decreto-ley 2324 de 1984, las cuales deberán ser resueltas en un término máximo de seis meses, contados a partir del inicio de la investigación.

CAPITULO V

Régimen de libre competencia y competencia desleal

Artículo 16. *Libertad de Competencia.* La presente ley regula con carácter general la Actividad Marítima de Remolque. Conforme con lo dispuesto por los artículos 84 y 333 de la Constitución Política para el ejercicio de esta actividad marítima no se podrán imponer ni exigir requisitos diferentes a los expresamente contemplados en esta ley. Las empresas de remolque que cuenten con los requisitos previstos en la presente ley podrán competir libremente en la prestación de servicios de remolque, sin que los usuarios, los operadores portuarios, los pilotos prácticos, las empresas de pilotaje, las agencias marítimas, o quienes administran, construyan, mantengan o quienes a cualquier título detenten los puertos de servicio público, puedan adoptar medidas tendientes a restringir o limitar esa posibilidad o exigir requisitos diferentes a los establecidos en la presente ley.

Artículo 17. *Aplicación del Régimen General de Competencia.* A quienes participen directa o indirectamente o afecten de cualquier manera el mercado de la Actividad Marítima de Remolque, les será aplicable el régimen general sobre prácticas comerciales restrictivas y de promoción de la competencia y de competencia desleal, contenido en la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992, la Ley 446 de 1998 y las normas que las deroguen, modifiquen o adicionen.

Además de los actos y acuerdos contrarios a la libre competencia contemplados en el régimen general de promoción de la libre competencia y prohibición de prácticas comerciales restrictivas, se considerarán como infracciones a la libre competencia los siguientes actos y acuerdos:

1. Todo acto que tenga por objeto o tenga por efecto impedir la participación de las empresas de remolque, que cuenten con los requisitos previstos en la presente ley, en el desarrollo de la Actividad Marítima de Remolque dentro del mar territorial y Puertos Colombianos.

2. La exigencia de requisitos técnicos o características de los remolcadores y demás equipos, que no resulten necesarios para la adecuada prestación del servicio requerido.

3. Todo acto y todo acuerdo de los operadores portuarios, los pilotos prácticos, las agencias marítimas, o quienes administran, construyan, mantengan o quienes a cualquier título detenten los puertos de servicio público, que tenga como objeto o tenga como efecto impedir o restringir la participación de las empresas de remolque que cuenten con licencia de explotación comercial expedida por la Autoridad Marítima Nacional en la prestación de sus servicios.

4. La violación del régimen de incompatibilidades previsto en la presente ley.

Quienes cometan actos o celebren acuerdos contrarios a la libre competencia, conforme a lo establecido en esta ley, serán civilmente responsables frente a las empresas de remolque que cumplan con los requisitos previstos en la presente ley.

Artículo 18. *Competencia Desleal.* A la Actividad Marítima de Remolque le son aplicables las normas generales sobre competencia desleal contenidas en la Ley 256 de 1996 y demás normas sobre la materia.

Además de los actos constitutivos de competencia desleal consagrados en la Ley 256 de 1996, se considerarán como actos de competencia desleal las conductas descritas en el artículo anterior.

Quienes cometan actos de competencia desleal, conforme a lo establecido en esta ley, serán civilmente responsables frente a las empresas de remolque que cumplan con los requisitos previstos en la presente ley.

Artículo 19. *Autoridades Competentes y Procedimiento.* La Superintendencia de Industria y Comercio es la autoridad competente para investigar, sancionar y tomar las demás medidas administrativas que correspondan por conductas que contravengan las disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas y de promoción de la competencia y de competencia desleal en el mercado de las empresas de Remolque. Para el efecto, la Superintendencia de Industria y Comercio seguirá el procedimiento contemplado en la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992, la Ley 446 de 1996, la Ley 256 de 1996 y las normas que las modifiquen, adicionen o complementen.

CAPITULO VI

Conflictos de interés, incompatibilidades e inhabilidades

Artículo 20. *Conflictos de Interés.* Para maniobras de atraque y desatraque, amarre a boyas, entrada y salida de diques y movimientos dentro de aguas territoriales y puertos colombianos, los usuarios del puerto distintos de las empresas de Remolque, los pilotos prácticos, las empresas de pilotaje, las agencias marítimas, o quienes administran, construyan, mantengan o quienes a cualquier título detenten puertos de servicio público y sus administradores, directores, representantes legales y revisores fiscales tienen el deber legal de abstenerse de realizar cualquier operación cuando se encuentren en conflicto de intereses y de realizar cualquier operación que dé lugar al surgimiento de un conflicto de intereses con las empresas de Remolque.

La Superintendencia de Industria y Comercio podrá calificar de manera general y previa la existencia de tales conflictos respecto de cualquier empresa que participe en el mercado con las empresas de Remolque.

Artículo 21. *Incompatibilidades.* Para maniobras de atraque y desatraque, amarre a boyas, entrada y salida de diques y movimientos dentro de las aguas territoriales y puertos colombianos no podrán ejercer la Actividad Marítima de Remolque quienes desarrollen directa o por interpuesta persona las siguientes actividades:

a) Practicaje;

b) Agentes marítimos, agentes protectores y agentes generales de empresas de transporte marítimo;

c) El Capitán del Puerto o cualquier autoridad que rija la Actividad Marítima de Remolque.

Artículo 22. *Tarifas de Servicio de Remolque.* Solo las empresas de Remolque previstas en la presente ley pueden ofrecer tarifas para la prestación de los servicios de Remolque.

Artículo 23. *Beneficiario real.* Para efectos de establecer la existencia de conflictos de intereses y las incompatibilidades se aplicará el concepto de beneficiario real. Se entiende por beneficiario real cualquier persona o grupo de personas que, directa o indirectamente, por sí misma o a través de interpuesta persona, por virtud de contrato, convenio o de cualquier otra manera, tenga respecto de una sociedad, capacidad de ejercer control, conforme con la ley.

Para los efectos de la presente ley, conforman un mismo beneficiario real los cónyuges o compañeros permanentes y los parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad y único civil, salvo que se demuestre que actúan con intereses económicos independientes, circunstancia que podrá ser declarada mediante la gravedad de juramento ante la autoridad correspondiente con fines exclusivamente probatorios. Igualmente, constituyen un mismo beneficiario real las sociedades matrices y sus subordinadas.

Artículo 24. *Sanciones.* La Superintendencia de Industria y Comercio impondrá las sanciones previstas para prácticas comerciales restrictivas cuando se infrinja lo previsto en este capítulo respecto a conflicto de intereses, tarifas e incompatibilidades, siguiendo para ello el procedimiento contenido en el Código Contencioso Administrativo para actuaciones en interés particular y podrá establecer mecanismos para que se subsane la situación o se eviten perjuicios.

En todo caso, todas las operaciones, actos o contratos que se celebren en contravención a lo previsto en este capítulo respecto a conflicto de intereses, incompatibilidades e inhabilidades serán absolutamente nulas por objeto ilícito.

CAPITULO VII

Facultades de la Autoridad Marítima Nacional, reglamentación y disposiciones finales

Artículo 25. *Facultades de la Autoridad Marítima Nacional.* La Autoridad Marítima Nacional, expedirá los reglamentos técnicos, operativos y de seguridad que sean necesarios para llevar la Actividad Marítima de Remolque en los términos de la presente ley, velará por su cumplimiento e impondrá las sanciones que correspondan.

La Autoridad Marítima Nacional deberá expedir un reglamento de seguridad que regule la estancia y operación de los remolcadores en las aguas territoriales y puertos colombianos de cualquier tipo.

Artículo 26. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional ejercerá la potestad reglamentaria, para el desarrollo, implementación y aplicación de esta ley, teniendo en cuenta que se considera a la Actividad Marítima de Remolque conexa al transporte marítimo.

Artículo 27. *Régimen de Transición.* Quienes en la actualidad realizan Actividades Marítimas de Remolque tendrán un término de seis (6) meses, contados a partir de su promulgación para el cumplimiento de las disposiciones aquí previstas.

Artículo 28. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

9. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Consideramos pertinente realizar algunas aclaraciones y modificaciones al proyecto de ley, las cuales no alteran el contenido del mismo y permiten que tenga una mayor claridad:

a) **Modificación en el título del proyecto**

Consideramos que la ley debe ser complementada realizando un cambio en el título del proyecto, con el fin de ser exacto con el contenido del mismo, el cual quedaría establecido de la siguiente forma:

"por la cual se regula la actividad marítima de remolque y se dictan otras disposiciones".

b) **Modificación al artículo 1°**

Consideramos que el artículo 1° debe igualmente guardar congruencia con lo anterior, razón por la cual deberá ser modificado haciendo claridad en el sentido que se trata de una actividad marítima; igualmente debe mejorarse su redacción para evitar interpretaciones diferentes a las que se pretenden en el objeto del proyecto.

c) **Complementar el artículo 2.1.**

El artículo 2.1 debe ser complementado, conforme con la descripción general de sus funciones.

d) **Cambios realizados al artículo 2° del proyecto**

• Modificación al numeral 2.2

La actividad de remolque, así como la conexidad con el transporte marítimo, debe ser incluida y aclarada en el presente artículo, con el fin de dejar una mayor claridad en la definición de la actividad y en la relación que esta actividad tiene con el transporte marítimo.

• Inclusión del numeral 2.3

Se incluye en el texto propuesto para primer debate, el artículo 2.3 el cual define lo que se entiende por remolcador. La anterior inclusión se realizó con la intención de definir claramente la nave en la que se prestará el servicio objeto del presente proyecto de ley.

• Modificación del numeral 2.4

La definición de empresa de remolque debe ser reestructurada, para establecer claramente qué se entiende por empresa de remolque y en cuáles casos se configura dicha definición.

• Adición del numeral 2.6

Se considera pertinente la inclusión del numeral 2.6 que trata de reciprocidad, con el fin de aclarar que en el evento en que se pretenda participar en una empresa o sociedad de remolque en Colombia, se deberán cumplir los mismos requisitos que se exigen para los nacionales en el país de origen.

e) **Modificación del artículo 4°**

El artículo 4° debe ser complementado y mejorada su redacción, para que se presente una mayor claridad respecto a los servicios que se prestan a través de la actividad marítima de remolque.

f) **Modificación del artículo 5°**

El artículo 5°, tiene una modificación que obedece al peso que actualmente está manejando la legislación internacional, con el fin de permitir que nuestra regulación se ajuste a los estándares internacionales, lo que llevará a una negociación más ágil y a una claridad de las situaciones en las cuales el remolque debe ser utilizado.

Es por ello que se debe tomar como base para la utilización obligatoria del remolcador el tonelaje de registro bruto (trb) tal y como sucede en la legislación internacional.

Igualmente consideramos pertinente mantener la excepción para San Andrés y Providencia, tal y como aparece en el Decreto 1466 de 2004, pues ello obedece a unas condiciones específicas a las cuales se encuentra sometida esta porción del territorio.

g) **Modificación del artículo 6°**

Es necesario que el artículo haga la referencia a la actividad marítima de remolque, pues de esta manera se presenta una clara interpretación de articulado y de su aplicación.

h) **Modificación del artículo 7°**

Se realiza un cambio a la redacción y estructura del artículo 7°, con el fin de establecer claramente cuáles son los requisitos que debe tener quien pretenda explotar comercialmente la actividad marítima de remolque.

Así tenemos que quienes deseen explotar comercialmente la actividad de remolque prestando el servicio a terceros con fines de mercado y competir en él deben tener una estructura y requisitos tales como constituirse como empresa de remolque en los términos del proyecto y además cumplir con los demás requisitos tales como, contar con licencia de explotación comercial expedida por la Autoridad Marítima Nacional, ser propietario, fletador a casco desnudo y/o arrendatario financiero de por lo menos un remolcador matriculado en Colombia que cumpla con los requisitos operativos, técnicos y de seguridad que exija la Autoridad Marítima Nacional, no encontrarse incurso en los conflictos de interés e incompatibilidades previstos en el proyecto y contar en forma permanente con pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual o con cobertura de un Club de Protección e Indemnización, u otra asociación mutual, que ampare los riesgos propios de su actividad, con los amparos, coberturas y sumas aseguradas que se establezcan mediante la reglamentación de la presente ley.

Así pues, queda claramente establecido que quienes no pretendan explotar comercialmente la Actividad Marítima de Remolque, no deberán cumplir con lo antes mencionado, pero en lo pertinente les será aplicable las demás disposiciones del proyecto.

i) **Exclusión del artículo 8°**

Respecto al artículo 8° del proyecto, que trata del registro de la actividad marítima de remolque y que establece el formato para el registro y reporte de las Actividades Marítimas de Remolque, es pertinente su exclusión del texto del proyecto de ley, en atención a que se considera que este aspecto debe ser reglamentado por el Gobierno Nacional.

j) **Modificación del artículo 11**

En atención a que el artículo 8° del proyecto de ley pretende ser excluido, el artículo 11 pasará a ser el artículo 10 del proyecto, que trata sobre la reserva de bandera, tema que es de vital importancia en el presente articulado, razón por la que se considera adecuado establecer que a partir de este artículo se dé inicio a un nuevo capítulo del articulado, el Capítulo III.

k) **Modificación de los artículos 12 y 13**

Es pertinente cambiar la redacción de los artículos 12 y 13 del proyecto y hacer mención a la actividad marítima de remolque. Igualmente, debe realizarse un cambio en el siguiente texto. "*Empresa de Remolque que cuente con los requisitos previstos en esta Ley"* por "*empresa de Remolque*", de tal forma que las empresas de remolque aludidas en el proyecto son las previstas en el mismo y quienes pretendan ser catalogados como tales, deben cumplir con los requisitos establecidos en el proyecto.

En cuanto al artículo 13, en lo que trata del procedimiento de autorización para servicios de remolque con naves de bandera extranjera, consideramos importante hacer claridad en el procedimiento y término que se deben cumplir para la adquisición de la autorización de que trata el artículo, es por ello, que se aclara que se debe cumplir en audiencias públicas y en un término no mayor de 30 días hábiles.

En cuanto al parágrafo 13, referente al procedimiento por violación de normas de Marina Mercante, debe ser oral y se realizan algunos cambios con el fin de dejar una mayor claridad en la interpretación.

l) **Modificación al artículo 16**

Respecto al artículo 16 debe modificarse "*empresa de Remolque que cuente con los requisitos previstos en esta ley"* por "*empresa de Remolque*", de tal forma que las empresas de remolque aludidas en el proyecto son las previstas en el mismo, quienes para ser catalogadas como tales deben cumplir con los requisitos establecidos en el proyecto, con el fin de mejorar su redacción.

m) **Modificación del artículo 17**

Se mejora la redacción de los numerales 1 y 3 del artículo 17, estableciendo: "*todo acto que tenga por objeto o tenga como efecto".*

Sobre el numeral 2 del artículo 17, que alude a una calificación de parte de la Autoridad Marítima Nacional, esta debe llevarse a cabo mediante un procedimiento oral.

Debe incluirse como infracción, en el numeral 4 del citado artículo, la fijación y/o el cobro por parte de las empresas de remolque de tarifas que estén por debajo de sus costos de operación.

Igualmente se incluye como infracción en el numeral 5 de dicho artículo, la violación del régimen de conflictos de interés e incompatibilidades previstos en la presente ley.

n) **Modificación del artículo 18**

El artículo 18 debe modificarse: "*empresa de Remolque que cuente con los requisitos previstos en esta ley"* por "*empresa de Remolque*" de tal forma que las empresas de remolque aludidas en el proyecto son las previstas en el proyecto, quienes para ser catalogadas como tales deben cumplir con los requisitos establecidos en el mismo, con el fin de mejorar su redacción.

o) **Modificación del artículo 19**

El artículo 19, referente a las autoridades competentes y procedimiento respecto del régimen de libre competencia y competencia desleal, debe hacer mención a la Ley 446 de 1998.

p) **Modificación del artículo 21**

Consideramos que el literal c) del artículo 21 debe ser excluido del texto, en atención a que su inclusión, puede generar una confusión respecto de las incompatibilidades.

q) **Modificación del artículo 22**

Se reestructura el artículo 22 del proyecto para dar claridad a la explotación comercial de la Actividad Marítima de Remolque y a la actividad, consagrando el principio de libertad de tarifas establecido en la Ley 1ª de 1991, las cuales no podrán estar por debajo de los costos de operación. Dichas tarifas en todo caso, deberán sujetarse al régimen de libre competencia y competencia desleal establecido en el proyecto.

Se introduce como base en la fijación de tarifas para asistencia en maniobras de atraque, desatraque, fondeo, amarre a boyas, entrada y salida de diques, el tonelaje de registro bruto (TRB) de la nave o artefacto naval objeto del servicio, las tarifas de los demás servicios serán fijadas expresadas y facturadas de acuerdo con los criterios del mercado.

r) **Modificación del título del Capítulo VII**

Es pertinente realizar un cambio al título del Capítulo VII, en atención a que el nuevo nombre sugerido atiende más al contenido del capítulo, por lo que se sugiere que el título sea: "Competencia y facultades de la autoridad marítima nacional, reglamentación y disposiciones finales".

s) **Modificación del artículo 25**

En el artículo 25, se elimina la indicación de la facultad de la Autoridad Marítima Nacional, para regular la estancia en los puertos, en atención a que esta facultad se encuentra prevista en el proyecto al indicar que dicha autoridad puede expedir reglamentos técnicos, operativos y de seguridad referentes a la Actividad Marítima de Remolque dentro de aguas territoriales y puertos colombianos.

t) **Modificación al artículo 26**

En el artículo 26, es pertinente establecer la conexidad a que hace referencia el artículo es a la prevista en el proyecto.

10. PROPOSICION

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a la honorable Comisión Segunda del Senado de la República, dar **primer debate aprobatorio** al **Proyecto de ley número 119 de 2008 Senado, *por medio de la cual se regula la actividad de Remolque y se dictan otras disposiciones,*** con las modificaciones propuestas en la presente ponencia.

Cordialmente,

Jairo Clopatofsky Ghisays, Carlos Emiro Barriga Peñaranda,

Senadores de la República.

11. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NUMERO 119 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se regula la actividad marítima de Remolque y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto regular la actividad marítima de remolque dentro de aguas territoriales y puertos colombianos, la reserva de bandera, fijar un régimen de libre competencia y de competencia desleal, fijar competencias y facultades y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2°. *Definiciones:*

2.1 Autoridad Marítima Nacional. Es la entidad que a nombre del Estado ejecuta la política del gobierno en materia marítima; autoriza, dirige, coordina, controla y vigila el desarrollo de las actividades marítimas y fluviales de su jurisdicción y determina los requisitos para inscribir, otorgar y renovar las licencias de las personas naturales y jurídicas dedicadas a ella. Está constituida por la Dirección General Marítima y sus capitanías de puerto. Es la entidad creada por el Decreto 3183 de 1952 y reestructurada por el Decreto-ley 2324 de 1984, o la entidad que haga sus veces y que ejerce las funciones señaladas en el artículo 1430 del Código de Comercio, en el Decreto-ley 2324 de 1984, en la Ley 658 de 2001 y en la presente ley.

2.2 Actividad de Remolque. Es una actividad marítima consistente en todos los servicios en maniobras de asistencia, apoyo, transporte y salvamento que se prestan a naves y artefactos navales con un remolcador, dentro de aguas territoriales y puertos colombianos.

La actividad marítima de remolque se considera como una actividad conexa al transporte marítimo y en consecuencia, quienes la desarrollen tendrán derecho a todos los beneficios establecidos en la ley para las actividades del transporte.

2.3 Remolcador. Es una nave diseñada y construida para realizar la actividad marítima de remolque, descrita por la autoridad marítima nacional. El remolcador es un elemento de seguridad para la navegación, las instalaciones portuarias y el medio ambiente marino.

Las naves tipo abastecedor o supply vessel y los remolcadores para manejo de anclas (anchor handling tug) los cuales se utilizan para labores especializadas, se considerarán como remolcadores, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la autoridad marítima nacional.

2.4 Aguas territoriales colombianas. Son las aguas que de acuerdo con el artículo 101 de la Constitución Política y a los tratados internacionales ratificados por Colombia, o en su defecto, conforme al derecho internacional, forman parte del territorio colombiano, especialmente el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva.

2.5 Empresa de Remolque. Es la sociedad constituida conforme con las leyes colombianas y con domicilio principal en Colombia, cuyo objeto es la explotación comercial de la actividad marítima de remolque, mediante la prestación de servicios a terceros con fines concurrenciales, para lo cual deberá cumplir con los requisitos del artículo 7° de la presente ley y que cuenta con licencia de explotación comercial expedida por la autoridad marítima nacional y con registro ante el Ministerio de Transporte conforme con la Ley 1ª de 1991.

2.6 Reciprocidad. Quienes pretendan participar en una empresa o sociedad de remolque en Colombia, deberán cumplir los mismos requisitos que se exige a los nacionales en el país de origen.

El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos para asegurar el cumplimiento de la reciprocidad.

CAPITULO II

Actividad marítima de remolque

Artículo 3°. *Interés público y seguridad nacional.* La actividad marítima de remolque es declarada de interés público.

Su ejercicio involucra el orden público y la seguridad nacional y del mismo depende la continuidad del servicio público de transporte marítimo y el funcionamiento continuo y eficiente de los puertos.

La actividad marítima de remolque debe prestarse de forma segura, continua, ininterrumpida y eficiente, con la infraestructura y equipos adecuados, que garanticen la seguridad de la vida en el mar, la seguridad de las embarcaciones, de las instalaciones portuarias, la protección del medio ambiente y el beneficio público de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Artículo 4°. *Servicios*. mediante la actividad marítima de remolque se prestan servicios tales como: asistencia en maniobras de atraque, desatraque, fondeo, amarre a boyas, entrada y salida de diques, la navegación o movimientos dentro de aguas territoriales y puertos colombianos, el remolque de artefactos navales en bahía, costanero, y oceánico, la búsqueda y rescate y las operaciones de salvataje, el apoyo en actividades de exploración, explotación y producción de hidrocarburos y de otros recursos naturales, las operaciones auxiliares y complementarias en maniobras de asistencia, combate de incendios, manejo de anclas y muertos de boyas, la asistencia en mantenimiento de instalaciones submarinas, la asistencia en control de derrame de productos contaminantes y el transporte, entre otros.

Artículo 5°. *Uso obligatorio de remolcadores.* El uso de remolcadores es obligatorio para naves con tonelaje de tonelaje de registro bruto (trb) superior o igual a 2.000 toneladas en maniobras de atraque y desatraque, amarre a boyas, entrada y salida de diques y movimientos dentro de aguas territoriales y puertos colombianos.

En el caso de San Andrés Isla, como excepción, debido a sus condiciones ambientales y marítimas, es obligatorio el uso de remolcadores en naves con tonelaje de registro bruto (trb) igual o superior a mil (1.000) toneladas.

La autoridad marítima nacional reglamentará el número y características de los remolcadores que se deberán utilizar en cada una de estas maniobras y operaciones.

Artículo 6°. *Solicitud de servicio.* La actividad marítima de remolque debe ser solicitada directamente por el capitán de la nave o en su defecto por el armador de esta, o el agente marítimo, con el fin de que se coordine la prestación eficiente y oportuna del servicio.

Artículo 7°. *Explotación comercial*. Quien pretenda explotar comercialmente la actividad marítima de remolque mediante la prestación de servicios a terceros con fines concurrenciales deberá:

1. Contar con licencia de explotación comercial expedida por la autoridad marítima nacional.

2. Constituirse como una empresa de remolque en los términos de la presente ley.

3. Ser propietario, fletador a casco desnudo y/o arrendatario financiero de por lo menos un (1) remolcador matriculado en Colombia que cumpla con los requisitos operativos, técnicos y de seguridad que exija la autoridad marítima nacional.

4. No encontrarse incurso en los conflictos de interés e incompatibilidades previstos en la presente ley.

5. Contar en forma permanente con pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual o con cobertura de un club de protección e indemnización, u otra asociación mutual, que ampare los riesgos propios de su actividad, con los amparos, coberturas y sumas aseguradas que se establezcan mediante la reglamentación de la presente ley.

Artículo 8°. *Edad de construcción.* A partir de la vigencia de la presente ley los remolcadores que pretendan matricularse en el país deberán contar con una edad de construcción no superior a diez (10) años y estar debidamente clasificados por casa clasificadora internacional.

Artículo 9°. *Equipos.* Los equipos mediante los cuales se desarrolle la actividad marítima de remolque deben estar autorizados para tal efecto por la autoridad marítima nacional.

Dichos equipos deberán cumplir de manera permanente con las condiciones operativas, técnicas y de seguridad que establezca la autoridad marítima nacional mediante reglamentos.

Para verificar el cumplimiento de dichas condiciones operativas, técnicas, y de seguridad la autoridad marítima nacional podrá valerse de sociedades internacionales de clasificación u organismos internacionales de inspección y calificación y por empresas de servicios marítimos debidamente inscritas, autorizadas, habilitadas y reconocidas por la autoridad marítima nacional.

CAPITULO III

Reserva de bandera

Artículo 10. *Reserva de bandera.* Por razones de interés público, de orden público y de seguridad nacional, la actividad de remolque dentro de aguas territoriales y puertos colombianos será realizada con naves de bandera colombiana y exclusivamente por las empresas de remolque definidas en esta ley salvo la excepción contemplada en los artículos 12 y 13 de la presente ley.

Artículo 11. *Excepción a la bandera colombiana.* De manera excepcional, y caso por caso, la autoridad marítima nacional podrá autorizar que la actividad marítima de remolque se lleve a cabo con naves que no estén matriculadas en Colombia, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

1. Que no exista nave matriculada en Colombia que sea apta para realizar la actividad marítima de remolque, y

2. Que la actividad marítima de remolque sea realizada por una empresa de remolque nacional, dicha empresa asumirá la responsabilidad por ello, independientemente de quien sea el armador o el operador de la nave de bandera extranjera con la que se realice la actividad marítima de remolque.

Artículo 12. *Procedimiento de autorización para servicios de remolque con naves de bandera extranjera.* Para obtener autorización para realizar la actividad marítima de remolque con nave de bandera extranjera, se observará el siguiente procedimiento, el cual se desarrollará mediante audiencias públicas en un término no mayor a treinta (30) días hábiles contados a partir de la solicitud:

1. El usuario interesado en contratar la actividad marítima de remolque presentará a la autoridad marítima nacional las características de los equipos que requiere para ello; estas características serán, únicamente, las que desde el punto de vista técnico resulten indispensables para dicha actividad. La autoridad marítima nacional se pronunciará sobre la pertinencia de las características señaladas por el usuario.

2. La autoridad marítima nacional certificará si existen naves matriculadas en Colombia que sean aptas para realizar la actividad marítima de remolque. En caso afirmativo, el usuario interesado deberá contratar la actividad marítima de remolque con naves de bandera colombiana.

3. Si no existe nave matriculada en Colombia que sea apta para realizar dicha actividad, o si la nave de bandera colombiana apta para ello no se encuentra disponible, el usuario interesado podrá contratar dicha actividad con nave de bandera extranjera.

4. Para el efecto previsto en el numeral anterior, el usuario interesado deberá solicitar la actividad marítima de remolque a una empresa de remolque nacional mediante nave de bandera extranjera, luego de lograr un acuerdo al respecto, la prestación de dicha actividad mediante nave de bandera extranjera será sometida a la aprobación de la autoridad marítima nacional, quien proferirá una resolución motivada al respecto, y verificará que la nave de bandera extranjera corresponda a las características señaladas por el usuario.

5. La empresa de remolque nacional, que realice la actividad marítima de remolque mediante nave de bandera extranjera asumirá la responsabilidad por ello, independientemente de quien sea el armador o el operador de la nave de bandera extranjera con la que se realice dicha actividad.

6. La autorización para realizar la actividad marítima de remolque con nave de bandera extranjera se otorgará por una sola vez y hasta por un término de seis (6) meses, el cual podrá ser prorrogado por una sola vez y por un período máximo de seis (6) meses adicionales, siempre y cuando el usuario demuestre que aún no está disponible nave de bandera colombiana que sea apta para realizar dicha actividad. En todo caso dicha nave deberá ser plenamente identificada y cumplir con las condiciones operativas, técnicas y de seguridad exigidas a las de bandera nacional.

Parágrafo. En cualquier momento a solicitud de quien tenga interés en el asunto, la autoridad marítima nacional podrá iniciar las investigaciones que correspondan, por violación de normas y procedimientos antes descritos, al cabo de las cuales siendo del caso ordenará la salida del país de dichas naves o artefactos navales dando un plazo no superior a cinco (5) días hábiles e impondrá multas de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Dichas investigaciones se someterán a un procedimiento oral y deberán ser resueltas en un término no superior a sesenta (60) días hábiles contados a partir de la solicitud.

CAPITULO IV

Inspección, vigilancia y control de la actividad marítima de remolque

Artículo 13. *Inspección, vigilancia y control*. La inspección, vigilancia y control de la actividad marítima de remolque, desde el punto de vista de la prestación del servicio y el desempeño comercial y financiero de las empresas de remolque, será ejercida por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Artículo 14. *Vigilancia operativa, técnica y de seguridad.* La vigilancia sobre aspectos operativos, técnicos y de seguridad de la actividad marítima de remolque dentro de aguas territoriales y puertos colombianos, será ejercida por la autoridad marítima nacional, quien iniciará las investigaciones por su infracción e impondrá las sanciones correspondientes.

Las investigaciones y sanciones a que se refiere este artículo seguirán el procedimiento establecido en el Decreto-ley 2324 de 1984, las cuales deberán ser resueltas en un término máximo de seis (6) meses contados a partir del inicio de la investigación.

CAPITULO V

Régimen de libre competencia y competencia desleal

Artículo 15. *Libertad de competencia.* La presente ley regula con carácter general la actividad marítima de remolque, conforme con lo dispuesto por los artículos 84 y 333 de la Constitución Política, para el ejercicio de esta actividad marítima no se podrán imponer ni exigir requisitos diferentes a los expresamente contemplados en la presente ley. Las empresas de remolque, podrán competir libremente en la prestación de servicios de remolque, sin que los usuarios, los operadores portuarios, los pilotos prácticos, las empresas de pilotaje, las agencias marítimas, o quienes administran, construyan, mantengan o quienes a cualquier título detenten los puertos de servicio público, puedan adoptar medidas tendientes a restringir o limitar esa posibilidad o exigir requisitos diferentes a los establecidos en la presente ley.

Artículo 16. *Aplicación del régimen general de competencia.* A quienes participen directa o indirectamente o afecten de cualquier manera el mercado de la actividad marítima de remolque, les será aplicable el régimen general sobre prácticas comerciales restrictivas y de promoción de la competencia y de competencia desleal, contenido en la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992, la Ley 446 de 1998 y las normas que las deroguen, modifiquen o adicionen.

Además de los actos y acuerdos contrarios a la libre competencia contemplados en el régimen general de promoción de la libre competencia y prohibición de prácticas comerciales restrictivas, se considerarán como infracciones a la libre competencia los siguientes actos y acuerdos:

1. Todo acto que tenga por objeto o tenga como efecto impedir la participación de las empresas de remolque, en el desarrollo de la actividad marítima de remolque dentro del mar territorial y puertos colombianos.

2. La exigencia de requisitos técnicos o características de los remolcadores y demás equipos, que no resulten necesarios para realizar la actividad marítima de remolque requerida. En caso de conflicto, estos requisitos serán calificados por la autoridad marítima nacional, mediante un procedimiento oral que deberá ser resuelto en un término no superior a sesenta (60) días hábiles contados a partir de la solicitud.

3. Todo acto y todo acuerdo de los operadores portuarios, los pilotos prácticos, las agencias marítimas, o quienes administran, construyan, man-

tengan o quienes a cualquier título detenten los puertos de servicio público, que tengan por objeto o tengan como efecto impedir o restringir la participación de las empresas de remolque, en la prestación de sus servicios.

4. La fijación y/o el cobro por parte de las empresas de remolque de tarifas que estén por debajo de sus costos de operación.

5. La violación del régimen de conflictos de interés e incompatibilidades previstos en la presente ley.

Quienes cometan actos o celebren acuerdos contrarios a la libre competencia, conforme a lo establecido en esta ley, serán civilmente responsables frente a las empresas de remolque previstas en la presente ley.

Artículo 17. *Competencia desleal*. A la actividad marítima de remolque le son aplicables las normas generales sobre competencia desleal contenidas en la Ley 256 de 1996 y demás normas sobre la materia.

Además de los actos constitutivos de competencia desleal consagrados en la Ley 256 de 1996, se considerarán como actos de competencia desleal las conductas descritas en el artículo anterior.

Quienes cometan actos de competencia desleal, conforme a lo establecido en esta ley, serán civilmente responsables frente a las empresas de remolque.

Artículo 18. *Autoridades competentes y procedimiento.* La Superintendencia de Industria y Comercio es la autoridad competente para investigar, sancionar y tomar las demás medidas administrativas que correspondan por conductas que contravengan las disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas y de promoción de la competencia y de competencia desleal en el mercado de las empresas de remolque. Para el efecto, la Superintendencia de Industria y Comercio seguirá el procedimiento contemplado en la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992, la Ley 256 de 1996, la Ley 446 de 1998 y las normas que las modifiquen, adicionen o complementen.

CAPITULO VI

Conflictos de interés e incompatibilidades

Artículo 19. *Conflictos de interés.* Para maniobras de atraque, desatraque, fondeo, amarre a boyas, entrada y salida de diques y movimientos dentro de aguas territoriales y puertos colombianos, los usuarios del puerto distintos de las empresas de remolque, los pilotos prácticos, las empresas de pilotaje, las agencias marítimas, o quienes administran, construyan, mantengan o quienes a cualquier título detenten puertos de servicio público y sus administradores, directores, representantes legales y revisores fiscales tienen el deber legal de abstenerse de realizar cualquier operación cuando se encuentren en conflicto de intereses y de realizar cualquier operación que dé lugar al surgimiento de un conflicto de intereses con las empresas de remolque.

La Superintendencia de Industria y Comercio podrá calificar de manera general y previa la existencia de tales conflictos respecto de cualquier empresa que participe en el mercado con las empresas de remolque.

Artículo 20. *Incompatibilidades*. Para maniobras de atraque y desatraque, amarre a boyas, entrada y salida de diques y movimientos dentro de aguas territoriales y puertos colombianos, no podrán ejercer la actividad marítima de remolque quienes desarrollen directa o por interpuesta persona las siguientes actividades:

a) Practicaje;

b) Agentes marítimos, agentes protectores y agentes generales de empresas de transporte marítimo;

Artículo 21. *Tarifas de la actividad de remolque.* Solo las empresas de remolque pueden ofrecer tarifas para realizar actividades marítimas de remolque. Las empresas de remolque fijarán las tarifas de sus servicios en forma libre, con sujeción al régimen de libre competencia y competencia desleal establecido en esta ley. Las empresas de remolque no podrán, en ningún caso, fijar y/o cobrar tarifas que estén por debajo de los costos de operación.

Las tarifas de los servicios de asistencia en maniobras de atraque, desatraque, fondeo, amarre a boyas, entrada y salida de diques, deberán fijarse, expresarse y facturarse con base en las toneladas de registro bruto (trb) de la nave o artefacto naval objeto del servicio. Las tarifas de los demás servicios serán fijadas, expresadas y facturadas de acuerdo con los criterios del mercado.

Artículo 22. *Beneficiario real.* Para efectos de establecer la existencia de conflictos de intereses y las incompatibilidades se aplicará el concepto de beneficiario real. Se entiende por beneficiario real cualquier persona o grupo de personas que, directa o indirectamente, por sí misma o a través de interpuesta persona, por virtud de contrato, convenio o de cualquier otra manera, tenga respecto de una sociedad, capacidad de ejercer control conforme con la ley.

Para los efectos de la presente ley, conforman un mismo beneficiario real los cónyuges o compañeros permanentes y los parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad y único civil, salvo que se demuestre que actúan con intereses económicos independientes, circunstancia que podrá ser declarada mediante la gravedad de juramento ante la autoridad correspondiente con fines exclusivamente probatorios. Igualmente, constituyen un mismo beneficiario real las sociedades matrices y sus subordinadas.

Artículo 23. *Sanciones.* La Superintendencia de Industria y Comercio impondrá las sanciones previstas para prácticas comerciales restrictivas cuando se infrinja lo previsto en este capítulo respecto a conflicto de intereses, tarifas e incompatibilidades, siguiendo para ello el procedimiento contenido en el Código Contencioso Administrativo para actuaciones en interés particular y podrá establecer mecanismos para que se subsane la situación o se eviten perjuicios.

En todo caso, todas las operaciones, actos o contratos que se celebren en contravención a lo previsto en este capítulo respecto a conflicto de intereses e incompatibilidades serán absolutamente nulas por objeto ilícito.

CAPITULO VII

Competencia y facultades de la autoridad marítima nacional, reglamentación

y disposiciones finales

Artículo 24. *Competencia y facultades de la autoridad marítima nacional.* La autoridad marítima nacional será la competente para expedir los reglamentos técnicos, operativos, de seguridad referentes a la actividad marítima de remolque dentro de aguas territoriales y puertos colombianos de cualquier tipo.

Se faculta a la autoridad marítima nacional para velar por su cumplimiento e imponer las sanciones que correspondan.

Artículo 25. *Reglamentación*. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, deberá ejercer su potestad reglamentaria teniendo en cuenta que se considera a la actividad marítima de remolque conexa al transporte marítimo, en los términos de la presente ley.

Artículo 26. *Régimen de transición.* Quienes en la actualidad realizan actividades marítimas de remolque tendrán un término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para cumplir con las disposiciones aquí previstas.

Artículo 27. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Jairo Clopatofsky Ghisays, Carlos Emiro Barriga Peñaranda,

Senadores de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 69 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992.
Acumulado con el Proyecto de Ley número 121 de 2008 Senado, *por la cual se promueve la simplificación normativa, se modifican los artículos 139, 145, 156, 195 y se adiciona el artículo 254 de la Ley 5ª de 1992.*

Honorables Senadores:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la Presidencia de la Comisión Primera del Senado, me permito rendir, por este escrito, informe

de Ponencia para primer debate a los proyectos de ley cuyos títulos encabezan el presente estudio.

La similitud de temas de los proyectos de ley que nos ocupan y que obliga a su estudio conjunto por acumulación conforme lo dispuso la Presidencia de la Comisión según consta en Acta MD-07 y de acuerdo con el artículo 151 del Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992), radica en la pretensión de introducir algunas modificaciones al proceso de expedición de las leyes en cuanto tiene que ver con aspectos propios de la iniciativa legislativa y, en particular, al artículo 145 que versa sobre el orden de la redacción de un proyecto. Sólo en este aspecto comparten materia de estudio ambas iniciativas. Sin embargo, el contenido del identificado con el número 121 de 2008 es más amplio y ambicioso pues toca, también, asuntos afines con el proceso de expedición de las leyes en lo que tiene que ver con debates en comisiones y publicación, participación ciudadana en el estudio de los proyectos y ampliación de los sujetos obligados a rendir informes al Congreso de la República por cuanto, en criterio del autor, todas estas son cuestiones que tienen una estrecha relación con el propósito central de la iniciativa que es la simplificación normativa.

La siguiente es la síntesis aproximada del contenido de los proyectos:

1. El Proyecto de ley número 69 de 2008 Senado, presentado por el Senador Jairo Clopatofsky, consta de 2 artículos. El primero de ellos, razón de ser del proyecto, impone la obligación de introducir un artículo en todo proyecto de ley en el cual debe hacerse mención del autor, bien se trate de autor singular o plural. El segundo, se refiere a la vigencia de la ley.

2. El Proyecto de ley número 121 de 2008, presentado por el Senador Carlos R. Ferro Solanilla, contiene 12 artículos, algunos de los cuales modifican disposiciones del Reglamento Interno del Congreso como consecuencia lógica de la creación de disposiciones que buscan evitar la dispersión de normas y hacer coherente el ordenamiento jurídico vigente. Se establecen criterios, metodologías y procedimientos con este fin.

El ponente no ve objeción alguna en acumular los proyectos en estudio pues los contenidos de cada uno de ellos no riñen entre sí y versan sobre una misma materia. A pesar de ello, estima necesario anotar que, por obvias razones, la ponencia se centrará de preferencia en el articulado del proyecto de ley presentado por el Senador Ferro Solanilla y consideradas las propuestas contenidas en los dos proyectos someterá a estudio de esta Comisión el pliego de modificaciones que las ensamblará en una única propuesta.

A juicio del ponente, el artículo 1º del Proyecto de ley número 121 de 2008 podría adolecer de vicios de inconstitucionalidad. No puede la ley obligar –ni facultar– al Ministerio del Interior para que, en determinado plazo, presente proyectos de ley. El Gobierno Nacional tiene iniciativa legislativa. Y en algunos casos, esta iniciativa es discrecional y excluyente como que determinadas materias no pueden ser objeto de pronunciamiento legislativo si no media el actuar del Ejecutivo. El artículo 150 de la Constitución (ordinales 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 19 y 21) señala que por medio de leyes y en relación con el Gobierno el Congreso puede disponer las materias que requieren o demandan un fundamento legislativo. Asimismo, los artículos 151 y 152 de la Carta Política regulan la actividad congresional y sus vínculos con la actividad Ejecutiva. Pero no está claro, en términos de la Carta Política, facultar y, simultáneamente, conminar a una dependencia administrativa del Ministerio del Interior (Dirección de Ordenamiento Jurídico) sin personería jurídica autónoma para presentar proyectos de ley. Además, el Decreto 200 de 2003, expedido en desarrollo de las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno a través de los literales b) y c) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002 y de lo previsto en la Ley 489 de 1998, señala en su artículo 21 como funciones de la Dirección de Ordenamiento Jurídico, entre otras, proponer las reformas normativas y conceptuar –que no es legislar– en relación con las iniciativas legislativas de cualquier índole que se pongan a su consideración con el fin de tener un sistema jurídico coherente.

Con fundamento en estas precisiones el ponente espera que los miembros de la Comisión Primera del Senado evalúen la conveniencia de la aprobación del artículo 1º del proyecto.

El tema medular del Proyecto de ley número 121 de 2008 es la denominada "simplificación normativa" y reviste una inusitada importancia al pretender que el Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la Dirección de Ordenamiento Jurídico, desarrolle las funciones contempladas en el artículo 21 del Decreto 200 de 2003 con el propósito de poner orden legal en el País a través de la derogatoria expresa de normas que en la práctica no tienen aplicación por cuanto no se compadecen con el tiempo o con la historia y de ellas puede predicarse el anacronismo, o bien puede tratarse de leyes que disponen lo contrario de lo que otras afirman, o ser de aquellas que no están conformes con la Constitución y ser improcedentes, inadecuadas o inoportunas o, lo que es peor, normas incompletas o inexactas para regular una materia como se debiera, o redundantes y repetitivas al punto de confundir a quienes debieran hacerlas cumplir o interpretarlas. El ponente, entonces, concuerda con la idea de traer, de nuevo, a la Comisión Constitucional esta preocupación y propugna por una fórmula que busque sanear la situación creada por la que se atreve a denominar "patología socio-jurídica de expedición de leyes" que tanto caos y anarquía conlleva al ordenamiento jurídico nacional. La Comisión Primera ha sido testigo de una inconveniente, acelerada e indetenible proliferación normativa. Parecería que con ello se quisiera dar a entender que un excelente desempeño legislativo y una extraordinaria calidad de las disposiciones dependiesen, de manera directa, del número en que ellas se produzcan. Y ha sido tan prolífera la expedición de leyes en Colombia que hemos llegado al punto de propiciar la creación de empresas dedicadas casi con exclusividad a la compilación clasificada de ellas y de códigos cuya exitosa comercialización depende, en buena parte, de la estrategia de mercado por medio de la cual, sirviéndose de hojas intercambiables adaptan las modificaciones a las leyes. Las páginas de sus compendios cambian al vaivén de la expedición constante de nuevas normas modificatorias de aquellas que cambiaron otras normas y así sucesivamente.

El Proyecto de ley número 121 de 2008 que hoy nos trae el Senador Ferro Solanilla copia, idéntico, el texto aprobado en año 2007 por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes durante el tercer debate que surtiera el proyecto identificado en aquel entonces con el número 35 de 2006, senado, y el cual no pudo convertirse en ley de la República por encontrarse agotado el tiempo para su trámite conforme al Reglamento del Congreso lo que obligó a su archivo definitivo. Para la Comisión Primera del Senado, entonces, resulta conocido el tema y esta circunstancia, con toda seguridad, hará fácil y ágil la discusión y estudio que se le debe dar a partir de este momento.

Consecuente con las funciones atribuidas por el Decreto 200 de 2003 al Ministerio del Interior y de Justicia y para hacer más expedito el procedimiento de derogatoria de ese cúmulo de leyes inoperantes, el Senador Ferro Solanilla atribuye a ese Ministerio y, en particular, en su Dirección de Ordenamiento Jurídico, la responsabilidad de presentar los proyectos de derogatoria de las leyes buscando optimizar la simplificación normativa dentro de plazos de ejecución ágiles y razonables con la colaboración investigativa de las Altas Cortes Judiciales, de la Organización Electoral y de los organismos de control y vigilancia del país. Similar encargo tendrían, a nivel departamental y municipal, los Gobernadores y Alcaldes para la presentación de proyectos de ordenanzas o acuerdo que busquen derogar normas de las características indicadas en esos niveles de la organización del Estado.

A partir del artículo 4º del proyecto de ley y en el convencimiento de hacer más coherente e integral este proceso de reducción normativa con el de formación de las leyes, el autor contempla algunas modificaciones al Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992). De manera sucinta, el ponente presenta a continuación, los aspectos destacables de la propuesta original del autor del proyecto:

1. Artículo 139 (presentación de proyectos). Se plantea una modificación en el sentido de adicionar a su texto una condición obligatoria para que los proyectos de ley versen sobre una misma materia.

2. Artículo 145 (orden de redacción del proyecto). La alteración se daría en cuanto a la incorporación expresa de las disposiciones que puedan verse modificadas, adicionadas, complementadas o derogadas por

la eventual expedición de la ley cuyo proyecto se encuentre a estudio del Senado o de la Cámara de Representantes;

3. Artículo 156 del Reglamento del Congreso (presentación y publicación de la ponencia), incorpora el medio magnético como forma adicional de presentación de los informes de ponencia para modernizar este acto ritual de los proyectos y ajustarlos a la realidad tecnológica que hoy se vive. Adicionalmente, busca que la ponencia incorpore a su texto, con total exactitud y previa verificación que deberá efectuar el Ponente, la mención de las normas derogadas, presentadas en el proyecto de ley, para lo cual se contaría con la colaboración de la Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia. De otra parte, se crea una causal de mala conducta para el funcionario responsable cuando quiera que la publicación de las ponencias no se efectúen conforme a las indicaciones previstas. El autor de la iniciativa adiciona dos parágrafos al artículo 156. El primero de ellos, hace claridad sobre la forma en que debe proceder la sucesión de Ponentes, antes y después de rendido el informe respectivo y asegura, a las distintas bancadas políticas, el derecho sucesoral por ausencia del primer ponente señalado. El segundo, obliga a la firma de los textos definitivos aprobados por parte del ponente individual o coordinador de ponentes, según el caso, y el Secretario de la Comisión o de la Corporación que lo aprueba, antes de su publicación.

4. Artículo 195 (publicación en un solo texto), pretende asegurar la publicación en un solo texto de las leyes o de la Constitución cuando alguna de ellas haya sido reformada parcialmente, a través de una página web exclusiva para información legislativa del Senado, sin perjuicio de las publicaciones en la ***Gaceta del Congreso***. Dicha página web estará a cargo de técnicos y profesionales que serían contratados por la Cámara Alta.

5. Artículo 230 (observaciones a los proyectos por particulares). La iniciativa busca, gracias a la creación de un parágrafo nuevo, que las personas naturales o jurídicas puedan participar de manera activa en el proceso de simplificación normativa presentando ante el Congreso textos de leyes que, a su juicio, merezcan ser derogados por encontrarse dentro de las categorías indicadas en el artículo 1º del proyecto.

6. Artículo 254 (obligatoriedad de su presentación), relativo a los sujetos sobre quienes pesa la obligación de rendir informes al Congreso de la República. El Senador Ferro Solanilla adiciona un literal, el g), al numeral 6 para establecer que el Ministerio del Interior y de Justicia deberá proceder en ese sentido e informar acerca de los avances y proyecciones en materia de simplificación normativa. Y crea un numeral adicional, el 7º, con el propósito de obligar la presentación de informe sobre recomendaciones de simplificación normativa a los presidentes de las Altas Cortes Judiciales.

En opinión del ponente, algunas de estas modificaciones pueden estimarse necesarias para los fines del proyecto. Sin embargo, frente a otras, presenta sus reservas, con todo respeto, a los miembros de la Comisión Primera:

Pretender que quienes tienen iniciativa legislativa puedan señalar, con absoluta precisión y sin lugar a equívocos, en el Proyecto de Acto Legislativo o de ley respectivo la totalidad de las normas del derecho positivo que eventualmente se derogarían con la expedición de aquella que se quiere dictar es, por decir lo menos, misión compleja y peligrosa. A lo largo de la exposición de motivos del proyecto en estudio y en apartes de esta Ponencia se ha venido resaltando, por ser el tema central, la complicada situación jurídica que se vive en Colombia por la existencia de multitud de normas inaplicables, inoperantes, incompletas, contradictoria, en fin, normas de las cuales pudiéramos predicar toda suerte de descalificaciones y que, en verdad, no alcanzamos a conocer en su totalidad para intentar, ahora, obligar a la exactitud del señalamiento de estas y otras leyes eventualmente sujetas de modificación, adición, complemento o derogatoria, en los proyectos que se presenten. Habla incluso el autor de un "mar de regulaciones", de "proliferación de leyes", de ser más de "diecisiete mil leyes y decretos-leyes vigentes que agrupan más de dos millones de artículos" actualmente en Colombia y, entonces, se torna difícil para los autores y para los ponentes de los proyectos señalar, sin lugar a equivocarse las leyes y/o decretos leyes que puedan verse afectados en su vigencia por la nueva expedición normativa. La expresión común a muchas leyes "…y deroga las disposiciones que le sean contrarias", en sentir del Ponente, no denota pereza legislativa. Lo que busca es, precisamente, evitar que normas que se vean derogadas por la nueva que se expide, al no ser señaladas expresamente como derogadas, confundan y entraben la aplicación e interpretación de las leyes. De todos es sabido que la derogatoria de las normas puede darse de manera expresa o de manera tácita y así lo regula nuestro Código Civil. Expresa, cuando se señala en forma clara y explícita que una disposición deja de regir de tal manera que no cabe duda acerca de la abolición de la disposición. Pero existe, también, la revocatoria tácita de las normas. Ella se presenta cuando una ley posterior anula la razón de ser de la existencia de otra aún cuando en el texto de la primera no se mencione, siquiera, que pueda derogar disposiciones que le sean contrarias. En otras palabras, la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior, es decir, son incompatibles o contradictorias, o ambas. En este último caso, sin embargo, continúan vigentes todas aquellas disposiciones de la ley antigua que no pugnan con las de la nueva ley. La lógica jurídica así lo exige. No existe razón para creer, entonces, que omitir el señalamiento de una disposición contraria a la norma posterior, pueda mantener su vigencia por este sólo hecho. La plena validez de la revocatoria tácita de las normas no parecería, entonces, susceptible de ser discutida. Por ello, el Ponente aconsejaría omitir el parágrafo que se desea incorporar al artículo 145 de la Ley 5ª de 1992 y permitir que el Ministerio del Interior y de Justicia y su Dirección de Ordenamiento Jurídico, adelanten su trabajo de simplificación normativa y de presentación de proyectos derogatorios de normas para adaptar e implementar este proceso, sin llegar a los extremos contemplados en la propuesta original que obligarían a quienes tienen iniciativa legislativa a adelantar un trabajo complejísimo y quizás innecesario que, en todo caso, conllevaría el riesgo de omitir en forma involuntaria la mención de leyes derogadas por la expedición de una ley posterior. Mayor aceptación tendría la posibilidad que los Ponentes pudiesen, a su juicio pero dentro de un sano criterio de responsabilidad, señalar de forma expresa algunas de las leyes que de manera ocasional resultasen derogadas sin que por esta circunstancia recaiga sobre ellos culpa por violación legal. La propuesta del Ponente cambiaría el verbo utilizado en la redacción del artículo de tal manera que en lugar de "deberán" (impositivo) se utilice "podrán" (electivo, alternativo).

Las razones expuestas en el párrafo anterior son igualmente válidas en cuanto tiene que ver con los ponentes y su eventual obligación de "verificar y confirmar la exactitud de la derogatoria de la normatividad vigente expuesta en el proyecto".

Tampoco puede el ponente compartir con el autor la modificación que se pretende hacer al artículo 195 de la Ley 5ª de 1992. De una parte, no se evidencia la necesidad de contratar personal técnico y profesional adicional al vinculado a la planta de personal del Congreso para preparar y publicar en página web las leyes y la Constitución cuando quiera que hayan sufrido reformas en sus contenidos y deba hacerse su publicación en un solo texto, incluyendo las sentencias de constitucionalidad, aporte novedoso que servirá, sin duda, para establecer concordancias y fijar criterios claros de sujeción de la norma de inferior jerarquía a la norma superior. El manejo racional de los recursos presupuestales asignados a la Rama Legislativa y la política de austeridad del gasto imponen una mejor utilización del recurso humano al servicio de la Corporación. El ponente está seguro que dentro de estos parámetros y con los medios existentes puede contarse con la página web de que habla el doctor Ferro Solanilla como medio de información legislativa de la mejor calidad sin tener que recurrir a nuevos y onerosos contratos de prestación de servicios profesionales y asignando esta competencia a los Secretarios Generales de cada una de las Cámaras puesto que ni el Senado de la República ni la Cámara de Representantes tienen una Oficina Técnica y profesional propiamente dicha cuya función sea trabajar en la preparación y publicación de las leyes y de la Constitución que, reformadas parcialmente, deban publicarse en un solo texto. De otro lado, tampoco está clara la razón por la cual se quiere despojar, de tajo, a la Cámara de Representantes de la competencia que hoy le atribuye la norma. La

facultad de publicar en un solo texto leyes que al haber sido reformadas parcialmente deban darse a conocer en esa forma, debe estar radicada en ambas Cámaras como quiera que el órgano legislativo en Colombia es de naturaleza bicameral y tanto el Senado como la Cámara de Representantes concurren por igual en la formación de las leyes. En verdad, no se entiende claramente la conveniencia de este despojo y, por ello, quien este informe rinde se atreve a proponer el mantenimiento del actual artículo 195 con la única modificación que permita crear una página web para información legislativa en cada una de las Cámaras.

Otra observación que vale la pena formular al texto presentado por el doctor Ferro Solanilla para reformar el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 es la que tiene que ver con los parágrafos que se le adicionan en cuanto a lo que se podría denominar "derecho sucesoral de las bancadas" cuando por renuncia, licencia temporal o suspensión de quien haya sido designado para tal fin, deba nombrarse un nuevo ponente antes y después de rendido el informe respectivo. Sobre el particular, el ponente cree conveniente hacer claridad en el sentido que el cumplimiento del derecho sucesoral estaría sujeto a la condición que existiese más representación de la misma bancada en la Comisión y que en caso de que se produzca por renuncia esta requeriría ser aceptada para el cumplimiento de la designación del ponente reemplazante. De manera adicional, se agrega otro parágrafo al artículo 156 en estudio, el segundo en el pliego de modificaciones, para aclarar que un nuevo reparto de los proyectos se hará toda vez que se inicie un nuevo período constitucional de sesiones y el proyecto repartido haya hecho tránsito de la legislatura anterior a la nueva que se inicia.

No sobre advertir a la Comisión que el proyecto presenta dos inconsistencias, a saber: la primera, en cuanto tiene que ver con lo establecido en los artículos 2º y 10. Una mirada detallada nos permite observar que el artículo 2º dispone que la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y el Consejo Superior de la Judicatura, dentro de la Rama Judicial del Poder Público, promuevan estudios e investigaciones que contribuyan al propósito de simplificación normativa y se excluye a la Corte Constitucional de esta competencia. Y el artículo 10, al señalar cuáles presidentes de las Altas Cortes están obligados a presentar informe al Congreso de la República sobre recomendaciones de simplificación normativa, incluye a quienes presiden las Corporaciones citadas en el artículo 2º y menciona, además, al Presidente de la Corte Constitucional. El ponente quiere creer que esta debilidad en la redacción de los artículos citados pudo deberse a una imprevisión involuntaria y, entonces, sugiere a los miembros de la Comisión Primera incluir a la Corte Constitucional en el artículo 2º para hacerlo coherente con lo prescrito en el artículo 10 del proyecto. La segunda inconsistencia tiene relación con la omisión de la mención del artículo 230 en el título del proyecto. En efecto, el autor titula la iniciativa "por la cual se promueve la simplificación normativa, se modifican los artículos 139, 145, 156, 195 y se adiciona el artículo 254 de la Ley 5ª de 1992" cuando, también, pretende la modificación del artículo 230 de la ley citada al añadir un segundo parágrafo que permitiría a las personas naturales y jurídicas participar de la reducción normativa indicando al Congreso leyes que, a su juicio, debiesen ser derogadas por encontrarse dentro de las categorías susceptibles de serlo, indicadas anteriormente. Empero, para el ponente la aprobación de un parágrafo de esta naturaleza no deja de ser peligroso y se atreve a imaginar la complicada situación que podría generarse frente a la posibilidad que cualquier ciudadano que no guste de tal o cual ley quiera, a través de ese mecanismo, pretender la anulación de la norma y someter al Congreso a resolver, muy probablemente, toda suerte de derechos de petición para alcanzar su propósito. Por eso, el pliego de modificaciones adjunto elimina el artículo que propone el parágrafo 2° del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992.

Merece capítulo especial el análisis de la modificación al artículo 145 del Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992) contenida en el Proyecto de ley número 69 de 2008 por cuanto es esta la única propuesta que formula en Senador Clopatofsky en su iniciativa. El proyecto no ofrece ninguna complicación. Solo procura incorporar un paso más en el orden de redacción de los proyectos de ley: la mención del autor, o autores del mismo en artículo posterior a aquel en el cual se determine la vigencia de la norma.

El ponente conoce escasos antecedentes en este sentido. Uno de ellos, reciente, recuerda a un emérito e ilustre colega de quien mucho aprendiera en un pasado cercano. Raimundo Emiliani Román, promotor de la Ley 51 de 1983 y de quien se afirmara *"Emiliani se hizo famoso, cuando propuso una ley (conocida como "Ley Emiliani") que traslada la mayoría de los días festivos que caen entre semana o el mismo domingo al lunes inmediatamente siguiente, para juntarlos con el fin de semana y evitar interrupciones laborales".* Otro, menos reciente pero no menos importante, la Ley 24 de 1924, mejor conocida como "Ley Concha" que estableciera que el matrimonio católico anulaba el anterior matrimonio civil con otra persona y obligaba a apostatar públicamente a los bautizados católicos que quisieran contraer matrimonio civil, conocida así por llevar el nombre del constitucionalista, diplomático y ex Presidente colombiano José Vicente Concha. Traer a colación estos ejemplos no es descabellado. El nombre del autor de una ley puede hacer, como en estos casos, más fácilmente identificable la propia ley al tiempo que permite el fenómeno inverso, esto es, que la ley haga más fácilmente identificable al autor o autores de la misma. La simbiosis producida favorece mutuamente el conocimiento de la ley y de su autor. Y es sano y loable el reconocimiento que pueda hacerse a quienes, con esfuerzo, empeño y dedicación trabajan para llevar al Congreso sugerencias e ideas que, de manera eventual, resulten plasmadas en normas que regulen las actividades de los colombianos, buscando regir la conducta social con el único propósito de beneficiar a los gobernados y hacer que la convivencia entre ellos sea pacífica y armónica.

Las leyes se publican para darse a conocer. No ocurre así con los nombres de los autores. Facilitar el conocimiento de estos últimos con la incorporación de sus nombres en el texto de la ley, es bueno ya que hoy sólo nos es dable estar al tanto, en el mejor de los casos, de si el proyecto, o la ley, o la reforma constitucional, tuvo su origen en el Gobierno o en alguno de los Congresistas o de los funcionarios con competencia para presentarlo pero siempre como fruto de la investigación directa en ese sentido. Como bien lo señala el autor del proyecto, la mención del nombre del autor o autores en el proyecto mismo permitiría a la ciudadanía ejercer, con mayor facilidad, la vigilancia y el control que le cabe sobre la actividad legislativa en momentos en los cuales la atención del país se vuelca sobre el desempeño de quienes integran el Senado de la República y la Cámara de Representantes. La publicación de la nueva norma, entendida como el acto de llevar al conocimiento de los ciudadanos el texto de una ley e informar que ella rige hacia el futuro, es el medio apto para dar a conocer, también, al autor o autores de ella.

El ponente comparte el querer del autor y entiende que la aprobación de la iniciativa por parte de la Comisión Primera del Senado, permitiría desarrollar el principio de participación ciudadana y el ejercicio de la función de vigilancia y control que le asiste sobre la labor legislativa.

Aprovechando el estudio que del proyecto hace la Comisión, se han querido incorporar algunas modificaciones adicionales a ciertos artículos del Reglamento del Congreso, o Ley 5ª de 1992 las que, en último término, servirán para enriquecer el proyecto original y harán claridad sobre aspectos importantes del trámite de las leyes, llenando vacíos que otrora han generado dificultades y dilatado sin necesidad la aprobación de leyes y reformas constitucionales de inusitada importancia y que comprenden:

1. Artículo 41 (atribuciones de las Mesas Directivas de las Cámaras). Se elimina el numeral 5 ("disponer la celebración de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes de la misma o de ambas Cámaras, cuando sea conveniente o necesaria su realización, y en acuerdo con la Mesa directiva de la otra Cámara, en tratándose del segundo evento. Sendas resoluciones así lo expresarán") por cuanto la expedición de resoluciones para disponer la celebración de sesiones conjuntas de las Comisiones de una o de ambas Cámaras se regula a partir de la modificación que en el estudio de este proyecto se hace al artículo 170 de la misma codificación.

2. Artículo 85 (clases de sesiones). Se adiciona un parágrafo para impedir el trámite de proyectos de ley estatutaria o Proyectos de Acto Legislativo durante las sesiones extraordinarias. La Corte Constitucio-

nal, en reiteradas jurisprudencias ha venido insistiendo en la necesidad de tramitar las leyes estatutarias dentro de un mismo período ordinario de sesiones entendiéndolo, en sentido estricto, como aquel que se inicia el 20 de julio y concluye el 20 de junio del año inmediatamente siguiente. Por su parte, las reformas constitucionales, para su trámite, requieren ser discutidas durante dos períodos ordinarios consecutivos (artículo 375). El artículo que se incorpora al proyecto en el pliego de modificaciones sólo aspira a ser consecuente con esta interpretación jurisprudencial evitando, así, dispendiosas discusiones que retardan la aprobación de los proyectos y que llevan implícito el riesgo de no ajustarse a las disposiciones constitucionales conforme la interpretación de la Corte Constitucional.

3. Artículo 169 (Sesiones Conjuntas. Comisiones de ambas Cámara o de la misma) incorpora al numeral 2 el requisito de la solicitud de sesión conjunta por parte del Gobierno para estudiar los proyectos sobre los cuales pese trámite de urgencia. En el artículo 163 constitucional debemos distinguir la consagración del mensaje de urgencia, la insistencia en el mismo y la solicitud de sesionar conjuntamente para el estudio de un proyecto. La redacción actual del numeral 2, referido a las Sesiones Conjuntas de las Comisiones de ambas Cámaras o de una sola de ellas, confunde el trámite de urgencia con la sesión conjunta como si fuesen una misma modalidad o la una supusiese la otra. El Gobierno puede, a su discreción, pedir del Congreso el enfoque urgente de cualquier proyecto sin que ello implique, necesariamente, la sesión conjunta de las Comisiones de ambas Cámaras o de una de ellas. Es decir, la petición se refiere en concreto al estudio inmediato de un proyecto más no a la sesión conjunta para ello. Pero el Gobierno puede, también a su voluntad, pedir la sesión conjunta para el trámite de un proyecto. Y esta sutil diferencia es la que pretende aclarar con la incorporación de la frase "y solicitud de sesión conjunta" que se incorpora al numeral 2 del artículo 169 del reglamento del Congreso.

4. Artículo 170 (Sesiones Conjuntas. Presidencia), pretende clarificar la competencia para presidir las Sesiones Conjuntas de las Comisiones. En igual sentido, determina quién debe actuar como Secretario de las mismas y se determina la necesidad de expedir resolución para la celebración de aquellas Sesiones Conjuntas de Comisiones cuando lo solicite el Presidente de la República. La modificación que se propone hace precisión en el sentido de determinar que sean el Presidente elegido para el período respectivo en la Comisión del Senado quien presida la sesión conjunta y el Vicepresidente de la misma sesión quien haya sido elegido Presidente para el período respectivo en la Comisión de la Cámara de Representantes. En época relativamente reciente, las Comisiones Segundas de Senado y Cámara se vieron afectadas en el desarrollo de su actividad legislativa durante los debates del Proyecto de Tratado de Libre Comercio en razón de las discusiones sobre quién tenía la atribución de presidir las sesiones conjuntas luego de haberse declarado impedido para presidirlas el Presidente electo de la Comisión del Senado en ese momento. La definición sobre el tema demoró dos meses la iniciación de la discusión del Tratado. La precisión que se hace, entonces, sobre esta materia es, a juicio del ponente, saludable y oportuna. Análogamente, se incorpora al artículo otra exactitud para definir quién actúa como Secretario de la sesión conjunta.

Es la Comisión la competente para proponer cualquier modificación que estime del caso a los textos en estudio. Así mismo, es la Comisión la que debe decidir si el artículo 1º del Proyecto de ley número 121 de 2008 se ajusta o contraría las disposiciones constitucionales.

Por las razones expuestas, el ponente se permite proponer:

"Dése primer debate al Proyecto de ley número 69 de 2008 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992*, acumulado con el Proyecto de ley número 121 de 2008 Senado, *por la cual se promueve la simplificación normativa, se modifican los artículos 139, 145, 156, 195 y se adiciona el artículo 254 de la Ley 5ª de 1992*, con el pliego de modificaciones que se adjunta.

De la Comisión,

Roberto Gerléin Echeverría.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 69 DE 2008 SENADO ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NUMERO 121 DE 2008, SENADO

TITULO

por la cual se promueve la simplificación normativa, se modifican los artículos 139, 145, 156, 195 y se adicionan los artículos 230 y 254 de la Ley 5ª de 1992.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. En desarrollo de la responsabilidad atribuida en el Decreto 200 de 2003 a la Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, de adelantar los procesos de simplificación normativa, será obligación permanente de este Ministerio la presentación de los respectivos proyectos de ley que tengan por objeto derogar las normas anacrónicas, improcedentes, contradictorias, incompletas, inexactas o redundantes del ordenamiento jurídico nacional, con el fin de que el Congreso de la República los estudie y proceda a darles trámite.

Parágrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, el Ministerio del Interior y de Justicia deberá iniciar la presentación, al Congreso de la República, de los proyectos de ley de simplificación normativa en relación con las disposiciones legales de carácter nacional actualmente vigentes. Esta tarea deberá estar concluida dentro de los dieciocho (18) meses siguientes.

Artículo 2º. La Corte Constitucional, la Corte suprema de Justicia, el consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, dentro de la Rama Judicial del Poder Público, lo mismo que los organismos de control y vigilancia y la Organización Electoral, en sus ámbitos respectivos, promoverán estudios e investigaciones que contribuyan al propósito de simplificación normativa de que trata esta ley. Sus conclusiones deberán comunicarse a la Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia.

Parágrafo. Los órganos judiciales que declaren la nulidad de leyes y decretos-leyes deberán informar esta circunstancia de manera inmediata al Congreso de la República.

Artículo 3º. Los gobernadores en los departamentos y los alcaldes en los municipios deberán promover estudios e investigaciones que igualmente contribuyan al propósito de establecer las disposiciones anacrónicas, improcedentes, repetitivas, contradictorias, incompletas o inexactas en la normatividad departamental o municipal, según el caso, con el objeto de presentar los correspondientes proyectos de ordenanza o acuerdo.

Artículo 4º. Elimínese el numeral 5 del artículo 41 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 5º. El artículo 85 de la Ley 5ª de 1992 tendrá un parágrafo del siguiente tenor:

Parágrafo. En las sesiones extraordinarias no se podrán tramitar proyectos de ley estatutaria o proyectos de acto legislativo.

Artículo 6°. El artículo 139 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

Artículo 139. *Presentación de proyectos.* Los proyectos de ley **deberán versar sobre una misma materia y** podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

Artículo 7°. El artículo 145 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

Artículo 145. *Orden de la redacción del proyecto.* En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva **la cual contendrá un artículo posterior al de vigencia con la mención del autor o autores** y exposición de motivos.

Al final de la parte dispositiva podrán señalarse, de manera expresa, las disposiciones que se modifican, adicionan, complementan o derogan. Sin este orden **y contenido** el Presidente **de la respectiva Cámara** devolverá el proyecto para su corrección.

Artículo 8°. El artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

Artículo 156. *Presentación y publicación de la ponencia.* El informe será presentado por escrito, en original, dos copias **y medio magnético** al Secretario **General** de la Comisión Permanente.

La publicación **de los informes de ponencia** se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes **a su recibo por intermedio del Secretario General de la respectiva Comisión o la Secretaría General de la Corporación.** Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por medio mecánico **o electrónico** para **hacerlo llegar a** los miembros de la Comisión, **antes de la sesión, de lo cual deberá quedar constancia;** ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la ***Gaceta del Congreso***.

El no cumplimiento de la publicación de las ponencias en los términos previstos en el presente artículo será causal de mala conducta para el funcionario responsable, ya sea del Congreso o de la Imprenta Nacional.

Parágrafo 1°. En caso de renuncia aceptada, licencia temporal o suspensión de quien haya sido designado ponente, la Mesa Directiva de la respectiva comisión, procederá a designar un nuevo ponente de la misma Bancada, siempre que existiere más representación de la bancada en la Comisión.

En caso de renuncia aceptada, licencia temporal o suspensión de quien como único ponente haya rendido el respectivo informe, la Mesa Directiva de la respectiva comisión, procederá a designar un nuevo ponente de la misma Bancada, siempre que existiere más representación de la bancada en la Comisión, con el propósito de que coadyuve la ponencia presentada o rinda una nueva ponencia en los términos previstos en la Ley 5ª de 1992.

Parágrafo 2°. Cuando los proyectos hagan tránsito y el período constitucional del congreso haya terminado, la Mesa Directiva de la Comisión procederá a un nuevo reparto.

Parágrafo 3°. Los textos definitivos aprobados tanto en Comisión como en Plenaria antes de ser enviados a publicación, deberán ser firmados por el ponente o por el coordinador de ponentes y por el Secretario General de la Comisión, o de la Corporación, según fuere el caso.

Artículo 9º. El numeral 2 del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

2. Por solicitud gubernamental. Se presenta cuando el Presidente de la República envía un mensaje para trámite de urgencia **y solicitud de sesión conjunta** sobre cualquier proyecto de ley. En este evento se dará primer debate al proyecto, y si la manifestación de urgencia se repite, el proyecto tendrá prelación en el Orden del Día, excluyendo la consideración de cualquier otro asunto hasta tanto la Comisión decida sobre él; y,

Artículo 10. El artículo 170 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 170. ***Mesa Directiva***. La sesión conjunta será presidida por el Presidente **elegido para el período de que se trate** de la respectiva Comisión senatorial, y como Vicepresidente actuará el Presidente **elegido para el período de que se trate** de la **respectiva** Comisión de la Cámara. **Como Secretario actuará el Secretario General de la respectiva Comisión senatorial y como Subsecretario el Secretario General de la respectiva Comisión de la Cámara.** Cuando se trata del estudio de los proyectos de ley de origen privativo en la Cámara de Representantes se procederá en sentido contrario.

La Mesa Directiva de las sesiones conjuntas dispondrá mediante resolución la celebración de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes, cuando así lo solicite el Presidente de la República.

Artículo 11. El artículo 195 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

Artículo 195. *Publicación en un solo texto.* **Los Secretarios Generales de cada una de las Cámaras** tendrán a su cargo la preparación y publicación, **en la página web de las Secretarías Generales de la respectiva Cámara,** de las leyes **y la Constitución Política** que al haber sido objeto de reforma parcial, deben publicarse en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas **incluidas las sentencias de constitucionalidad.**

Esta página web será destinada exclusivamente para la publicación de la información legislativa de cada Corporación.

Artículo 12. Adiciónase al numeral 6 del artículo 254 de la Ley 5ª de 1992 un literal g), así:

g) Informe sobre los avances y proyecciones en materia de simplificación normativa, en el que se especificarán uno a uno los proyectos de ley presentados por el Gobierno sobre la materia. Este informe será enviado por el Ministerio del Interior y de Justicia dentro de los primeros 15 días de cada período legislativo a la Secretaría General de la Cámara.

Artículo 13. Adiciónase el artículo 254 de la Ley 5ª de 1992, con un nuevo numeral que se distinguirá con el número 7, el cual quedará así:

7. Los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura presentarán informe semestral al Congreso de la República, sobre recomendaciones de simplificación normativa.

Artículo 14. La presente ley modifica los artículos 41, 139, 145, 156, 169, 170, 195 y adiciona los artículos 85 y 254 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 15. La presente ley rige a partir de su publicación.

Roberto Gerléin Echeverría.

CONTENIDO

Miércoles 3 de diciembre de 2008
SENADO DE LA REPUBLICA

Pags.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley - número 154 de 2008 Senado, por la cual se modifica el Codigo Penal... 1

Informe para primer debate y texto propuesto al 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

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 160 de 2008 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970 6

Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 119 de 2008 Senado, por medio de la cual se regula la actividad de Remolque y se dictan otras disposiciones..... 7

Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 69 de 2008 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992. Acumulado con el Proyecto de Ley número 121 de 2008 Senado, por la cual se promueve la simplificación normativa, se modifican los artículos 139, 145, 156, 195 y se adiciona el artículo 254 de la Ley 5ª de 1992 15

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2008