



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 282

Bogotá, D. C., miércoles 6 de mayo de 2009

EDICION DE 16 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

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 184
DE 2008 CAMARA**

por medio de la cual se regulan las disposiciones de tránsito contentivas de medidas restrictivas de la movilidad vehicular en el territorio colombiano.

Bogotá, D. C., 22 de abril de 2009

Doctor

ALONSO ACOSTA OSIO

Presidente Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación hecha por la Mesa Directiva, rendimos ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 184 de 2008 Cámara, *por medio de la cual se regulan las disposiciones de tránsito contentivas de medidas restrictivas de la movilidad vehicular en el territorio colombiano*, presentado por el honorable Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, doctor Augusto Posada Sánchez.

I. Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley, tiene como finalidad evitar que las medidas de restricción vehicular operen de manera indefinida en el tiempo y al arbitrio de cada Alcaldía Municipal, de tal manera que estas estén sujeción a una planificación estructural ordenada en el tiempo de tal forma que los impactos negativos causados sean mínimos.

II. Marco jurídico

Esta iniciativa legislativa desarrolla la normativa Constitucional contenida en los artículos 24 y 86, que conceden el derecho a todo colombiano para circular libremente por el territorio nacional, pero sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público, permitiendo y garantizando el desarrollo de algunas garantías fundamentales insertas en nuestra Carta Magna.

Así mismo este proyecto al referirse a la movilidad vehicular en el territorio nacional y su temporalidad toca temas de la Ley 769 de 2002, que es la que regula la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

III. Consideraciones sobre el proyecto

El presente proyecto autoriza a las administraciones municipales y distritales en todo el territorio nacional a adoptar o implementar medidas de restricción a la movilidad o libre circulación vehicular, pero condiciona esta facultad a una temporalidad de máximo cuatro (4) años, a presentar solicitud para su implementación, ante el Ministerio de Transporte, quien además efectúa el control del mismo, a la aprobación de un Plan Maestro de Movilidad por parte de los Concejos Municipales y a la creación de un comité veedor a nivel municipal o distrital.

Indudablemente en Colombia existe un aumento progresivo del parque automotor, lo que ha generado sobreoferta en el transporte público y por ende la circulación de un gran número de vehículos particulares, creándole a las ciudades problemas de movilidad debido a la limitaciones que tiene la malla vial, esto ha hecho que se vuelvan intransitables por la congestión en las horas de mayor demanda, produciendo altos niveles de contaminación al ambiente, disminución en la velocidad al transitar, mayores tiempos de viaje y sobrecostos de operación, entre otros; razón por la que consideramos al igual que el autor que deben adoptarse medidas que permitan optimizar los recursos asociados al transporte, de ahí que en ya varias ciudades se esté restringiendo la circulación de vehículos en horas y días determinados.

Sin embargo este proyecto busca que las medidas de restricción a la movilidad vehicular o libre circulación sólo se puedan implementar de manera temporal por un período de hasta cuatro (4) años, lo que a nuestro juicio resulta improcedente ya que las condiciones de tránsito vehicular entre una y otra ciudad varían, de

ahí que algunas autoridades restrinjan el tránsito temporalmente debido a circunstancias accidentales como la construcción de obras y otras como sucede con el caso de Bogotá lo hagan de forma permanente debido al alto número de vehículos que circulan diariamente por la ciudad, además en este caso de ser aprobada la iniciativa tal como se pretende, el Distrito se vería abocado a levantar la medida una vez transcurrido el tiempo establecido, esto ocasionaría sin lugar a dudas enormes problemas de movilidad y de contaminación a la ciudad.

Así mismo resulta contrario a la Constitución Nacional que las autoridades regionales o municipales para implementar la medida, deban presentar solicitud ante el Ministerio de Transporte y además deban someterse a su vigilancia ya que esta limitación vulnera

flagrantemente la autonomía otorgada por el constituyente a estas entidades territoriales.

De otra parte no se puede desconocer que actualmente en el Congreso de la República cursa su trámite el Proyecto de ley número 249 de 2008 Cámara, *por la cual se regula la restricción vehicular o “Pico y Placa” en las vías públicas de Colombia, se adopta la Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular y se dictan otras disposiciones*; acumulado con el 291 de 2008 Cámara, el cual regula el mismo tema y se encuentra pendiente de darle segundo debate razón por la que resulta inconveniente darle trámite a esta iniciativa, en consideración a que en la Plenaria mediante proposiciones, a dicho proyecto se le pueden adicionar elementos que no se hayan tenido en cuenta en el primer debate.

A continuación se hace un paralelo de los proyectos presentados:

Proyecto de ley número 184 de 2008 Cámara	Proyecto de ley número 249 de 2008 Cámara
<p>Artículo 1°. Autorícese a las administraciones municipales y distritales en todo el territorio nacional a adoptar o implementar medidas de restricción a la movilidad o libre circulación vehicular, que operarán o funcionarán sólo en las siguientes condiciones:</p> <p>A. Las medidas de restricción a la movilidad vehicular o libre circulación en todo el territorio colombiano, sólo podrán ser implementadas de manera temporal por un período de hasta cuatro (4) años.</p> <p>B. Se autorizará a las autoridades regionales o municipales a implementar la medida, sólo si presentan solicitud para la implementación, orientación y la ejecución de la política nacional en materia de movilidad que restringe la circulación vehicular, ante el Ministerio de Transporte, sometida al visto bueno del Ministro o de su delegado como autoridad suprema de tránsito.</p> <p>C. El Ministerio de Transporte vigilará e inspeccionará la implementación, orientación y la ejecución de la medida de restricción vehicular con base en el análisis que realice del estudio técnico que deberán presentar los Alcaldes anexo a la petición para implementarla en su municipio, con la finalidad de realizar un diagnóstico de movilidad en la respectiva ciudad y determinar la implementación y entrada en vigencia de la medida si fuese necesario.</p> <p>D. Los alcaldes deberán presentar a sus respectivos Concejos Municipales un Plan Maestro de Movilidad, contentivo de infraestructura vial y preservación del medio ambiente, que permita levantar la medida en el tiempo determinado en el literal a) de este artículo.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto de la ley.</i> La presente ley tiene por objeto, instaurar el marco jurídico que regule la restricción vehicular o “pico y placa”, para orientar las acciones del Estado y de la sociedad en general, en relación con el tránsito vehicular del país, en concordancia con los planes de movilidad y adoptar, de manera obligatoria, la Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular en todo el territorio nacional.</p>
<p>Artículo 2°. Los municipios o distritos que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, cuentan con la medida, tendrán un período de seis (6) meses para realizar la solicitud de implementación estipulada en el literal b) y presentar el Plan Maestro de Movilidad del que habla el literal d) del artículo 1°.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Restricción vehicular o “Pico y Placa”.</i> Para los fines de la presente ley, se considera restricción vehicular o “pico y placa”, la medida obligatoria para automóviles particulares y del servicio público de transporte de pasajeros colectivo e individual, en las aéreas, metropolitana, distrital y municipal, que en horarios de alto flujo vehicular, de acuerdo al dígito final de la placa del vehículo, deberán restringir la movilidad por las áreas de impacto.</p> <p>Parágrafo. Para el levantamiento de la medida de restricción vehicular o “pico y placa”, la autoridad competente deberá soportarla con los estudios técnicos que así lo justifiquen.</p>
<p>Artículo 3°. Se creará un comité veedor a nivel municipal o distrital encargado de regular la ejecución del Plan Maestro de Movilidad, con la finalidad de que este sea efectivamente ejecutado por las administraciones municipales y mejorar así el sistema vial y ambiental en cada municipio, este estará integrado así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un (1) delegado del Ministerio de Transporte. • Tres (3) delegados de los Concejos Municipales. • Dos (2) delegados de empresas transportadoras. 	<p>Artículo 3°. <i>Restricción vehicular ambiental o “Pico y Placa Ambiental”.</i> La restricción vehicular ambiental o “Pico y Placa Ambiental” es una medida adicional a la restricción vehicular o pico y placa, que con el fin de controlar los niveles de contaminación ambiental, restringe el tránsito para los vehículos de transporte público colectivo y de carga, que operen con cualquier tipo de combustible; excepto aquellos vehículos que operen con gas natural vehicular.</p>

Proyecto de ley número 184 de 2008 Cámara	Proyecto de ley número 249 de 2008 Cámara																		
<p>A• Dos (2) delegados de agremiaciones de constructores. • Un (1) delegado de la corporación ambiental de la región.</p>	<p>Parágrafo. En las ciudades donde esté implementada esta medida, se mantendrán las disposiciones vigentes; en las demás ciudades que por sus condiciones de contaminación ambiental se necesite implementar la restricción vehicular ambiental o “pico y placa” ambiental, se aplicará lo dispuesto en el presente artículo.</p>																		
<p>Artículo 4°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular.</i> Para los fines de la presente ley, la Tabla Unica de Restricción Vehicular, es el esquema de obligatorio cumplimiento que contiene las limitaciones de circulación vehicular, y que se aplicará con dos o más dígitos, de acuerdo a las necesidades de cada municipio, de la siguiente manera:</p> <p>Vehículos particulares</p> <table border="1" data-bbox="818 575 1333 653"> <thead> <tr> <th>En todo el país</th> <th>Lunes</th> <th>Martes</th> <th>Miércoles</th> <th>Jueves</th> <th>Viernes</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Dos Dígitos</td> <td>9 y 0</td> <td>1 y 2</td> <td>3 y 4</td> <td>5 y 6</td> <td>7 y 8</td> </tr> <tr> <td>Cuatro Dígitos</td> <td>9, 0, 5 y 6</td> <td>1, 2, 7 y 8</td> <td>3, 4, 9 y 0</td> <td>5, 6, 1 y 2</td> <td>7, 8, 3 y 4</td> </tr> </tbody> </table> <p>Parágrafo 1°. Las restricciones contenidas en la Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular, para los vehículos particulares, no regirán durante los días sábados, domingos y los días festivos establecidos por la ley o cuando excepcionalmente lo indique la autoridad competente municipal o distrital.</p> <p>Parágrafo 2°. Las medidas adoptadas en la Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular, para los vehículos particulares, tendrán una rotación anual. El año siguiente a la vigencia de esta ley, se rotará la restricción avanzando los dígitos al día siguiente hábil.</p> <p>Parágrafo 3°. Las restricciones para los vehículos de servicio público de transporte de pasajeros colectivo e individual en las Areas Metropolitana, Municipal o Distrital, no superará los dos dígitos ni regirán durante los días domingos y los festivos establecidos por la ley o cuando excepcionalmente lo indique la autoridad municipal o distrital competente.</p> <p>Parágrafo 4°. Las medidas adoptadas para los vehículos de servicio público de transporte de pasajeros colectivo e individual, en las áreas Metropolitana, Municipal o Distrital, tendrán una rotación semanal.</p>	En todo el país	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Dos Dígitos	9 y 0	1 y 2	3 y 4	5 y 6	7 y 8	Cuatro Dígitos	9, 0, 5 y 6	1, 2, 7 y 8	3, 4, 9 y 0	5, 6, 1 y 2	7, 8, 3 y 4
En todo el país	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes														
Dos Dígitos	9 y 0	1 y 2	3 y 4	5 y 6	7 y 8														
Cuatro Dígitos	9, 0, 5 y 6	1, 2, 7 y 8	3, 4, 9 y 0	5, 6, 1 y 2	7, 8, 3 y 4														
	<p>Artículo 5°. <i>Excepciones para la aplicación de la Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular.</i> Las restricciones de circulación o “pico y placa”, que contiene la Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular, no serán aplicables a los siguientes vehículos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Los que conforman la “Caravana Presidencial”. Los vehículos asignados al cuerpo diplomático. Las carrozas fúnebres. Los vehículos pertenecientes a las Fuerzas Militares y de Policía Nacional. Las ambulancias, los vehículos pertenecientes a los Cuerpos Oficiales de Bomberos y, cualquier otra dedicada exclusiva y públicamente a la atención de emergencias. Los vehículos que transportan a discapacitados, siempre y cuando utilicen para su identificación el distintivo reconocido internacionalmente para este fin. Los vehículos operativos de las empresas de servicios públicos domiciliarios que tengan el logo pintado en la carrocería. Los vehículos destinados al control del tráfico y las grúas autorizadas o propias de las Secretarías de Tránsito y Transporte de cada municipio, plenamente identificados como tales. Las motocicletas. Los vehículos con blindaje igual o superior al nivel tres (3). Los vehículos destinados a la prestación de servicios de escolta, debidamente identificados como tales y durante la prestación del mismo. 																		

Proyecto de ley número 184 de 2008 Cámara	Proyecto de ley número 249 de 2008 Cámara
	l) Vehículos vinculados al transporte masivo de pasajeros bien sea articulados o alimentadores. m) Vehículos de servicios especiales de transporte de asalariados y escolares debidamente autorizados. n) Los vehículos de carga y aquellos que transporten alimentos perecederos. o) Los vehículos del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.
	Artículo 6°. Horarios, días y áreas de impacto para la restricción vehicular. Cada Alcalde Municipal, según las características de su localidad y por razones principalmente de movilidad, según las necesidades, podrá adoptar el horario, el día y las áreas de impacto de la medida. Sin embargo, cuando la medida de restricción vehicular o “pico y placa” sea adoptada, la aplicación de la Tabla Unica Nacional de Restricción Vehicular, será de obligatorio cumplimiento.
	Artículo 7°. Organismos de Control y Vigilancia. El Ministerio de Transporte, los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital y la Policía Nacional en sus cuerpos especializados de Policía de Tránsito, serán los organismos encargados de velar por el estricto cumplimiento de esta ley, en concordancia con la Ley 769 de 2002.
	Artículo 8°. Sanciones. Los infractores a lo dispuesto en la presente ley, se harán acreedores a las sanciones establecidas en la Ley 769 de 2002, y las demás normas que la modifiquen o adicionen, y su control, estará a cargo de la autoridad de tránsito de la jurisdicción competente.
	Artículo 9°. Publicidad. El Ministerio de Transporte adelantará la divulgación de la presente ley por los medios masivos de comunicación.
	Artículo 10. Vigencia. Esta ley regirá desde la fecha de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, proponemos a los miembros de la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes, el archivo del Proyecto de ley número 184 de 2008 Cámara, *por medio de la cual se regulan las disposiciones de tránsito contentivas de medidas restrictivas de la movilidad vehicular en el territorio colombiano.*

Cordialmente,

Buenaventura León León, Ponente coordinador;
Ciro Rodríguez Pinzón, Ponente.

**COMISION SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACION
INFORME DE PONENCIA
PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá, D. C., 6 de mayo de 2009

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 184 de 2008 Cámara, *por medio de la cual se regulan las disposiciones de tránsito contentivas de medidas restrictivas de la movilidad vehicular en el territorio colombiano.*

La presente ponencia es presentada por los honorables Representantes Buenaventura León León (Coordinador) y *Ciro Antonio Rodríguez Pinzón.*

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 – 050/09 del 6 de mayo de 2009, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Subsecretario Comisión Sexta Constitucional,

Jaime A. Sepúlveda Muñetón.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO
215 DE 2008 CAMARA, 99 DE 2008 SENADO**

por la cual se adicionan los artículos 377A y 377B uso, construcción, comercialización y/o tenencia de semisumergibles o sumergibles a la Ley 599 de 2000.

Bogotá, D. C., 28 de abril de 2009

Honorable Representante

KARIME MOTTA Y MORAD

Presidenta

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes.

Ciudad.

Respetada señora Presidenta:

En cumplimiento del honroso encargo por usted encomendado, atentamente nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 99 de 2008 Senado, por la cual se adicionan los artículos 377A y 377B uso, construcción, comercialización y/o tenencia de semisumergibles o sumergibles a la Ley 599 de 2000**, en los siguientes términos:

1. Antecedentes y trámite en el Senado

Este proyecto de ley fue radicado el 6 de agosto de 2008 en el Senado de la República, por la honorable Senadora Claudia Rodríguez de Castellanos y el honorable Representante Luis Felipe Barrios. Hizo curso en Senado, siendo aprobado en primer debate el 22 de octubre de 2008 en la Comisión Primera, según consta

en el Acta 17 de 2008; y el 19 de noviembre de 2008 fue aprobado en la Plenaria del Senado, según Acta número 27 de 2008.

El proyecto de ley consta de tres artículos, incluida la vigencia. En el **artículo 1º** se establece el objeto, que es una adición al Capítulo II (Del tráfico de estupefacientes y otras infracciones), del Libro Segundo Parte Especial, de la Ley 599 de 2000.

En el **artículo 2º**, se establece dicha adición, como artículos 377A – USO, CONSTRUCCION, COMERCIALIZACION Y/O TENENCIA DE SEMISUMERGIBLES O SUMERGIBLES; y 377b – CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACION PUNITIVA.

El proyecto busca acabar con la impunidad en la utilización de semisumergibles o sumergibles para transportar ilícitos. Así mismo, busca brindar a las autoridades la forma de conocer y controlar el cumplimiento de la obligación de obtener un permiso de la autoridad competente para financiar, construir, almacenar, comercializar, transportar, adquirir o utilizar este tipo de naves. De esta manera se brindan las herramientas al funcionario judicial, para poder sancionar esta conducta, teniendo en cuenta que la financiación, construcción o en general la utilización de estas naves, por su naturaleza, características y costos, no tiene otra destinación que la de servir como medios para evadir el control de las autoridades.

Es de anotar, que en ningún momento el proyecto busca la creación de un nuevo gravamen para la obtención de los permisos requeridos por la autoridad marítima, pues la reglamentación del procedimiento para dichas autorizaciones ya existe, en cabeza de la Dimar, y se conservaría de igual forma.

2. Estrategias del narcotráfico frente a la acción de las autoridades

Las organizaciones del narcotráfico y sus estructuras en su actuar delictivo han implementado distintas estrategias para evadir el control de las autoridades en el transporte de los productos de su actividad ilícita. Es así como han utilizado lanchas rápidas, buques mercantes, pesqueros, etc., para el transporte de drogas. Últimamente, y ante el incremento en la actividad de detección de drogas por parte de las autoridades colombianas y extranjeras, se ha detectado la utilización de *semisumergibles*.

Estos artefactos se han convertido en un medio de transporte muy eficaz para estas organizaciones, pues por sus características, proporcionan mayor seguridad y efectividad en el propósito delictivo, pues difícilmente son detectados por los sensores y radares de los buques y aeronaves de las autoridades.

El asunto que hoy compete para el estudio de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, tiene sus antecedentes en la proliferación del narcotráfico sufrida por Colombia desde hace más de 30 años, no obstante resulta adecuado reiterar que la utilización de estos aparatos puede desbordar los fines de las asociaciones narcotraficantes, y ser utilizada también para fines terroristas, de trata de personas, contrabando, lavado de activos y muchas otras actividades ilícitas.

Las autoridades han venido detectando este tipo de naves desde el año 1993, y hasta la fecha han encontrado 36 naves de este tipo en altamar, costa y selva colombiana, se han destruido 2 talleres de construcción artesanal de semisumergibles; una de estas fábricas se ha localizado en un campamento del frente 29 de las FARC que delinque en el departamento de Nariño.

Teniendo en cuenta que estos semisumergibles son ilegales, por no contar con las autoridades respectivas

que permitan controlar y llevar un registro de los artefactos existentes y las personas que los poseen o comercializan, su construcción se desarrolla de manera clandestina y su operación no se hace desde puertos o muelles comerciales, sino camuflados, desde los manglares y estuarios selváticos del pacífico central y sur.

Según información allegada por la Armada Nacional, *“(l)a construcción de esta clase de transporte en un 90% de los casos en que se han interdictado, pone de presente una arquitectura en fibra de vidrio con capacidad de autopropulsión, solo en tres casos se ha detectado que son de acero y han sido halados por una plataforma (pesquero).*

Se ha logrado determinar que las organizaciones dedicadas a la construcción de este tipo de transporte marítimo son personas independientes de las organizaciones de narcotráfico, pues estos contactan a ingenieros o estructuras que se dedican a la fabricación de ‘semisumergibles’ y dan las especificaciones de cómo lo quieren dependiendo de sus necesidades.

Dichos semisumergibles son construidos en todas estas zonas sin normas de seguridad, los materiales son traídos de manera oculta a dichas áreas en pequeñas cantidades y cuentan con especialistas en ingeniería naval”.

3. ¿Qué son semisumergibles y sumergibles?

Para efectos de redacción del presente proyecto se hizo necesario recurrir a la conceptualización de la Dirección General Marítima (Dimar), la cual hace la estipulación de las definiciones de los diferentes tipos de embarcaciones mediante la Resolución 0233 de 2004, y la cual en concepto del perito técnico de la misma institución Capitán Juan Manuel Romero, deberá contener la siguiente definición de estos aparatos:

Semisumergibles y sumergibles: Nave susceptible de moverse en el agua con o sin propulsión propia, transportando personas o carga, inclusive las plataformas, cuyas características permiten la inmersión total o parcial.

Con esta definición se busca excluir todos los demás artefactos, de tipo pesquero, turístico, investigativo o de otra índole que puedan ser utilizados por la población en la actualidad y que no tenga por finalidad la utilización del mismo como medio de subsistencia o lucro legal.

La Armada Nacional mediante su Inteligencia Militar, logró determinar que la mayoría de las personas que se embarcan en los artefactos semisumergibles, son los pescadores y lancheros nativos del área del Pacífico colombiano de bajos recursos económicos, lo anterior teniendo en cuenta la experiencia y conocimiento en navegación y maquinaria naval.

Debido a los bajos recursos de estas personas, la motivación inicial es la consecución de dinero fácil. La economía de las poblaciones ubicadas a lo largo de la Costa Pacífica colombiana se basa en la pesca, por lo cual existe abundante mano de obra con conocimiento de marinería, navegación y maquinaria naval, dispuesta a trabajar para los narcotraficantes. Una vez reclutadas lo que se presenta es una serie de medidas de seguridad y advertencias para no delatar dicha actividad ilegal y en el evento de ser capturados no suministrar ninguna clase de información de las organizaciones que los contratan, y de la misma forma destruir la evidencia en caso de su interdicción.

Los semisumergible, son naves, de construcción no industrial, que se han ido modernizando, por lo que se cree que los narcotraficantes, pueden estar contratando ingenieros o profesionales para su construcción, esto se

puede concluir dadas las especificaciones técnicas de los que han sido incautados recientemente, que cuentan con ayudas que le brindan mayor seguridad a la navegación y equipos de comunicación.

Así, los semisumergibles brindan a los narcotraficantes y otro tipo de organizaciones delincuenciales, ventajas respecto de otros medios utilizados para transportar cargas ilícitas, ya que tienen como característica principal que se *mimetizan* con el mar y restringen el campo de visión de interdicción por dejar solo una pequeña parte de su estructura a la vista. Además pueden evadir radares gracias al material en que están contruidos, principalmente fibra de vidrio y madera, y la mayor ventaja para ellos resulta en la posibilidad de hundir el aparato junto con la evidencia necesaria para punibilizar esta conducta como narcotráfico, o cualquier otro tipo penal.

Características de los semisumergibles

1. Son contruidos en astilleros improvisados a orillas de los ríos en las selvas del Pacífico y cerca de la costa en el Caribe colombiano.

2. Son naves sin bandera.

3. Longitud de 25 a 65 pies.

4. Velocidad de 8 a 10 nudos.

5. Capacidad para 4 a 5 tripulantes.

6. Rango de acción de 5000 millas náuticas.

7. Reabastecimiento a las 2500 millas.

8. Capacidad de transportar de 10 a 30 toneladas.

9. Están contruidos en madera y fibra de vidrio principalmente.

10. Poseen válvulas de inundamiento, las cuales, con su funcionamiento, permiten el hundimiento de la nave en poco tiempo.

Vocación ilícita de los semisumergibles y sumergibles

Los costos de producción, adquisición y características especiales que poseen estas naves, descartan su creación con fines distintos que los de evadir el control de las autoridades respectivas. Pues si bien pueden haber naves con características similares, el control vigente impuesto por la Dimar prevé la necesidad de obtener la autorización de la misma entidad para el uso de toda nave, exceptuando algunas que por su naturaleza y construcción rudimentaria y de uso particular no se ven condicionadas por sus resoluciones, tales como las balandras, barcasas, canoas, entre otras.

Teniendo en cuenta las últimas acciones desarrolladas por la Armada Nacional en la lucha contra el narcoterrorismo, encaminadas a la detección, interdicción y neutralización de semisumergibles empleados para el transporte de sustancias ilícitas, se ha podido evidenciar un crecimiento significativo en esta modalidad en los últimos años, pasando de 13 artefactos incautados entre el 2005 y 2007 a 14 en el año 2008 y 5 en lo corrido del año 2009.

Entre los meses de enero y abril de 2009, la Armada Nacional ha logrado la neutralización de 38.514 kilos de clorhidrato de cocaína, de los cuales 30.500 kilos se encontraron en artefactos semisumergibles, correspondiendo a un 80% con respecto al total neutralizado.

El empleo de estos artefactos, se ha convertido en un negocio bastante lucrativo y significativo para las organizaciones narcotraficantes en Colombia teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

1. Permiten cargar mayores cantidades de cocaína que una lancha go-fast o un buque pesquero.

2. Están contruidos con características especiales que dificultan su detección en el mar, ya que su navegación se hace a nivel del agua y su color permite un fácil camuflaje en altamar.

3. Son fabricados con la facilidad de hundirlos en momentos en que son interceptados, lo que impide la judicialización de su tripulación que generalmente es contratada para nuevos envíos.

4. Los materiales empleados para su construcción (resina, fibra de vidrio, entre otros), no son sustancias controladas lo que facilita su adquisición y comercialización.

Por parte de los organismos antidroga extranjera existe gran preocupación, especialmente los Estados Unidos, toda vez que se ha podido evidenciar que estos artefactos han demostrado tener la capacidad y autonomía suficientes para llegar a las costas de ese país, por lo que son considerados como una amenaza a la vulnerabilidad territorial, puesto que pueden ser utilizados por organizaciones terroristas para efectuar ataques a las unidades navales mayores, el ingreso de armas químicas, el transporte de terroristas o el transporte de material de guerra.

Teniendo en cuenta lo anterior, las autoridades estadounidenses promovieron y aprobaron en enero de 2008 la ley para la judicialización del empleo de este tipo de artefactos. Así mismo, las autoridades mexicanas actualmente se encuentran revisando la estructura del proyecto de ley promovido en Colombia, con el propósito de incluirlo en la legislación de ese país.

Los ingresos aproximados que no han sido captados por los narcotraficantes, gracias a las acciones de interdicción marítima, se calculan así:

- Total de droga interrumpida: 46 toneladas.

- Venta al por mayor: 46.000 kilos de COCAINA x US\$ 25.000 (c/kilo) = US\$1.150.000.000 DOLARES.

- Total millones de dosis 460.000.000.

100 miligramos = 0.1 gramo = una dosis.

- Al Detal: 460.000.000 de Dosis x US\$8 (C/Dosis).

US\$ 3.680.000.000 DOLARES

Como se puede apreciar es inmenso el potencial económico que representa la carga interceptada, lo cual nos obliga a pensar en el desconocimiento que tenemos sobre el número de semisumergibles, que han logrado evadir la acción de las autoridades y la droga que estos llevaban consigo.

Así mismo, es necesaria la reflexión sobre cuál es la relación COSTO-BENEFICIO que obtienen los narcotraficantes por cada uno de estos aparatos.

COSTO DE SEMISUMERGIBLE: US\$750.000 DOLARES.

VALORDELA CARGA: 10 TONS. x US\$25.000.= US\$25.000.000 DOLARES.

BENEFICIO: US\$24.250.000 DOLARES.

En el 2007 en 3 interceptaciones se lograron capturar 3 colombianos, 1 mexicano y 4 tripulantes de nacionalidad desconocida. En el 2008, en 5 interceptaciones se capturaron 21 colombianos.

Sin embargo, estos resultados no se vieron reflejados en la condena de los actos criminales, puesto que la destrucción de evidencia no permitió que estas personas fueran judicializadas, quedando en libertad, lo cual no solo les permite volver a delinquir, sino que son más valorados por las bandas criminales, por haber tenido la oportunidad de conocer las tácticas de interdicción de la Armada, lo que les da un valor agregado de experiencia, algo muy apreciado por quienes los contratan.

Así, hemos venido asistiendo al incremento en el uso de semisumergibles para el transporte de droga por parte de las organizaciones delictivas, ya que estos les proporcionan mayor seguridad y efectividad en el transporte de dichas sustancias, debido a la poca visibilidad y la dificultad para ser detectados por parte de las autoridades. Lo anterior, permite inferir, que la tendencia en el uso de semisumergibles por parte de los narcotraficantes continuará incrementándose, buscando lograr mayor autonomía y capacidad de inmersión, sin descartar su utilización para fines terroristas u otro tipo de actividades delictivas.

4. ¿Por qué es necesaria la creación de este tipo penal?

Actualmente, la Armada Nacional se enfrenta al desperdicio de grandes recursos económicos, humanos y técnicos, invertidos en la interdicción marítima, **pués al no existir el tipo penal, la captura de los delincuentes no resulta en la judicialización de los mismos**. Incluso los responsables de la carga, al hundir el semisumergible, convierten la operación de interdicción de narcotráfico o transporte de carga ilegal en un operativo de salvamento.

Por esto, y teniendo en cuenta que la utilización de estos artefactos o naves, conforme a la definición usada en el proyecto, no puede ser otra que el transporte submarino de carga o personas de manera ilegal, este proyecto busca precaver la existencia de estos elementos, punibilizando su financiación, construcción, utilización, almacenamiento, comercialización, transporte o adquisición de los mismos.

Con el objeto de establecer este tipo penal, se tomaron como referencia los artículos 375 y 377 del Código Penal, que rezan:

“Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones. El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de Marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más, de un kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de seis a doce años y en multa de doscientos a mil quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la cantidad de plantas de que trata este artículo excediere de veinte sin sobrepasar la cantidad de cien la pena será de cuatro a seis años de prisión y multa de diez a cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes”. (Subrayas fuera de texto).

“Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles. El que destine ilícitamente bien mueble o inmueble para que en él se elabore, almacene o transporte, venda o use algunas de las drogas a que se refieren los artículos 375 y 376, y/o autorice o tolere en ellos tal destinación, incurrirá en prisión de seis a doce años y multa de mil a cincuenta mil salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Con fundamento en ellos, el proyecto de ley busca pretermitir cualquier forma de delinquir usando estos aparatos como medios, penalizando, al igual que el subrayado en el artículo 375, las omisiones de la autorización competente, para la tenencia, uso, construcción, financiación o adquisición de los semisumergibles y sumergibles.

En principio la conducta realizada por los tripulantes se enmarcaría dentro del artículo 377, pero como ya se ha explicado, el hundimiento de la nave, implica la destrucción de la evidencia de la misma, por lo cual el funcionario judicial se ve incapacitado para la aplica-

ción de este tipo penal. Por esta razón, se crea este tipo penal en el artículo 377A.

Así, el articulado propuesto, pretende atacar la problemática desde la base, que es la destinación que por su naturaleza y características tienen estas naves.

Comprendiendo la importancia que el proyecto tiene en la política antidrogas internacional de Colombia, creemos que se debe continuar adelante con su discusión y aprobación, con el ánimo de proveer al funcionario judicial de efectivas herramientas para la aplicación de Justicia.

Cabe destacar que durante el debate del proyecto en la Comisión Primera del Senado, se modificó el texto, estipulando de manera clara y concreta los objetos sometidos a la proscripción penal, teniendo en cuenta que en nuestro país, la riqueza marítima ha llevado a la multiplicación de elementos y técnicas para la explotación pesquera de las aguas, por lo cual, es muy importante evitar que por un error legislativo los jueces se vean obligados a judicializar a inocentes pescadores y trabajadores del mar, tan solo por utilizar en su vida diaria elementos que pueden quedar descritos en la tipificación de la conducta materia del articulado propuesto.

Para la elaboración de esta definición se acudió a la definición dada por expertos peritos en materia marítima, tanto de la Dimar, como de la Armada Nacional de Colombia, quienes colaboraron para la correcta estipulación de la descripción de las naves objeto de este proyecto de ley.

Teniendo en cuenta que este tipo de naves, por sus características, permitirían su uso para cometer otros tipos penales, consideramos que no sólo debe pensarse en el narcotráfico, sino en otras muchas conductas y cargas que pueden ser llevadas en y por estos elementos. Por esta razón, el articulado propuesto a la Comisión Primera de la Cámara, también permite penalizar el transporte ilegal de personas, armas, dinero y contrabando u otras actividades delictivas, al evitar la enumeración taxativa de las conductas.

Finalmente, y ante la desafortunada reiteración de la participación de servidores públicos y ex miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia, que aprovechan sus conocimientos o funciones para coadyuvar o hacer parte de estas redes criminales, en razón de su calidad, se contempla este hecho como circunstancia de agravación punitiva.

3. Pliego de modificaciones

Proponemos a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes aprobar el proyecto de ley con las siguientes modificaciones, básicamente de forma:

- Sobre el artículo 1° proponemos corregir algunos errores de transcripción y añadir 377B al final del inciso, con el fin de dar claridad sobre su inclusión en el Código Penal, de la siguiente manera:

“Artículo 1°. Objeto. Adicionar al Capítulo II (del tráfico de estupefacientes y otras infracciones), del Libro II parte especial, de la Ley 599 de 2000, los artículos 377A y 377B”.

- Sobre el artículo 2°, proponemos la expresión **“Adiciónense a la Ley 599 de 2000, los artículos 377A y 377B, de la siguiente manera:”**, en cambio de la expresión “Adiciónase los artículos 377 A y 377B, así:”. El artículo quedará así:

“Artículo 2°. Adiciónense a la Ley 599 de 2000, los artículos 377A y 377B, de la siguiente manera:

“**Artículo 377A. Uso, construcción, comercialización y/o tenencia de semisumergibles o sumergibles.** El que sin permiso de la autoridad competente financie, construya, almacene, comercialice, transporte, adquiera o utilice semisumergible o sumergible, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo. Para la aplicación de la presente ley, se entenderá por semisumergible o sumergible, la nave susceptible de moverse en el agua con o sin propulsión propia, inclusive las plataformas, cuyas características permiten la inmersión total o parcial. Se exceptúan los elementos y herramientas destinados a la pesca artesanal.

Artículo 377B. Circunstancias de agravación punitiva. Si la nave semisumergible o sumergible es utilizada para almacenar, transportar o vender, sustancia estupefaciente, insumos necesarios para su fabricación o es usada como medio para la comisión de actos delictivos la pena será de ocho (8) a catorce (14) años y multa de setenta mil (70.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un Servidor Público o quien haya sido miembro de la fuerza pública”.

- El artículo 3°, correspondiente a la vigencia, se mantiene igual.

- Con respecto al título, proponemos su modificación, con el fin de hacer claridad sobre su objeto y corregir algunos errores de transcripción. En consecuencia, proponemos que el título del proyecto quede de la siguiente manera:

“Por medio de la cual se adicionan los artículos 377A y 377B a la Ley 599 de 2000 (Código Penal), se crea el tipo penal de uso, construcción, comercialización, tenencia y transporte de semisumergibles o sumergibles”.

4. Proposición

Por las anteriores consideraciones, proponemos a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes **aprobar** en primer debate el Proyecto de ley número 99 de 2008 Senado, **por la cual se adicionan los artículos 377A y 377B uso, construcción, comercialización y/o tenencia de semisumergibles o sumergibles a la Ley 599 de 2000**, de conformidad con el pliego de modificaciones y el texto propuesto para primer debate que se adjunta.

De los honorables Representantes,

Carlos Arturo Piedrahíta C., Roy Leonardo Barreras, Representantes a la Cámara, Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 215 DE 2008 CAMARA, 99 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se adicionan los artículos 377A y 377B a la Ley 599 de 2000 (Código Penal), se crea el tipo penal de uso, construcción, comercialización, tenencia y transporte de semisumergibles o sumergibles.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Adicionar al Capítulo II (del tráfico de estupefacientes y otras infracciones), del Libro II parte especial, de la Ley 599 de 2000, los artículos 377A y 377B

Artículo 2°. Adiciónense a la Ley 599 de 2000, los artículos 377A y 377B, de la siguiente manera:

“**Artículo 377A. Uso, construcción, comercialización y/o tenencia de semisumergibles o sumergibles.** El que sin permiso de la autoridad competente financie, construya, almacene, comercialice, transporte, adquiera o utilice semisumergible o sumergible, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo. Para la aplicación de la presente ley, se entenderá por semisumergible o sumergible, la nave susceptible de moverse en el agua con o sin propulsión propia, inclusive las plataformas, cuyas características permiten la inmersión total o parcial. Se exceptúan los elementos y herramientas destinados a la pesca artesanal.

Artículo 377B. Circunstancias de agravación punitiva. Si la nave semisumergible o sumergible es utilizada para almacenar, transportar o vender sustancia estupefaciente, insumos necesarios para su fabricación o es usada como medio para la comisión de actos delictivos la pena será de ocho (8) a catorce (14) años y multa de setenta mil (70.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un Servidor Público o quien haya sido miembro de la fuerza pública”.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga en lo pertinente las disposiciones que le sean contrarias.

Carlos Arturo Piedrahíta C., Roy Leonardo Barreras, Representantes a la Cámara, Ponentes.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 242 DE 2008 CAMARA Y 030 DE 2008 SENADO

por la cual se asignan subsidios de vivienda a los usuarios financieros afectados por el Sistema UPAC y UVR.

Bogotá, D. C., 5 de mayo de 2009

Doctor

FELIPE FABIAN OROZCO VIVAS

Presidente de Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetado doctor:

De la manera más atenta nos permitimos presentar ponencia para primer debate **al Proyecto de ley número 242 de 2008 Cámara y 030 de 2008 Senado, por la cual se asignan subsidios de vivienda a los usuarios financieros afectados por el Sistema UPAC y UVR.**

Por la atención prestada, anticipo mis más sinceros agradecimientos.

María Violeta Niño Morales, Santiago Castro Gómez, Coordinadores Ponentes; *Oscar de Jesús Hurtado Pérez, René Rodrigo Garzón Martínez*, Ponentes.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 242 DE 2008 CAMARA Y 030 DE 2008 SENADO

por la cual se asignan subsidios de vivienda a los usuarios financieros afectados por el Sistema UPAC y UVR.

El Proyecto de ley número 242 de 2008 Cámara y 030 de 2008 Senado, *por la cual se asignan subsidios de vivienda a los usuarios financieros afectados por el Sistema UPAC y UVR*, fue presentado por los doctores y honorables Senadores Alexandra Moreno Piraquive y Manuel Virgüez Piraquive. Surtió las dos vueltas en

Senado, siendo en este último su ponente la honorable Senadora Yolanda Pinto Afanador.

En esencia, y teniendo en mente incluidas las modificaciones surtidas en las dos vueltas del Senado, el proyecto de ley asigna subsidios de vivienda a los usuarios de los sistemas de Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC, y de la Unidad de Valor Real, UVR, pertenecientes a los estratos 1, 2, 3, y 4, que perdieron sus viviendas por remate judicial o por dación en pago, limitando este beneficio por una sola vez. La prioridad en todo caso estará para estratos 1, 2 y 3. Abre también las puertas para que esos mismos usuarios y bajo la misma afectación puedan ser beneficiarios del subsidio de vivienda, aunque ya lo hubieran recibido con anterioridad.

La conclusión lógica de estas disposiciones y apuntando a la misma esencia del proyecto de ley es que se utilizará la financiación de los subsidios de vivienda tanto en Vivienda de Interés Social (VIS) como en *soluciones de vivienda No VIS*, nuevas o usadas. A tal efecto se determina que el valor del subsidio de vivienda será igual en todos los casos. Más aún se ordena por obra de la ley al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial asignar, como mínimo, un 10% de los subsidios de vivienda que otorga anualmente para los usuarios del Sistema UPAC y UVR que hubieran perdido sus viviendas, el cual podrá disminuir en la medida en que los usuarios del Sistema UPAC y UVR vayan recibiendo los subsidios.

En la presente ponencia se dilucidarán los fundamentos jurídicos de estas disposiciones y enseguida los de conveniencia. Finalmente se concluirá con los ajustes al articulado.

I. Marco legal

En la ponencia para segundo debate de Senado, la honorable Senadora Yolanda Pinto Afanador, recoge a lo largo de toda su sustentación los fundamentos jurídicos que a su juicio, soportan el contenido y alcance del proyecto de ley.

Entre las disposiciones esenciales citadas por ella, está el artículo 2º de la Constitución Política, en cuanto: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...”. Puede inferirse en esta perspectiva que corresponde como finalidad del Estado, para el caso que ocupa este proyecto hacer efectivo los derechos.

También es aplicable lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta Política, el cual ordena “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

Por último es de citar la Sentencia de Unificación número 813 de 2007 referente al UPAC, que en armonía con la Constitución Política determina: “... exhortará al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para que, en cumplimiento de sus respectivas obligaciones constitucionales, expidan las disposiciones y ejerzan las funciones conducentes a hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, haciendo reales los planes de interés social y el acceso a sistemas equitativos y adecuados de financiación a largo plazo, promoviendo la verdadera democratización del crédito, para impedir la repetición de situaciones como las analizadas en la presente sentencia”.

Como se desprende de este fundamento legal, queda claro que el ordenamiento constitucional y legal sienta como principio general de la finalidad del Estado los derechos consagrados constitucionalmente, y en forma específica, los referidos en el artículo 51 de la Constitución. Como lo dice con claridad la Corte Constitucional, son esenciales *los planes de vivienda de interés social*. Además de ello deben entrar en juego el acceso *a sistemas equitativos y adecuados de financiación a largo plazo, que hagan efectiva la democratización del crédito*.

Es decir, desde el fundamento jurídico debe quedar en claro que el proyecto presentado se enmarca perfectamente en estos principios, en cuanto a su filosofía fundamental. Sin embargo a la hora de concretar los instrumentos, no distingue adecuadamente entre los planes de vivienda de interés social y los otros planes que permitan atender *el acceso a la vivienda digna de todos los colombianos*. En otros términos, no es posible confundir los planes de vivienda de interés social con otros planes loables y adecuados a la consecución de la vivienda digna.

En virtud del artículo 91 de la Ley 388 de 1997 (...), el valor máximo de la vivienda de interés social será de 135 smlmv. Nótese la definición de vivienda de interés social:

“Artículo 91. *Concepto de vivienda de interés social*. <Ver Notas del Editor> El artículo 44 de la Ley 9ª de 1989, quedará así:

“Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar *el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos*. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

En todo caso, los recursos en dinero o en especie que destine el Gobierno Nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social se dirigirá prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos”. (Subrayado fuera de texto).

Se observa así que la vivienda de interés social debe aplicarse a los hogares de menores ingresos, por lo cual debe tenerse como principio jurídico orientador de las disposiciones que se refieran al uso de recursos de vivienda de interés social, este principio esencial.

Plan Nacional de Desarrollo vigente, determina al respecto:

“Artículo 83. *Definición de vivienda de interés social*. De conformidad con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción. El valor máximo de una vivienda de interés social será de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smlmv).

Parágrafo. Para efectos de la focalización de los subsidios del Estado, se establecerá un tipo de vivienda denominada Vivienda de Interés Social Prioritaria, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv)”.

En síntesis, mientras el proyecto de ley privilegie los sectores sociales con menores ingresos, mantendrá su apego a lo dispuesto en las normas legales y en la misma perspectiva de los recursos contenidos a tal fin en el Plan Nacional de Desarrollo. Por esta razón, desde esta perspectiva, la población objetivo de este proyecto deberá centrarse en los estratos 1, 2 y 3, sin extenderse a otros estratos superiores.

De no mantenerse este principio, se generaría un serio riesgo en la aplicación de estas normas, rebasando las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo, sin tener competencia legal para hacerlo, salvo que se subsane con la iniciativa gubernamental.

II. Conveniencia del proyecto

Para el análisis que prosigue, comenzaré por una revisión breve de los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo vigente en materia de vivienda. Y luego procederé a diferenciar dos circunstancias ya insinuadas en el análisis de la fundamentación jurídica, esto es, lo relativo a la vivienda de interés social y lo relativo al acceso a la vivienda digna para todos los colombianos.

2.1. Plan de Nacional de Desarrollo

Para el inicio del actual Gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo identificó con las cifras oficiales, que a corte del año 2005, el 31,3% de los hogares urbanos presentan algún tipo de déficit de vivienda.

Como es usual, se calculó el déficit cuantitativo en 20,6%, o sea los hogares que no están cubiertos por el stock de viviendas habitables existentes en el país. De otra parte, existe un déficit cualitativo calculado por las mismas fuentes en 10,7%, esto es, viviendas que carecen de servicios públicos o en donde existe hacinamiento. Estas cifras tienen origen oficial y corresponden también a las incluidas por los ponentes en las fases previas del trámite legislativo de este proyecto de ley.

El Gobierno Nacional en la elaboración de los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo, resaltó algunos avances fundamentales de la evolución de la política de vivienda, como mejor focalización a poblaciones objetivas de bajos ingresos; aumento de la cobertura y eficiencia en la gestión del subsidio familiar de vivienda; y transparencia en el programa de Subsidio Familiar de Vivienda. La financiación de vivienda de interés social también mejoró, esencialmente con ocasión de firma de convenios con el Sector Financiero y Solidario, en relación con lo cual jugó un papel importante la garantía del Fondo Nacional de Garantías –FNG–, la línea de redescuento de Findeter y la cobertura de inflación de Fogafin.

Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo reconoce las limitaciones como el bajo nivel de oferta formal, por efecto, entre otros factores, de la escasez de suelo urbanizable agravado con normas muy rígidas del ordenamiento urbano local, aunado a las limitaciones del desarrollo de nuevas zonas de expansión. Tampoco hay fácil acceso de los constructores al crédito. Se mantienen amplios asentamientos precarios. Hay una baja intermediación del sistema de financiación de vivienda, esencialmente por no existir un esquema de financiación para hogares vinculados a la economía informal, que son el 70% de la demanda de Vivienda de Interés Social –VIS–, y por la aversión de los hogares a endeudarse. Por último están en juego también las asimetrías de carácter regional en cuanto asignación de SFV y recursos de financiación de vivienda, que ha conllevado la concentración de recursos principalmente en Bogotá, Cali y Medellín.

Frente a estos problemas el Gobierno Nacional y el Congreso de la República aprobaron en el Plan de

Desarrollo apuntar a tres objetivos esenciales: (1) evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios y mejorar las condiciones de los existentes; (2) incrementar la participación del sector financiero y/o solidario en la financiación de vivienda; y (3) consolidar un sector edificador eficiente y competitivo.

Por su parte, de entre las estrategias formuladas por el Gobierno, en ejecución en la actualidad, están: responder en forma específica a grupos excluidos por carencia de instrumentos de potencialidad de resolución de su problema de vivienda como lo son los hogares vinculados a la economía informal con ingresos inferiores a 2 smml, de ahorro adecuado y de financiación que combinadamente permitan atender la demanda de esta población.

Esta estrategia parte de una caracterización de otros segmentos de población, constituidos por los hogares informales con ingresos superiores a 2 smml y los formales entre 1-2 smml que se identificaron con un acceso limitado al esquema de financiación. Y por último los hogares formales con ingresos superiores a 2 smml y los hogares sin VIS pueden acceder más fácilmente al sistema de financiación hipotecaria, si bien se reconoce que para que ello sea posible la confianza sobre aquel sistema debe fortalecerse.

Otra estrategia que trae el Plan y que merece reconocerse en este debate, es la financiación de vivienda para hogares de bajos ingresos, mediante su vinculación a la banca formal, lo cual supone en contrapartida un ahorro programado, pero operado de manera diferente según se identifiquen tiempos de ahorro y valores de depósitos, de acuerdo al nivel de ingresos del hogar y su vinculación laboral formal o informal.

Puntualizó el Plan de Desarrollo a este respecto que “las cuentas de ahorro programado deberán ofrecer rendimientos reales y el Gobierno Nacional, además de impulsar este instrumento a través del Banco Agrario y del Fondo Nacional de Ahorro, definirá incentivos para que la banca hipotecaria ofrezca este producto en las condiciones señaladas.

Por ende, dentro de las estrategias está el llegar a las entidades financieras tradicionales que otorgan créditos para vivienda abriendo su relacionamiento con el segmento de los hogares vinculados a la economía informal, con lo cual se aprobó en el Plan de Desarrollo “promover el uso de la garantía VIS del Fondo Nacional de Garantías para este segmento, definir un instrumento para que el Gobierno Nacional o las entidades territoriales puedan subsidiar los costos de originación y administración y fortalecer a las entidades existentes (ONG, cooperativas, etc.) de forma tal que logren ampliar su cobertura. Así mismo, se podrán crear nuevos operadores privados (financieros o no financieros) que se especialicen en la originación y administración de créditos de vivienda para hogares vinculados a la economía informal”.

Otra estrategia que es pertinente señalar a efecto del análisis de este proyecto de ley es el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda, respecto del cual el Plan Nacional de Desarrollo determina: “Teniendo en cuenta la segmentación de la demanda (...) y con el fin de optimizar el acceso de todos los hogares a la política VIS, se fortalecerá el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda existente, incorporando los siguientes ajustes:

Distribución de recursos. Conforme a lo establecido por la Ley 546 de 1999, el MAVDT ajustará los criterios de distribución de recursos del Subsidio Familiar de Vivienda urbano y rural (entre programas y a nivel regional), con base en la información del módulo de

vivienda del Censo General 2005, tomando en consideración las características de la demanda de vivienda y del déficit habitacional.

Definición de Vivienda de Interés Social. **En virtud del artículo 91 de la Ley 388 de 1997 (...), el valor máximo de la vivienda de interés social será de 135 smlmv.** De igual forma, y con el propósito de incorporar principios que incentiven mayor competencia y flexibilización en el mercado VIS, no se definirán tipos de vivienda. Estos instrumentos se podrán aplicar también a las operaciones de Leasing Habitacional para hogares objeto de la política de Vivienda de Interés Social.

Para efectos de focalizar algunos componentes de la política, se definirá un tope indicativo de 70 smlmv para la vivienda de interés social prioritaria (VIP), ... el cual será aplicable a las viviendas adquiridas con recursos del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda del Gobierno Nacional.

Ajuste diferencial de los SFV. **Conforme a la segmentación de la demanda por su vinculación al mercado laboral y nivel de ingresos, el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda implementará las siguientes estrategias: (1) para los hogares vinculados a la economía informal el monto del SFV se definirá en función inversa a su puntaje Sisbén (...) y; (2) para el esquema que atiende a los hogares vinculados a la economía formal (asalariados), los montos de subsidio se definirán en función inversa del nivel de ingreso del afiliado.** Con base en los anteriores criterios, el Gobierno Nacional definirá la pendiente de la curva para calcular los montos de los subsidios. En adición, se fortalecerán los esquemas que combinen subsidios nacionales y locales, compatibilizando los montos unitarios de subsidio.

Los hogares de más bajos ingresos serán vinculados a la Red de Protección Social para la superación de la Pobreza Extrema (Conpes Social 102 de 2006), mediante la implementación y financiamiento de soluciones acordes para este segmento de la población como el arrendamiento, vivienda usada y mejoramiento. **Conforme a lo anterior, el MAVDT y los demás ejecutores de la política de vivienda, tendrán en cuenta la población objetivo de la red en el momento de distribuir y asignar los recursos destinados a los tipos de soluciones señaladas anteriormente.** Así mismo, se promoverá una mayor participación de los municipios y departamentos en la atención de la población desplazada, mediante la asignación de subsidios y/o el acompañamiento en la ejecución de los recursos del Gobierno Nacional.

Fortalecimiento del subsidio para el mejoramiento de vivienda. Esta modalidad de subsidio financiará acciones para superar las carencias definidas en el Decreto 3702 de 2006, priorizando la atención de hogares vinculados a programas de Saneamiento para asentamientos: mejoramiento integral de barrios, que requieran reforzamiento estructural y saneamiento básico. ...”.

De esta forma el Plan Nacional de Desarrollo, estableció todos los aspectos relativos al subsidio familiar de vivienda y en particular a los subsidios para VIS. Sobresalen por tanto las poblaciones vulnerables y vulneradas que son prioridad fundamental de los recursos que ya destinó el Plan Nacional de Desarrollo para estos efectos. Lo cual se conjuga con los aspectos de fundamentación jurídica ya mencionados con anterioridad.

En forma complementaria, y en armonía con lo dispuesto en la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo determina que en materia de financiación de vivienda deben generarse incentivos para créditos de

largo plazo en UVR y pesos, lo cual se asociará a tasas de interés bajas y estables, conllevando también otras medidas concomitantes de condiciones económicas de los títulos hipotecarios y su tratamiento tributario.

Se incluyen otras dimensiones de política como la revisión de topes de tasas de interés; la agilización de trámites y precisar alcances de las instancias judiciales; el fortalecimiento de la oferta de vivienda; incentivos para oferentes de VIS; Gestión para la calidad de vivienda; y la generación de normas jurídicas claras y estables.

En las metas de los cuatro años se determinó para el período 2007-2010 financiar cerca de 828.000 soluciones de Interés Social, mediante subsidios y créditos para la adquisición de vivienda nueva y usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y habilitación legal de títulos.

En complemento con el esfuerzo anterior, se espera que el sector financiero y solidario desembolsen directamente durante el cuatrienio cerca de 200.000 créditos o microcréditos para VIS (anexo metas), de los cuales aproximadamente 70.000 serán para VIS financiadas sin subsidio. Así mismo, se ampliará el uso de la Garantía VIS del FNG, para lograr que por lo menos 50.000 créditos de vivienda usen este instrumento, financiado parcialmente con recursos del Presupuesto General de la Nación para Viviendas de Interés Prioritario (VIP).

2.2. El articulado del proyecto

Es de anotar que el proyecto en cuestión ha recibido críticas de algunos sectores, por ejemplo de Camacol, que anota en su página web: “Debe tenerse en cuenta que el déficit de VIS y VIP es demasiado alto y no vendría aumentar la brecha de demanda que de hecho, aumenta cada año, con la creación de un nuevo destino específico. Además, en el proyecto de ley no hay una clasificación sobre quiénes deben recibir dicho subsidio, luego cualquier persona que se haya visto afectada por el UPAC o el UVR, desde el estrato uno hasta el cuatro, podría ser beneficiario de este subsidio, lo cual ahondaría más el problema de las VIS y las VIP”.

En el texto ya modificado del proyecto, proveniente de Senado, se limita la obtención de los beneficios de la población objetivo a los estratos 1, 2, 3 y 4. Con esta amplitud no se logra dar cuenta de los elementos de encuadre jurídico del proyecto, que debe observar la regla, tratándose de recursos de vivienda de interés social, de aplicarse a la población de menores ingresos.

De hecho no conviene menguar el ritmo de subsidios de vivienda de interés social. Para el año 2008, vía Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidio de Vivienda de Interés Social, el Gobierno Nacional asignó 45.857 subsidios por un monto de 379.165 millones de pesos. Sumado a igual número de subsidios de las cajas, la cifra ascendió a 91.548 subsidios por valor de 793.410 millones de pesos. 77% de los subsidios asignados por las Cajas de Compensación se focalizan en hogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales mensuales.

En la cuenta del Gobierno a finales de 2008, está la entrega de recursos que beneficiaron a por lo menos 13 mil hogares con recursos cercanos a los 70 mil millones de pesos. Recursos que fueron canalizados a través de diversas bolsas. Los recursos apuntaron tanto a la superación del déficit cuantitativo como cualitativo.

Para el 2009, según fuentes oficiales, las cajas proyectan entregar \$430.000 millones en aproximadamente 44.000 subsidios de vivienda de interés social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritaria (VIP), lo que equivale a 16% más que el previsto para el 2008. Afirmó el Pre-

sidente Ejecutivo de Asocajas, Álvaro José Cobo Soto, que "...los subsidios para adquisición de vivienda nueva y construcción en sitio propio para este año partirán desde 22 smlmv (\$10.931.800) para familias con ingresos de hasta un salario mínimo, y de cuatro salarios (\$1.987.600) para hogares con ingresos familiares de hasta cuatro smlmv".

El Ministro de Ambiente por su parte destacó a comienzos de este año la apertura de la bolsa de esfuerzo territorial para la ejecución de vivienda de interés social en 2009. Mediante tal modalidad, los alcaldes colocan el lote y el urbanismo y el Ministerio, los subsidios. Estos recursos van enfocados especialmente para reubicación de familias que estaban en lugares de alto riesgo. Según el Ministerio los recursos para esta bolsa pueden llegar hasta 50 mil millones de pesos.

A todo lo anterior se ha venido sumando recursos complementarios como los de vivienda saludable, mediante el cual se asignaron 9.453 subsidios por valor de \$34.044.651.177.97. Este subsidio aplica únicamente "para la compra de materiales y para el pago de mano de obra. El propósito de intervenir dentro de las viviendas con esta modalidad de subsidio, es que con las obras se mejoren las condiciones de salud de los hogares de la población más pobre del país". (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial).

Todos estos importantes logros y énfasis deben seguirse observando y enfatizando en la población de menores ingresos, incluyendo progresivamente al estrato 3.

IV. Pliego de modificaciones

En cuanto al artículo 1º, se establecen los beneficios del proyecto únicamente a los estratos 1, 2 y 3, sin ampliarlos al estrato 4, dado que ello no solo sería inconveniente, sino que además rebasaría el marco legal de destinación de los recursos previstos en el Plan de Desarrollo y en sus disposiciones concomitantes:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto asignar subsidios de vivienda a los usuarios de los sistemas de Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC, y de la Unidad de Valor Real, UVR, pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3, que perdieron sus viviendas por remate judicial o por dación en pago. Este beneficio se otorgará por una sola vez.

En cuanto al artículo 2º, se precisa que el beneficio del subsidio nuevamente a ser utilizado sea con relación a los estratos señalados en el artículo 1º. En este caso se trata de armonizar los textos del artículo 1º, con el del artículo 2º.

Artículo 2º. Los usuarios que hayan sido afectados por el sistema UPAC o UVR y que pertenezcan a la población objetivo señalada en el artículo 1º, podrán ser beneficiarios del subsidio de vivienda, aunque ya lo hubieran recibido con anterioridad a la presente ley.

En cuanto al artículo 3º, se deja limitada la aplicación del subsidio a vivienda de interés social, sin dejar abierta la posibilidad a que los subsidios se apliquen a soluciones no VIS. En contraste con ello el texto de Senado dejó abierta su aplicación a estas últimas soluciones. Ello se considera inconveniente, por lo señalado respecto del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 3º. Los subsidios de vivienda de que trata la presente ley deberán ser invertidos en Vivienda de Interés Social (VIS), nuevas o usadas. De igual forma, podrá ser utilizado para construir en sitio propio, para mejoramiento de vivienda, o para ingresar a un programa de lotes con servicios.

En cuanto al artículo 4º, se precisa que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Ramo, es quien

asigna los recursos del 10% destinado a los usuarios UPAC y UVR que perdieron sus viviendas. Igualmente se precisa la redacción del enunciado final, dado que lo que se reducirá será el porcentaje de los recursos de subsidios en la medida en que no se demanden por la población objetiva de esta ley. Finalmente la reglamentación debe estar a cargo del Gobierno Nacional y no exclusivamente del Ministerio y se elimina la expresión "se les dará prioridad a los usuarios del sistema UPAC, de los estratos 1, 2 y 3", dado que ella sobra en la medida en que todo el proyecto está destinado a esa población objetivo.

Artículo 4º. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial asignará, como mínimo, un 10% de los subsidios de vivienda que otorga anualmente para los usuarios del Sistema UPAC y UVR que hubieran perdido sus viviendas a los que se refiere el artículo 1º. El porcentaje de los recursos de los subsidios así destinados, será disminuido en la medida en que los usuarios del Sistema UPAC y UVR no demanden su adjudicación.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la forma en que los usuarios que perdieron su vivienda por el sistema UPAC y UVR recibirán el subsidio.

Artículo 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

V. Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, nos permitimos rendir ponencia positiva y proponer a los honorables miembros de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 242 de 2008 Cámara y 030 de 2008 Senado, por la cual se asignan subsidios de vivienda a los usuarios financieros afectados por el Sistema UPAC y UVR.**

De los honorables Representantes,

María Violeta Niño Morales, Santiago Castro Gómez, Coordinadores Ponentes; Oscar de Jesús Hurtado Pérez, René Rodrigo Garzón Martínez, Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 242 DE 2008 CAMARA, 030 DE 2008 SENADO

por la cual se asignan subsidios de vivienda a los usuarios financieros afectados por el Sistema Upac y UVR.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto asignar subsidios de vivienda a los usuarios de los sistemas de Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC, y de la Unidad de Valor Real, UVR, pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3, que perdieron sus viviendas por remate judicial o por dación en pago. Este beneficio se otorgará por una sola vez.

Artículo 2º. Los usuarios que hayan sido afectados por el sistema UPAC o UVR y que pertenezcan a la población objetivo señalada en el artículo 1º, podrán ser beneficiarios del subsidio de vivienda, aunque ya lo hubieran recibido con anterioridad a la presente ley.

Artículo 3º. Los subsidios de vivienda de que trata la presente ley deberán ser invertidos en Vivienda de Interés Social (VIS), nuevas o usadas. De igual forma, podrá ser utilizado para construir en sitio propio, para mejoramiento de vivienda, o para ingresar a un programa de lotes con servicios.

Artículo 4º. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Terri-

torial asignará, como mínimo, un 10% de los subsidios de vivienda que otorga anualmente para los usuarios del Sistema UPAC y UVR que hubieran perdido sus viviendas **a los que se refiere el artículo 1°. El porcentaje de los recursos de los subsidios así destinados, será disminuido en la medida en que los usuarios del Sistema UPAC y UVR no demanden su adjudicación.**

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la forma en que los usuarios que perdieron su vivienda por el sistema UPAC y UVR recibirán el subsidio.

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

María Violeta Niño Morales, Santiago Castro Gómez, Coordinadores Ponentes; Oscar de Jesús Hurtado Pérez, René Rodrigo Garzón Martínez, Ponentes.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 244 DE 2008 CAMARA, 138 DE 2007 SENADO

por la cual se ordena la reubicación a zona continental de los asentamientos humanos en riesgo localizados en las Islas de El Morro, Tumaco y Agua Clara y se desafectan algunos terrenos de la Nación.

Bogotá, D. C., mayo 5 de 2009.

Doctor

MIGUEL AMIN ESCAF

Presidente de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

La Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 244 de 2008 Cámara, 138 de 2007 Senado, *por la cual se ordena la reubicación a zona continental de los asentamientos humanos en riesgo localizados en las Islas Del Morro, Tumaco y Agua Clara y se desafectan algunos terrenos de la Nación.*

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido por esa Presidencia y de conformidad con lo establecido en el artículo 174 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, pongo a su consideración, el informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes, al Proyecto de ley número 244 de 2008 Cámara, 138 de 2007 Senado, *por la cual se ordena la reubicación a zona continental de los asentamientos humanos en riesgo localizados en las Islas Del Morro, Tumaco y Agua Clara y se desafectan algunos terrenos de la Nación.*

1°. Antecedentes de los Tsunamis en Tumaco.

Históricamente en Tumaco se tienen registros de impactos sísmicos repetidos y catastróficos. La escasez de registros históricos en la región no permite resumir lo que pudo haber ocurrido en siglos anteriores, pero en este siglo, se tienen testimonios detallados de dos eventos muy grandes, 1906, 1979 y de dos menores, 1942, 1958.

En el mapa de riesgo sísmico de Colombia, Tumaco aparece como una de las regiones con un riesgo relativamente alto de terremoto. Antes del terremoto de 1979, se había pronosticado el área de su ocurrencia con base en las observaciones del movimiento hacia el norte de los focos superficiales de los terremotos de 1942 y 1958 a lo largo de la línea costera Colombo-Ecuatoriana, Keheller. La ruptura del terremoto de

1979 cubrió una brecha en la zona sísmica superficial del noroeste de Ecuador y sureste de Colombia en la región en la que se había pronosticado. Además, las observaciones permiten sugerir que probablemente la brecha no esté aún completamente cubierta y que exista una alta probabilidad de ocurrencia de fenómenos de similar magnitud.

Los daños, tanto materiales como humanos, derivados como consecuencia de este terremoto a lo largo de la costa sur, desde Tumaco (Nariño) hasta Guapí (Cauca), fueron sumamente graves. En Nariño, según datos proporcionados por la Defensa Civil, se registraron 452 muertos, 1.011 heridos, 3.081 viviendas destruidas y 2.119 averiadas. En Tumaco fueron gravemente arruinadas cerca de 900 viviendas situadas a la orilla del mar y numerosas hacia el interior de la isla, principalmente las edificadas sobre los terrenos de relleno. Las construcciones del puerto y el viaducto entre las islas de La Viciosa y El Morro sufrieron graves desperfectos. En total fueron destruidas más de mil viviendas, hubo una treintena de muertos y más de un centenar de heridos. El Departamento Nacional de Planeación estimó en ese entonces una pérdida económica cercana a los 710 millones de pesos.

Minutos después de la ocurrencia del terremoto, parte de la línea costera de Colombia fue barrida por un Tsunami que destruyó por completo San Juan, una población ubicada a 60 km al Norte de Tumaco.

El Tsunami arrasó la Isla de Barrera sobre la cual estaba asentada esta población, arrastrando todas las construcciones y dejando un saldo de por lo menos 220 personas fallecidas, en su mayoría niños.

El daño por Tsunami en otros lugares fue menor. En Tumaco, las olas se llevaron algunos barcos varios centenares de metros adentro de los esteros. La línea de costa de la parte Noroccidental de Tumaco se inundó localmente. Dado que el tsunami llegó a la costa con marea baja, los daños que este causó no fueron mucho más considerables. El movimiento sísmico generó licuación del suelo. Las consecuencias de esta licuación incluyen derrumbes, deslizamientos y agrietamientos entre otros.

Este fenómeno explica el notable hundimiento y agrietamiento observado en las vías de acceso a los Puentes de Tumaco y las zonas del puerto rellenas con materiales de arena y arcilla.

Los pilares de muelles y edificaciones levantadas en esta clase de terreno se corrieron, averiando y destruyendo totalmente las construcciones. A este fenómeno se le atribuye la destrucción de la mayoría de las viviendas en Tumaco y El Charco, el agrietamiento en las calles y el Aeropuerto de Tumaco, que en algunos casos presentaron tamaños hasta de un metro. La presión ejercida por el movimiento vibratorio de la tierra hizo salir a borbotones chorros de agua y arena hasta de dos y tres metros de altura, se formaron cráteres de 80 centímetros de diámetro y casi un metro de profundidad, llamados por la gente "oidos de mar" que luego desaparecieron por la erosión o el arrastre de arena tras la invasión de aguas marinas. Por la comparación entre el nivel de mareas antes y después de este fenómeno, por los relatos de los habitantes y por las señales recogidas en el campo (árboles antes verdes, medio secos y sumergidos, marcas de las viejas y las nuevas mareas en los edificios, entre otras) se comprobó la subsidencia o hundimiento a lo largo de por lo menos 200 km de la costa del Sur del Pacífico colombiano y Norte del Ecuador.

A raíz de este suceso y como parte del Programa Nacional de Prevención de Tsunami en Colombia, se

inició un proyecto de modelación de propagación de tsunamis mediante métodos de simulación numérica con base en la aproximación para ondas largas, con el fin de calcular detalladamente tiempos de llegada, alturas de ola, corrientes y áreas de inundación de mayor vulnerabilidad de la Costa del Pacífico en Colombia. Este proyecto[5] ha sido desarrollado en la Universidad del Valle, Observatorio Sismológico del Suroccidente, con el apoyo del Cuerpo Suizo de Socorro y la Universidad de Tohoku en Japón a través del Programa TIME (Tsunami Inundation Modeling Exchange). Este modelo permite reproducir de manera aceptable las características generales del evento de 1979 y esta metodología permite estudiar las consecuencias de tsunamis generados sintéticamente sobre todo el municipio de Tumaco.

Estos resultados fueron presentados a los representantes de la comunidad bajo riesgo, en el Acto de Sensibilización del Fenómeno Tsunamigénico en la zona costera de Tumaco convocado por la Comisión Colombiana de Oceanografía y realizado durante los días 25 y 26 de noviembre de 1999, en las instalaciones del Centro Control Contaminación del Pacífico. En esta oportunidad se pudo observar que con el nivel de baja marea, con el que se contaba en 1979, la altura de la ola a su llegada a Tumaco registraba un valor aproximado de 0.5 metros, mientras que en la Isla El Morro los valores se ubicaban por encima de los 2.5 metros. Se informó que los resultados de diferentes corridas del modelo con respecto a las posibles alturas de ola, permiten estimar que un cambio en el nivel de marea de 1 metro representaría, para toda la región afectada, un cambio en la altura de la ola de llegada de 2 a 3 metros aproximadamente, reconfirmando, bajo estas condiciones, la situación de catástrofe a la que se enfrentarían las islas de Tumaco, La Viciosa y El Morro, con la llegada de este tipo de fenómeno.

Considerando los precedentes históricos y haciendo uso de estudios geomorfológicos y geotécnicos de los suelos de Tumaco, de análisis del perímetro urbano con respecto al uso del suelo y al tipo de construcciones, de la evaluación de la vulnerabilidad de las cimentaciones y de las construcciones en esta región y de los resultados de la modelación matemática de olas de tsunami, se han generado las siguientes conclusiones y recomendaciones básicas:

1°. Evitar la construcción de edificaciones sobre suelos de relleno por el alto potencial de licuación de los mismos.

2°. Asegurar que la construcción de edificaciones de madera y concreto de uno y dos pisos se realice siguiendo las especificaciones, estructurales y de insumos, de los códigos colombianos de sismorresistencia vigentes.

3°. No es recomendable desde ningún punto de vista el asentamiento humano en las playas de las islas ubicadas frente al mar porque estas quedan expuestas al ataque frontal de las olas (normales y de tsunami) que pueden ir debilitando las estructuras, haciéndolas cada vez más vulnerables. De acuerdo con los resultados del trabajo de campo realizado por el Centro Control Contaminación del Pacífico en el municipio de Tumaco desde 1996 hasta la fecha, se pueden catalogar como lugares de alto riesgo de inundación por marea los sectores listados a continuación.

1°. **Isla de El Morro:** 1° Barrio Exporcol; 2° Barrio el Morrito; 3° Barrio Veinte de Julio (sector aledaño al estero Tulicios); 4° Barrio Bajito Tumaco (en reubicación).

2°. **Isla de Tumaco:** 1° Barrio Bajito Tumaco (en reubicación); 2° Barrios al costado derecho de la Ave-

nida de la Playa hacia el Pindo; 3° Barrio María Auxiliadora; 4° Barrio Las Américas; 5° Barrio Libertad 1; 6° Barrio La Libertad; 7° Barrio El Diamante; 8° Barrio La Paz; 9° Barrio Viento Libre; 10° Barrio El Carmelo.

3°. Barrios al costado derecho de la calle del comercio: 1° Del Pindo hacia los puentes; 2° Barrio Buenos Aires; 3° Barrio La Floresta; 4° Barrio Panamá; 5° Calle del Comercio; 6° Calle La Taguera.

4°. Barrios del sector los puentes: 1° Puente Márquez; 2° Puente Las Flores; 3° Puente Venecia; 4° Puente Primavera; 5° Puente Progreso; 6° Puente Humberto Manzi.

5°. Barrio al costado derecho de la Avenida de los Estudiantes: De Tumaco al Puente el Morro: 1° Puente Fátima; 2° Puente Brisas del Mar; 3° Un sector del barrio Miramar.

Apartes del texto transcrito proviene de la página Web de la entidad pública denominada **Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres** - (http://www.dgpad.gov.co/acerca/fen_mare_tuma.htm)

2°. **Antecedentes del proyecto.** De conformidad con las ponencias anteriores, "... El presente proyecto ya hizo tránsito completo en el Congreso de la República. Bajo el título inicial, "Por medio del cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 2324 del 18 de septiembre de 1984", nació de la iniciativa de los honorables Senadores **Germán Vargas Lleras** y **Luis Eladio Pérez** y fue remitida por la Presidencia del Senado a la Comisión Tercera de esa Cámara, atendiendo que el proyecto hacía referencia, además del régimen municipal, a impuestos y contribuciones, a exenciones tributarias y a la aplicabilidad de servicios financieros, temas, todos estos últimos de competencia de la aludida Comisión. A partir de la discusión de los ponentes de la Comisión con la Dimar y con el propio municipio se comienza a dar una lectura diferente del problema y se propone desafectar el espacio público. La visión anterior es recogida y complementada por el suscrito como coordinador de ponentes en los dos debates en la Cámara de Representantes. Sin embargo, el Presidente de la República, **Andrés Pastrana**, objetó por inconstitucionalidad el proyecto, el 30 de julio de 2001, bajo el argumento de la vulneración del artículo 151 de la Carta, derivada del incumplimiento del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 sobre competencias de las Comisiones Constitucionales. Según la Presidencia, el proyecto al referirse a enajenación y destinación de bienes nacionales, debía ser abocado en primer debate por la Comisión Cuarta, argumento que no recogió la circunstancia sobreviviente de la variación del articulado durante el trámite. ...".

3°. **Proyecto Actual.** En septiembre 19 de 2007 se radicó este proyecto ante la Secretaría del Senado, por parte del honorable Senador Gustavo Petro, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 470 de 2007, proyecto que contenía trece (13) artículos. La ponencia para primer debate, fue rendida por los honorables Senadores, **Habib Merheg Marún** y **Jorge Visbal Martelo**, como miembros de la Comisión Cuarta (IV) del Senado, quienes en su ponencia formularon "...pliego de modificaciones no desnaturaliza la esencia del proyecto inicialmente presentado, ..." quedando el proyecto con diez (10) artículos y Publicada en la **Gaceta** número 368 de 2008. La Comisión Cuarta aprobó la ponencia sin modificaciones, en sesión de junio 18 de 2008, texto publicado en la **Gaceta** 883 de 2008. La ponencia para segundo debate ante el Senado de la República se surtió por parte del Senador, doctor **Habib Merheg Marún**, sin efectuar cambios, y la Plenaria del Senado le impartió su aprobación en sesión del 16 de diciembre

de 2008. La honorable Cámara de Representantes radicó este proyecto con el número 224 de 2008 Cámara y lo repartió a la Comisión Cuarta Constitucional.

4º. Pliego de modificaciones.

4.1 En el artículo 3º Se propone agregar este párrafo:

Parágrafo 2º. Los títulos que se confieran mediante esta ley, se otorgarán dando cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 70 de 1993, Ley 99 de 1993 y las disposiciones generales que para el efecto ha consagrado la legislación civil en materia de propiedad privada y prescripción para el uso del derecho de dominio.

4.2 En el artículo 5º se sugiere adicionar el siguiente inciso:

“Para todos los efectos que requieran, la autorización para la entrega de concesiones o explotación de proyectos turísticos, ecológicos, industrial, portuario, pesquera, aeroportuaria o tradicionales propias de la comunidad afrocolombiana de esta zona, se demandará de una consulta previa de las instancias representativas de estas comunidades a fin de que sean beneficiarios o explotadores directos de las zonas objeto de la presente ley”.

4.3 En el artículo 9º se agregan y citan las normas que se subrayan a continuación:

“Artículo 9º. Para los aspectos complementarios a la presente ley se atenderá lo dispuesto en la Ley 70 de 1993, Ley 99 de 1993, Ley sobre Zonas de Frontera, Acto Legislativo 02 de 2007, Ley 9ª de 1989, la Ley 3ª de 1999, la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1504 de 1998”.

Es pertinente tener en cuenta que las zonas objeto de traslado a “Zona Continental” hacen parte integral del municipio de Tumaco en su composición orgánica, territorial, administrativa y de Distrito Especial y, que por consiguiente no puede entenderse que los habitantes de la zona de Bajamar habiten en una isla aledaña contigua o diferente al casco urbano principal por ende se les debe reconocer el dominio titular de propiedad de las viviendas o territorios objeto de la desafectación, dada además su condición de tenedores y poseedores de estos territorios por más de cincuenta años. En consecuencia no habría lugar a que después de tanto tiempo el Estado Colombiano quiera cambiarle las reglas de juego desconociendo las disposiciones normativas que sobre derechos de los mismos existen a una población que históricamente ha habitado y conservado estos territorios, por ello es necesario tener en cuenta que siendo el municipio de Tumaco una población en su mayoría negra afrocolombiana es importante que los títulos colectivos sean objeto de cumplimiento a lo dispuesto en las normas que se adicionan y relacionadas.

Es necesario que la transmisión del derecho de dominio y propiedad al que se refiere este proyecto, deberá entenderse como título de propiedad privada, de acuerdo con lo establecido en la legislación civil y comercial y valoradas en términos del mercado actual, es decir, que los poseedores, tenedores y propietarios objeto de desafectación del presente proyecto de ley se les reconocerá el pleno precio de las viviendas o territorios de su propiedad teniendo en cuenta el precio que para el efecto hayan establecido las autoridades y la valorización existente, en consecuencia, no es a título de compensación que se reconocerá el derecho de estos propietarios, sino que por el contrario, corresponderá a un reconocimiento justo de titular, de derecho de dominio.

Referente a la declaración de los terrenos desafectados como áreas o bienes del servicio público es necesario entender que estos terrenos o territorios ocupados históricamente por personas Afrocolombianas

podrán ser objeto de titulación o adjudicación colectiva a grupos comunitarios, organizativos o sociales de esta población a fin de que las intervenciones que realice el Gobierno Nacional, a la empresa privada y la cooperación internacional respondan a las aspiraciones y proyectos de vida de esta comunidad como legítimos conservadores de estos territorios.

Por último, referente a la exposición de motivos en la cual se declara que los terrenos de Bajamar objeto de la presente ley como bienes de uso público en virtud del artículo 166 del Decreto 2324 de 1984 y que ejerce la Dimar es totalmente contrario al nuevo ordenamiento jurídico en relación con la posesión y tenencia de la tierra, pero además no se compadece con la nueva Constitución de 1991 que ha reconocido unos derechos especiales para los grupos étnicos del cual son beneficiarios también Afrocolombianos e indígena de Tumaco. Por consiguiente desconocer el derecho a la propiedad privada y al justo título de esta comunidad es ir en contra de los postulados constitucionales, legales y jurisprudenciales que sobre la materia ha desarrollado nuestra legislación a favor de grupos y comunidades históricamente marginadas. Por ende desconocer los plenos derechos derivados de la propiedad de estos pobladores es seguir contribuyendo a mantener en condiciones de miseria y precariedad a esta comunidad.

Proposición:

Teniendo en cuenta lo anterior, pongo a consideración esta ponencia y solicito a los miembros de la honorable Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 244 de 2008 Cámara, 138 de 2007 Senado, *por la cual se ordena la reubicación a zona continental de los asentamientos humanos en riesgo localizados en las Islas de El Morro, Tumaco y Agua Clara y se desafectan algunos terrenos de la Nación.*

Germán Enrique Reyes Forero,

Representante a la Cámara por Antioquia,

Ponente Primer Debate.

TEXTO DEFINITIVO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 244 DE 2008 CAMARA, 138 DE 2007 SENADO

por la cual se ordena la reubicación a zona continental de los asentamientos humanos en riesgo localizados en las Islas de El Morro, Tumaco y Agua Clara y se desafectan algunos terrenos de la Nación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El Gobierno Nacional adelantará un Plan Especial de Reubicación total de la población en riesgo, actualmente asentada en las Islas de El Morro y Tumaco y en el sector de Agua Clara, hacia los terrenos de la zona segura continental determinados en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Tumaco.

El Plan Especial establecerá prioritariamente la reubicación de las viviendas localizadas en zona de alto riesgo, el hospital, los colegios, escuelas y guarderías de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 y el documento Conpes número 3491 de 2007.

Parágrafo. Los bienes inmuebles ubicados en la zona de expansión urbana a la que hace referencia el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Tumaco y su correspondiente Plan Parcial Nuevo Tumaco, que se encuentren en las condiciones descritas en la Ley 793 de 2002, serán destinados por el Gobierno Nacional al Plan Especial de Reubicación.

Artículo 2º. Para efecto de lo dispuesto en el artículo anterior, ordénese la desafectación al espacio público del inmueble propiedad del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe) en Liquidación, localizado en el Corregimiento de Bucheli del municipio de Tumaco, denominado “La Mariposa”, y de los terrenos entregados en concesión por la Dirección General Marítima Dimar, mediante Resolución número 071 del 29 de enero de 1998, al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe) en Liquidación.

Artículo 3º. Las áreas desafectadas por medio de esta ley, serán susceptibles de propiedad privada, para lo cual el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, procederá a reservar y expedir títulos de propiedad a quienes ejerzan tenencia o posesión de estas áreas y que a la fecha de la sanción de la presente ley, las estén empleando en el uso exclusivo de su propia vivienda y la de sus familias. Las áreas donde no exista construcción ni posesión se incorporarán al Plan de Ordenamiento Territorial como zonas para inmediatos desarrollos urbanísticos, en especial para vivienda de interés social.

Parágrafo 1º. Las personas que de acuerdo a la presente ley sean beneficiadas de reservación y expedición de títulos podrán, democráticamente, construir veedurías ciudadanas a los procesos de reserva, titulación y reubicación.

Parágrafo 2º. Los títulos que se confieran mediante esta ley, se otorgarán dando cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 70 de 1993, la Ley 99 de 1993 y las disposiciones generales que para el efecto ha consagrado la legislación civil en materia de propiedad privada y prescripción para el uso del derecho de dominio.

Artículo 4º. Una vez promulgada la presente ley, el municipio de Tumaco asumirá sobre las áreas desafectadas todas las funciones que sobre el Régimen Municipal contempla la Constitución y las leyes.

Artículo 5º. En el territorio de las Islas de El Morro y Tumaco y del sector de Agua Clara, el Gobierno Nacional, a través de la Dimar, no otorgará nuevas concesiones para usos urbanos de tipo residencial, comercial, industrial o institucional. Sólo se autorizarán concesiones para proyectos de turismo ecológico y arqueológico.

El Gobierno Nacional promoverá las acciones necesarias para lograr la recuperación ambiental y paisajística de la zona insular.

Para todos los efectos que requieran la autorización para la entrega de concesiones o explotación de proyectos turísticos, ecológicos, industrial, portuario, pesquera, aeroportuaria o tradicionales propias de la comunidad afrocolombiana de esta zona se demandará de una consulta previa de las instancias representativas de estas comunidades a fin de que sean beneficiarios o explotadores directos de las zonas objeto de la presente ley.

Artículo 6º. El Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Tumaco, contemplará las acciones urbanísticas necesarias para calificar y determinar los

terrenos desafectados por la presente ley como objeto de desarrollo y construcción prioritaria y, en especial, para vivienda de interés social.

Artículo 7º. El Gobierno Nacional, previo concepto del Comité Nacional del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, declarará a la zona costera del Litoral Pacífico Colombiano correspondiente al departamento de Nariño como zona de alto riesgo por amenazas de tipo natural como los movimientos sísmicos, el Tsunami, la erosión y El Niño.

Artículo 8º. De conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y 397 de 1997, autorizase al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las apropiaciones requeridas en la presente ley.

Artículo 9º. Para los aspectos complementarios a la presente ley se atenderá lo dispuesto en la Ley 70 de 1993, Ley 99 de 1993, Ley sobre Zonas de Frontera, Acto Legislativo 02 de 2007, Ley 9ª de 1989, la Ley 3ª de 1999, la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1504 de 1998.

Artículo 10. La presente ley regirá a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Germán Enrique Reyes Forero,

Representante a la Cámara por Antioquia,

Ponente Primer Debate.

CONTENIDO

Gaceta número 282 - Miércoles 6 de mayo de 2009
CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 184 de 2008 Cámara, por medio de la cual se regulan las disposiciones de tránsito contentivas de medidas restrictivas de la movilidad vehicular en el territorio colombiano.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 215 de 2008 Cámara, 99 de 2008 Senado, por la cual se adicionan los artículos 377A y 377B uso, construcción, comercialización y/o tenencia de semisumergibles o sumergibles a la Ley 599 de 2000	4
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 242 de 2008 Cámara y 030 de 2008 senado, por la cual se asignan subsidios de vivienda a los usuarios financieros afectados por el Sistema UPAC y UVR.....	8
Informe de ponencia para primer debate y texto definitivo al Proyecto de ley número 244 de 2008 Cámara, 138 de 2007 Senado, por la cual se ordena la reubicación a zona continental de los asentamientos humanos en riesgo localizados en las Islas de El Morro, Tumaco y Agua Clara y se desafectan algunos terrenos de la Nación.....	9