



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 1001

Bogotá, D. C., jueves, 5 de diciembre de 2013

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 80 DE 2013

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

Bogotá, D. C., noviembre 26 de 2013

Señores

MESA DIRECTIVA

Plenaria del Senado de la República

Honorable Senado de la República

Ciudad.

**Referencia:** Informe de ponencia Proyecto de ley número 80 de 2013, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

Respetada Mesa Directiva:

En cumplimiento del honroso encargo de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del honorable Senado de la República, y en concordancia con el mandato del inciso 2° del artículo 173 de la Constitución Nacional y con el Procedimiento Interno adoptado por la Comisión Segunda para cumplir con esta importante función, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate, al Proyecto de ley número 80 de 2013, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013, en los siguientes términos:

#### I. Consideraciones

El día 3 de septiembre de 2013 fue radicado el proyecto en la Secretaría General del Senado

de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín Cuéllar, con el fin de iniciar el trámite exigido para este tipo de Acuerdos por la Constitución Nacional, en el honorable Congreso de la República de Colombia, en nombre del Gobierno Nacional y en cumplimiento de los artículos 150 numeral 16 y 189 numeral 2 y 224 de la Constitución Política de Colombia.

#### II. Exposición de motivos

##### I. Consideraciones generales

a) La cooperación internacional y la integración latinoamericana

La cooperación internacional encuentra su razón de ser en los principios universales de solidaridad entre los pueblos, respeto y protección de los Derechos Humanos y en la búsqueda incesante de mejores condiciones y mayores recursos que brinden al hombre una situación de bienestar conforme a su dignidad humana, fin último de la existencia de los Estados. Podría decirse que en la cooperación internacional, de manera principal, se evidencia aquella veta que ilumina al *jus gentium* y hace que hoy se lo denomine como el derecho de la dignidad humana.

Es un desarrollo también, de los principios de soberanía, igualdad, corresponsabilidad, interés mutuo, sostenibilidad, equidad, eficacia y preservación del medio ambiente, muy ligados a las relaciones entre los sujetos del derecho internacional.

Al encontrarse íntimamente ligada a las relaciones internacionales, el fundamento jurídico de la misma se encuentra en el derecho internacional, aquella disciplina jurídica que regula las relaciones entre los Estados, y entre estos y los organismos internacionales. Regula la forma como se desarrollan las anteriores relaciones, la forma

como manifiestan su consentimiento en obligarse, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

La Corte Constitucional[1][1], ha manifestado que “la cooperación y la integración fundadas en la noción más amplia de solidaridad internacional”, en su sentido primigenio, persiguen la unión de los países en torno a problemas o afinidades comunes, cuyas consecuencias trascienden las fronteras nacionales”.

Por su parte, la Constitución Política de Colombia, contempla que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.[2][2]

Así mismo consagra unos principios reguladores de las relaciones internacionales, disponiendo que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.[3][3]

La integración latinoamericana tiene una especial significación para nuestro Constituyente; el Estado deberá promover entonces la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad.[4][4]

#### b) La Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico es un mecanismo de integración profunda entre Chile, Colombia, México y Perú. El 6 de junio de 2012, con la suscripción del “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, se consagraron sus objetivos principales:

“Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

“Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes, y

“Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico.

No obstante lo anterior, la Alianza cuenta con una agenda integral, determinada por los resultados ya alcanzados en materia comercial, de acción conjunta y coordinada entre las agencias de promoción de exportaciones y la atracción de inversiones, la cooperación y el movimiento de personas.

La Alianza del Pacífico es una de las estrategias de integración más innovadoras en las que parti-

cipa Colombia, al tratarse de un proceso abierto y flexible, con metas claras, pragmáticas y coherentes con su modelo de desarrollo y su política exterior.

Para Colombia, la Alianza es parte de su estrategia de inserción en Asia Pacífico. Si bien se reconoce que la Alianza debe concretarse como área de integración profunda, el proceso ha ganado visibilidad y ha llamado la atención de socios estratégicos como Canadá y Japón.

Con la entrada en vigor del Acuerdo Marco en comento, la Alianza iniciará una etapa de concreción de resultados que permitan en un plazo no mayor a un año, definir e implementar la estrategia de proyección en Asia Pacífico, componente prioritario para el país.

Con el ánimo de impulsar y dinamizar las acciones de cooperación y que facilite la financiación de las mismas, se suscribió “Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”.

#### c) Lineamientos de la política exterior y Plan Estratégico 2010-2014

Con la consolidación la Alianza del Pacífico, se da cumplimiento a los lineamientos de la Política Exterior colombiana, en cuanto a:

“Profundizar la integración con América Latina y el Caribe para generar más oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico.

“Dinamizar las relaciones de Colombia con los Países del Asia Pacífico mediante la presencia diplomática fortalecida, la apertura de nuevos mercados y la atracción de inversión.

Asimismo, se da cumplimiento a los objetivos del Plan Estratégico del Sector de Relaciones Exteriores 2010-2014, como son:

“Generar y aprovechar escenarios para el posicionamiento de Colombia en las dinámicas y temáticas mundiales.

“Avanzar en la inserción efectiva en los ejes de integración y desarrollo.

#### d) Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico

Dentro del GTC, se propuso la creación de un Fondo de Cooperación como mecanismo que facilite, dinamice y permita la financiación de acciones de cooperación en el marco de la Alianza del Pacífico.

Al interior del Grupo Técnico de Cooperación se han puesto en marcha algunas iniciativas tales como:

- El proyecto “Sinergia entre los países de la Alianza del Pacífico para el mejoramiento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas”.

- La “Red de Investigación Científica en materia de Cambio Climático”.

- La “Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica”.

Estas iniciativas y otras que se han propuesto en este marco, evidenciaron la necesidad de contar con un mecanismo que permita financiar e impulsar las acciones en las áreas temáticas priorizadas.

Este instrumento de carácter vinculante obedece a la necesidad de proveer el marco jurídico que permita la institucionalización de un fondo con recursos de los cuatro países para el financiamiento de las actividades de cooperación (promoción y desarrollo de iniciativas, planes, programas y proyectos; intercambios de información y buenas prácticas; asistencia técnica; conformación de redes; realización de estudios y diagnósticos conjuntos; entre otras modalidades) que se adelanten al interior de la Alianza del Pacífico, en áreas como: Medio Ambiente y Cambio Climático; Innovación, ciencia y tecnología; Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; Desarrollo Social; y, Movilidad Estudiantil y Académica, entre otros.

El Fondo contará con aportes de Chile, Colombia, México y Perú, evidencia el espíritu de integración que caracteriza a la Alianza del Pacífico, y el deseo por trabajar conjuntamente en acciones que redunden en beneficio común de los cuatro países.

## II. La cooperación en la alianza del Pacífico

### a) Grupo Técnico de Cooperación

Como consecuencia de tres Cumbres Presidenciales realizadas en Lima, Perú el 28 de abril de 2011, en Mérida, México el 4 de diciembre de 2011, en Paranal, Antofagasta, Chile, el 6 de junio de 2012, así como una Cumbre Virtual el 5 de marzo de 2012, las cuales han estado precedidas por rondas de reuniones del Grupo de Alto Nivel, instancia temporal conformada por los Viceministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de los países miembros, así como de los equipos técnicos de las áreas de integración, se determinó priorizar:

“Movimiento de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio.

“Comercio e integración, incluyendo facilitación de comercio y cooperación aduanera.

“Servicios y capitales, incluyendo la posibilidad de integrar las bolsas de valores, y

“Cooperación.

La cooperación es un tema transversal que ha estado presente desde el inicio del mecanismo, y posteriormente se asignó como área prioritaria a un grupo técnico.

“El 4 de diciembre de 2011, se suscribió el *“Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de la República de Colombia, el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República de Perú sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico”*, con el objetivo de impulsar la cooperación entre los países miembros y con terceros.

“Las áreas que contempla son: medio ambiente y cambio climático, innovación, ciencia y tecnología, micro, pequeñas y medianas empresas y desarrollo social. En este documento se establece que los puntos focales de cada país conformarán el Grupo Técnico de Cooperación (GTC).

b) Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico

En desarrollo de las relaciones de cooperación que existen entre los Estados y con la voluntad de implementar mecanismos que permitan la ejecución de iniciativas en beneficio mutuo de los países de la Alianza del Pacífico dentro de este Grupo (GTC), se propuso la creación de un Fondo de Cooperación como mecanismo que facilite, dinamice y permita la financiación de acciones de cooperación en el marco de la Alianza del Pacífico.

Al interior del Grupo Técnico de Cooperación se han puesto en marcha algunas iniciativas tales como: el proyecto “Sinergia entre los países de la Alianza del Pacífico para el mejoramiento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas”; la “Red de Investigación Científica en materia de Cambio Climático”; y, la “Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica”. Estas iniciativas y otras que se han propuesto en este marco, evidenciaron la necesidad de contar con un mecanismo que permita financiar e impulsar las acciones en las áreas temáticas priorizadas.

El 22 de mayo de 2013, en Cali, los Cancilleres de los cuatro países suscribieron el *“Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”*.

Este instrumento vinculante obedece a la necesidad de proveer el marco jurídico para la creación de un fondo con recursos de los cuatro países y que permita la ejecución de los mismos en proyectos conjuntos.

El acuerdo que establece el Fondo de Cooperación es un instrumento que permitirá institucionalizar el financiamiento de las actividades de cooperación que se adelanten al interior de la Alianza del Pacífico.

La creación del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico, constituye un paso significativo por garantizar la implementación de futuras iniciativas, ya que permitirá la financiación de acciones de cooperación en áreas como: Medio Ambiente y Cambio Climático; Innovación, ciencia y tecnología; Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; Desarrollo Social; y, Movilidad Estudiantil y Académica, entre otros.

En ese sentido, el mencionado Fondo permitirá impulsar una agenda activa y dinámica de cooperación técnica al interior de la Alianza del Pacífico, que incluye, la promoción y desarrollo de iniciativas, planes, programas y proyectos; intercambios de información y buenas prácticas; asistencia técnica; conformación de redes; realización de estudios y diagnósticos conjuntos; entre otras modalidades.

El Fondo, que contará con aportes de Chile, Colombia, México y Perú, evidencia el espíritu de integración integral que caracteriza a la Alianza del Pacífico, y el deseo por trabajar conjuntamente en acciones que redunden en beneficio común de los cuatro países.

### III. “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”

En el “*Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*”, suscrito en Paranal, República de Chile, el 6 de junio de 2012, los cuatro países fundadores manifestaron su convencimiento en que la integración económica y social en la región, constituye uno de los instrumentos esenciales para avanzar en su desarrollo económico y social sostenible, promoviendo una mejor calidad de vida para sus pueblos y contribuyendo a resolver problemas que aún afectan a la región, como la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes.

La planeación, priorización y ejecución de actividades y proyectos de cooperación entre los países, supone la comunión de esfuerzos y aportes entre los mismos. Dentro de los mecanismos de cooperación que establecieron los gobiernos, está el de la creación de un fondo común, un fondo de cooperación que se ha denominado “Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”.

Ya habían expresado los Presidentes de la Alianza, en el marco de la XXII Cumbre Iberoamericana, celebrada en Cádiz, España, el 17 de noviembre de 2012, cuando sostuvieron la V Cumbre de la Alianza del Pacífico, en su Declaración Conjunta, que “*Para contar con mayor estabilidad y previsibilidad en el financiamiento de los programas de cooperación en el corto y mediano plazo ‘incluyendo aquellos de proyección de la Alianza del Pacífico bajo la modalidad de triangulación’ instruyeron a las instituciones competentes de sus respectivos países, a avanzar en las negociaciones para la constitución del Fondo Común de Cooperación de la Alianza del Pacífico, con miras a su operatividad y puesta en marcha durante el 2013*”.

En su artículo I, se define el objeto del Fondo, como un mecanismo que facilite, dinamice y permita la financiación de acciones de cooperación en el marco de la Alianza del Pacífico. Así mismo se delimitan las actividades que puede adelantar en desarrollo de su objeto:

- a) Recibir fondos de las Partes y de terceros para asegurar la ejecución de programas, proyectos y actividades de cooperación, y
- b) Financiar programas, proyectos y actividades de cooperación aprobados por el Grupo Técnico de Cooperación de la Plataforma de Cooperación del Pacífico (GTC).

En el artículo II, se establecen los aportes y la periodicidad de los mismos y se contempla la posibilidad de recibir aportes de terceros. El aporte inicial, será de doscientos cincuenta mil dólares

de los Estados Unidos de América (US\$250.000). Para los siguientes años el monto del aporte se decidirá por las Partes, en base al informe de resultados y la programación de actividades que sea presentado por el Grupo Técnico de Cooperación de la Plataforma de la Alianza del Pacífico.

En el artículo III, se contemplan disposiciones sobre el régimen del fondo, su independencia administrativa y tributaria y la libre movilidad de sus recursos; las adquisiciones que se realicen se sujetarán a la legislación nacional del país en donde se realicen.

En el artículo IV, se contemplan las áreas de cooperación que se financiarán con los recursos del Fondo: medio ambiente y cambio climático; innovación, ciencia y tecnología; micro, pequeñas y medianas empresas; desarrollo social; y otras que las Partes determinen. Así mismo, las modalidades de cooperación que se desarrollarán incluyen la promoción y desarrollo de iniciativas, planes, programas y proyectos; realización de estudios y/o diagnósticos conjuntos; el intercambio de información y normativas vigentes; la realización de actividades conjuntas de formación y capacitación, incluyendo intercambio de especialistas y técnicos; la asistencia y/o visitas técnicas de funcionarios, expertos, investigadores, delegaciones y practicantes; y la conformación de redes, así como cualquier otra modalidad de cooperación que las Partes convengan.

En el artículo V, se regula la administración del Fondo: El Consejo de Ministros aprobará el plan de trabajo y presupuesto anual; el Grupo Técnico de Cooperación de la Alianza del Pacífico, será responsable de la gestión del Fondo y de aprobar, coordinar y supervisar sus actividades. Así mismo, contempla que la administración se confía de manera alterna entre los países y que se contará con un reglamento operativo que será aprobado por el Consejo de Ministros, el cual será obligatorio para las Partes.

Por las razones expuestas, el Gobierno Nacional, a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, solicita al Honorable Congreso de la República aprobar el “*Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico*”, adoptado en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

### III. Marco jurídico

De acuerdo con el numeral 16 del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República está facultado para “*aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional*”, artículo en el que se enmarca la competencia del Congreso para expedir la ley que trata este proyecto.

Por su parte, el artículo 217 de la Ley 5ª de 1992 dispone que el Congreso de la República podrá presentar propuestas de no aprobación, de aplazamiento o de reservas a un tratado o a un convenio, para aquellos que prevean esta posibilidad.

El Gobierno Nacional anexó al Acuerdo en estudio, el texto completo de la Ley 424 de 1998 “por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia”, en cumplimiento de la misma ley que en su artículo 3º estatuye: “El texto completo de la presente ley se incorporará como anexo a todos y cada uno de los Convenios Internacionales que el Ministerio de Relaciones Exteriores presente a consideración del Congreso”.

#### IV. El Acuerdo<sup>1</sup>

### ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL FONDO DE COOPERACIÓN DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

La República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, en adelante “Las Partes”:

CONSIDERANDO que en el marco de la IV Cumbre de la Alianza del Pacífico, celebrada en Paranal, Chile, el 6 de junio de 2012, los Jefes de Estado de las Partes, motivados por el propósito de estrechar las relaciones entre los Estados Miembros de la Alianza, decidieron fomentar la integración, profundizar el intercambio comercial, incrementar la cooperación e intensificar sus flujos de inversión y con terceros mercados.

REAFIRMANDO la voluntad de las Partes de continuar trabajando decididamente para mejorar el desarrollo económico y social de sus pueblos, enfrentando la exclusión y desigualdad social en el marco del espíritu de cooperación e integración que anima la Alianza del Pacífico e impulsando las acciones orientadas hacia la consolidación de una relación estratégica entre ellas.

TENIENDO PRESENTE el Memorándum de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico, suscrito en la ciudad de Mérida, Yucatán, México, el 4 de diciembre de 2011, que establece las áreas prioritarias para las actividades de cooperación de la citada Alianza.

ACTUANDO en el desarrollo del marco de las relaciones de cooperación que existen entre los Estados y con la voluntad de implementar mecanismos que permitan la ejecución de iniciativas en beneficio mutuo de los países de la Alianza del Pacífico,

<sup>1</sup> EL SUSCRITO COORDINADOR ENCARGADO DEL GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE TRATADOS DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, CERTIFICA:

Que la reproducción del texto que antecede es copia fiel y completa del “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013, el cual reposa, en original, en el Archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales de este Ministerio.

Dada en Bogotá, D. C., a los cuatro (4) días del mes de julio de dos mil trece (2013).

El Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Tratados (e.), Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores,

*Santiago Díaz Cediell.*

### ACUERDAN: ARTÍCULO I OBJETO

Las Partes deciden crear el “Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico” como mecanismo que facilite, dinamice y permita la financiación de acciones de cooperación en el marco de la Alianza del Pacífico.

Para la consecución de sus objetivos, el Fondo podrá:

a) Recibir fondos de las Partes y de terceros para asegurar la ejecución de programas, proyectos y actividades de cooperación, y

b) Financiar programas, proyectos y actividades de cooperación aprobados por el Grupo Técnico de Cooperación de la Plataforma de Cooperación del Pacífico (GTC).

### ARTÍCULO II CONFORMACIÓN DEL FONDO

El Fondo estará constituido por los aportes anuales de los Países que suscriben el presente acuerdo, así como por aportes provenientes de terceros, de acuerdo al procedimiento que las Partes convengan en el Reglamento Operativo del presente acuerdo.

Para los efectos del párrafo anterior, cada una de las Partes realizará un aporte inicial para el primer año de US\$250.000 (doscientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América). El monto del aporte para los siguientes años se decidirá por las Partes, con base en el informe de resultados y la programación de actividades que sea presentado por el Grupo Técnico de Cooperación de la Plataforma de la Alianza del Pacífico.

### ARTÍCULO III DESTINO ESPECÍFICO DEL FONDO

Los recursos del Fondo se regirán por el presente acuerdo y su Reglamento y se destinarán en su totalidad, de manera directa y específica, a los fines establecidos en los Artículos I y II del presente acuerdo. Las Partes garantizan la independencia administrativa y tributaria del Fondo y la libre movilidad de los recursos, y facilitarán su entrada y salida del territorio de cada una de las Partes.

Sin perjuicio de lo señalado, las adquisiciones y contrataciones en el marco de Proyectos financiados con recursos del Fondo se sujetarán a la legislación nacional de la parte en donde se realicen dichas adquisiciones o contrataciones, en lo que fuera aplicable.

### ARTÍCULO IV ÁREAS Y MODALIDADES DE COOPERACIÓN

Las áreas de cooperación que se financiarán con los recursos del Fondo son las siguientes:

- a) Medio ambiente y cambio climático;
- b) Innovación, ciencia y tecnología;
- c) Micro, pequeñas y medianas empresas;
- d) Desarrollo social y
- e) Otras que las Partes determinen.

Las modalidades de cooperación serán las siguientes:

- a) Promoción y desarrollo de iniciativas, planes, programas y proyectos;
- b) Realización de estudios y/o diagnósticos conjuntos;
- c) Intercambio de información y normativas vigentes;
- d) Realización de actividades conjuntas de formación y capacitación, incluyendo intercambio de especialistas y técnicos;
- e) Asistencia y/o visitas técnicas de funcionarios, expertos, investigadores, delegaciones y practicantes;
- f) Conformación de redes, y
- g) Cualquier otra modalidad de cooperación que las Partes convengan.

#### ARTÍCULO V

##### ADMINISTRACIÓN DEL FONDO

El Consejo de Ministros será la entidad encargada de aprobar el plan de trabajo y su respectivo presupuesto anual.

El Grupo Técnico de Cooperación de la Alianza del Pacífico, en adelante GTC, será el responsable de la gestión del Fondo y de aprobar, coordinar y supervisar la ejecución de sus proyectos, programas y actividades de cooperación, de conformidad con los lineamientos establecidos para el Consejo de Ministros.

La administración operativa del Fondo estará a cargo de una Entidad de las partes integrantes del Fondo, para un periodo de tres (3) años. Dicha entidad podrá contratar a nombre de las Partes, y con cargo a los recursos del Fondo. Conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, la primera Entidad Administradora del Fondo será la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, y continuará esa función por otro de los miembros del GTC por orden alfabético. El GTC, a través de comunicaciones escritas, podrá acordar un orden distinto, según se estime pertinente.

El presente acuerdo contará con un Reglamento Operativo que será elaborado por el GTC, y aprobado por el Consejo de Ministros y su cumplimiento será obligatorio para las Partes.

#### ARTÍCULO VI

##### SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Cualquier diferencia derivada de la interpretación o aplicación del presente acuerdo será resuelta por las Partes mediante consultas amistosas por la vía diplomática.

#### ARTÍCULO VII

##### DEPOSITARIO

La República de Colombia es el Depositario del presente acuerdo.

#### ARTÍCULO VIII

##### ENTRADA EN VIGOR

La entrada en vigor de este Acuerdo está sujeta al cumplimiento de los procedimientos legales internos de cada Parte.

Este Acuerdo entrará en vigor el primer día del tercer mes siguiente a la fecha en que el depositario reciba la última notificación por la cual las Partes le informen que los procedimientos referidos en el párrafo precedente se han completado, o en cualquier otra fecha que las Partes acuerden.

#### ARTÍCULO IX

##### ADHESIÓN

La adhesión de otros Estados al presente acuerdo se formalizará a través del correspondiente Protocolo de Adhesión al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y surtirá sus efectos a partir de la fecha en que este último entre en vigor.

Sin perjuicio de ello, los terceros Estados interesados en participar en los proyectos y actividades del Fondo, podrán hacerlo en calidad de cooperantes, salvo que las Partes de la Alianza dispongan algo distinto.

#### ARTÍCULO X

##### ENMIENDAS

Las Partes podrán convenir por escrito cualquier enmienda al presente acuerdo.

Toda enmienda al presente acuerdo entrará en vigor y formará parte del mismo, de conformidad con el procedimiento establecido en el Artículo VIII.

#### ARTÍCULO XI

##### DENUNCIA

Ninguna de las Partes podrá denunciar el presente acuerdo, sin haber denunciado el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.

La denuncia del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico implicará la denuncia del presente acuerdo en los términos del artículo 16 del Acuerdo Marco.

No obstante lo anterior, los proyectos y actividades que se encuentren en curso, continuarán ejecutándose hasta su término, salvo que las Partes acuerden algo distinto.

Suscrito en la ciudad de Cali, República de Colombia, a los 22 días del mes de mayo del 2013, en un ejemplar original en el idioma castellano, que queda bajo custodia del Depositario, el cual proporcionará copias debidamente autenticadas del presente acuerdo a todas las Partes.

#### V. El decreto

##### RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

##### PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 5 de agosto de 2013

Autorizado. Sométase a la consideración del honorable Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(Fdo.) JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) *María Ángela Holguín Cuéllar.*

## DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

Dada en Bogotá, D. C., a”.

Presentado al honorable Congreso de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores.

La Ministra de Relaciones Exteriores,

*María Ángela Holguín Cuéllar.*

## VI. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Senadores aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 80 de 2013, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”*, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013, sin ninguna modificación.

Cordialmente,

*Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar*, Coordinador Ponente, *Myriam Alicia Paredes Aguirre*, *Marco Aníbal Avirama Avirama*, Senadores de la República.

COMISIÓN SEGUNDA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., diciembre 5 de 2013

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentada por los honorables Senadores *Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar*, *Marco Aníbal Avirama Avirama* y *Myriam Alicia Paredes Aguirre*, al Proyecto de ley número 80 de 2013 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”*, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013, para su publicación en la **Gaceta del Congreso**.

El Presidente, Comisión Segunda, Senado de la República,

*Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar.*

El Vicepresidente, Comisión Segunda, Senado de la República,

*Marco Aníbal Avirama Avirama.*

El Secretario General, Comisión Segunda, Senado de la República,

*Diego Alejandro González González.*

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN  
PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO  
DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 80 DE 2013 SENADO

*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”*, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

El Congreso de Colombia

## DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día veinte (20) de noviembre del año dos mil trece (2013), según consta en el Acta número 10 de esa fecha.

El Presidente, Comisión Segunda, Senado de la República,

*Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar.*

El Vicepresidente, Comisión Segunda, Senado de la República,

*Marco Aníbal Avirama Avirama.*

El Secretario General, Comisión Segunda, Senado de la República,

*Diego Alejandro González González.*

\*\*\*

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
101 DE 2012 SENADO

*por la cual se elimina el cargo fijo como componente de las estructuras tarifarias de los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre de 2013.

Doctor

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente

Honorable Senado de la República

E. S. D

**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 101 de 2012 Senado, *por la cual se elimina el cargo fijo como*

*componente de las estructuras tarifarias de los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente y honorables Senadores:

En los términos del artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento de la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 101 de 2012 Senado, por la cual se elimina el cargo fijo como componente de las estructuras tarifarias de los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

*Carlos Alberto Baena López*, Movimiento Político MIRA; *Alexánder López Maya*, Polo Democrático Alternativo; *Carlos Ferro Solanilla*, Partido de la U, Coordinador; *Mauricio Aguilar Hurtado*, Opción Ciudadana; *César Tulio Delgado*, Partido Conservador; *Luis Fernando Duque*, Partido Liberal, Senadores Ponentes.

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2012 SENADO**

*por la cual se elimina el cargo fijo como componente de las estructuras tarifarias de los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones.*

**1. Objeto del proyecto**

La iniciativa presentada busca eliminar la habilitación para incluir el cargo fijo como elemento de la fórmula tarifaria de los servicios públicos domiciliarios en el país.

**2. Antecedentes**

Distintas iniciativas que buscan la eliminación del cargo fijo en los servicios públicos se han presentado en el tiempo, de parte de distintos partidos o movimientos políticos, estas se retoman para el actual proyecto de ley, así:

P.L.	AUTOR(ES)	PARTIDO O MOVIMIENTO	TRÁMITE
54/05 S – 165/05 S	Édgar Artunduaga y otros	Liberal – U	Archivado por tránsito de legislatura.
9/06 S	Alexandra Moreno – Iniciativa Popular	MIRA	Retirado por el autor. Dic 5 – 06
103/06 C	Fernando Tamayo	Conservador	Archivado por tránsito de legislatura.
32/09 S – 70/09 S	Camilo Sánchez – Dilian Francisca Toro	Liberal – U	Archivado por tránsito de legislatura.
101/12 S	Carlos A. Baena – Gloria S. Díaz	MIRA	Pendiente segundo debate.

**3. Trámite legislativo y análisis de la iniciativa**

**a) Sobre inversión en ampliación de cobertura: Aprobación Comisión Sexta con régimen de transición**

La Comisión Sexta de Senado dio primer debate al proyecto de ley, dando varios argumentos en

pro y contra de la iniciativa, especialmente a los Senadores les preocupa lo relativo a la estabilidad de las pequeñas empresas operadoras de servicios públicos domiciliarios.

En palabras del honorable Senador Plinio Olano Becerra: *“Pongamos en consideración las proposiciones, porque lo que no puede salir es el mensaje de que vamos a quitar el cargo fijo y después nosotros recogemos. Hay dos proposiciones que me parecen totalmente viables y válidas y es el desmonte gradual del cargo fijo, aprobemos con esas proposiciones y si hay que hacerle algún ajuste lo hacemos para la segunda pero por ahora, el mensaje no puede ser que nosotros aquí quitamos el cargo fijo”* (ACTA DE COMISIÓN 43 DEL 29 DE MAYO DE 2013 SENADO).

Por su parte, el honorable Senador Carlos Roberto Ferro Solanilla: *“Y dejo también la constancia que fue por eso también la intervención ayer. Yo estoy pensando en las empresas públicas pequeñas que prestan los servicios públicos en los municipios, no podría ser irresponsable de ir a votar un proyecto así cuando nosotros tenemos que hacer claridad frente a la política que tiene que asumir el Estado en el caso que pase este proyecto de ley como debe ser y qué se va a hacer en relación con cada una de estas empresas”* (ACTA DE COMISIÓN 43 DEL 29 DE MAYO DE 2013 SENADO).

De esta manera se aprobó mediante el apoyo de todos los partidos con representación política en la Comisión Sexta de Senado el proyecto, indicando que en la designación de ponentes para segundo debate se representaran las distintas fuerzas políticas. Además, se incluyó un régimen de transición y aplicación del mismo, así:

**“Régimen de Transición.** *El desmonte del cobro del cargo fijo por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios se realizará de forma progresiva, así:*

*1. Las empresas ubicadas en municipios con una cobertura superior a 80% tendrán seis (6) meses para implementar la medida.*

*2. Las empresas ubicadas en municipios con cobertura entre 50% y 80% tendrán tres (3) años para implementar la medida.*

*3. Las empresas con coberturas inferiores a 50% tendrán cinco (5) años para implementar la medida.*

*Las comisiones de regulación establecerán la regulación pertinente para este propósito, y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizará la inspección y seguimiento del cumplimiento de estas normas”.*

**b) Sostenibilidad financiera de las empresas**

Una de las preocupaciones que se evidenció dentro del debate del proyecto de ley y posteriores audiencias, es la estabilidad de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios; por esto se propone que el texto normativo determine expresamente que los gastos imputables a costos

medios administrativos que hacen parte del cargo fijo, se viabilicen en la tarifa. De esta manera, no es que la empresa deje de percibir estos costos, sino que los mismos serán variables, directamente relativos al uso real que el usuario haga de sus servicios públicos.

En este sentido la Sociedad Colombiana de Ingenieros manifestó su preocupación en tanto que *“los cargos fijos son erogaciones necesarias para prestar un servicio, que de no ser cubiertos se entraría en el riesgo que los actuales prestadores operadores de los servicios trasladarán sus inversiones a otras actividades”* (Concepto de la SCI al Proyecto de ley número 1010 de 2012 Senado).

Pero esta preocupación por los costos administrativos se corrige al variabilizar los costos administrativos y con ello proteger a las empresas, así en la presente ponencia además de incluir la prohibición de incluir costes administrativos en el cargo variable, proponemos incluir dentro de la explicación del mismo: *“Harán parte del cargo variable los costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia”*.

Es viable un esquema de servicios públicos sin cargo fijo sin que se deje en bancarrota las empresas, esto lo ha demostrado el caso de energía, que aunque no cuente con este ítem en sus cobros, cuenta con unas empresas prestadoras bastante competitivas, como lo son el grupo EPM con utilidades operacionales en 2011 de 2,4 billones de pesos, ISA con 2,2 billones de pesos, Codensa con 0,7 billones de pesos, Electricaribe 154.000 millones de pesos, Emgesa con 1,1 billones de pesos, Celsia con 582.000 millones de pesos, y EEB 550.000 millones de pesos (Revista *Semana*, *Las cien empresas más grandes de Colombia*, 2011).

El 10.83% de las empresas de acueducto vigiladas por la Superintendencia son empresas “grandes” con más de 2500 suscriptores; el resto, 89.17%, son empresas “pequeñas” de menos de 2.500 suscriptores. En el caso del alcantarillado, un cuarto de las empresas tienen más de 2.500 suscriptores. En total, según el SUI de la Superintendencia, hay 2.427 empresas de acueducto vigiladas por esta entidad. En vista de esto, se acoge la idea del régimen de transición para facilitar el cambio para las empresas medianas y pequeñas.

**c) Impacto real de la medida: se termina con una falsa justificación mientras que la ampliación de cobertura sigue garantizada**

La eliminación del cargo fijo es solamente el primer paso en el camino de lograr unas tarifas justas en los servicios públicos. Dentro de las

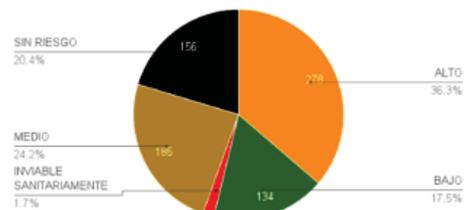
necesidades urgentes de los colombianos se encuentran: regulación en torno al mínimo vital, asegurar la calidad y el acceso universal en la prestación, permitir la sostenibilidad del sistema mediante la garantía de que las empresas tengan utilidades justas (ni excesivas, ni que trabajen a pérdida), pero teniendo en cuenta la capacidad de pago de los usuarios y su función social, de modo que las personas pobres e instituciones como hospitales y escuelas puedan acceder sin excepción y fácilmente a los servicios públicos domiciliarios.

En la actualidad el artículo 90 de la Ley 142 establece que el cargo fijo podrá incluirse en la tarifa de servicio público al usuario, independientemente del nivel de uso, con el objeto de: *“Garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia”*.

Sin embargo, estas condiciones no se han presentado como garantía o beneficios para el usuario tal como se observa en los siguientes diagramas:

De 766 municipios estudiados, una tercera parte se encuentra en alto riesgo de agua, y cerca del 2% (13 municipios) tiene agua inabiable sanitariamente, es decir, prácticamente venenosa.  
Sólo el 20% de los municipios de Colombia tiene un agua que pueda consumirse sin riesgo.

Número de municipios según nivel de riesgo del agua (2012). Fuente: Cálculo propio con datos del INS.



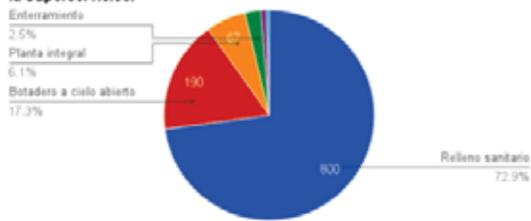
Es decir, cerca del 80% del agua del país presenta riesgo al consumirla y más del 62% presenta riesgo medio o alto, es decir el cargo fijo termina privilegiando la operación de empresas que prestan un mal servicio, por encima de las necesidades de los usuarios.

Este es el caso recientemente discutido por la Comisión Sexta de Senado de la ciudad de Yopal, donde sus habitantes se encuentran sin agua potable desde mayo de 2011 y han tenido que continuar pagando el cargo fijo en el servicio público. Que aunque se ha suplido la necesidad de agua por diversos mecanismos, en verdad la ciudad no cuenta con la “disponibilidad permanente” del servicio, además de constituirse en agua no apta para el consumo humano en diversos meses (de septiembre a diciembre de 2012 no fue apta conforme a informe de Secretaría de Salud de Yopal).

De otro lado, se observa que más del 90% de los residuos sólidos del país no cuentan con tecnologías apropiadas para la disposición de estos, convirtiéndose el servicio de aseo en un servicio de transporte que va y entierra los residuos contaminando y desperdiciando potencial materia prima para diversos productos entre los que se encuentra la energía a base de la descomposición de los elementos.

El 73% de los municipios de Colombia dispone de sus residuos en rellenos sanitarios.

Número de municipios según tipo de disposición final de residuos por parte de las empresas de aseo, 2012. Fuente: Cálculo propio con datos de la Superservicios.



Además debemos tener en cuenta que la eliminación del cargo fijo no pone en riesgo la ampliación de la cobertura, en tanto esta garantiza por medio de los Costos Medios de Inversión que es otro factor tarifario conforme a la Ley 142 de 1994, el cual en ningún sentido se está modificando con el presente proyecto de ley.

Por ejemplo en el caso de acueducto y alcantarillado, la tarifa aplicable es conforme a la Resolución número 287 de 2004, así:

Tarifa aplicable=CMA+CMO+CMI+CMT

- CMA= Costos medios de administración (cargo fijo).
- CMO= Costos medios de operación.
- CMI= Costos medios de inversión.
- CMT= Costos medios de tasas ambientales.

Los costos medios de inversión representan las inversiones que la empresa debe hacer en infraestructura, cobertura y calidad, ítems que no se financian por la vía del cargo fijo. De esta manera, la eliminación del cargo fijo no tiene por qué afectar las inversiones relacionadas con ellos.

Por último, no es negativo que las empresas dependan de la demanda (como lo plantea la Sociedad Colombiana de Ingenieros<sup>1</sup>), pues esto genera mayor competitividad en términos de satisfacción real del usuario, no es justo que actualmente las empresas ganen cargo fijo establemente cuando los usuarios solo tienen agua potable unos días a las semanas, o cuando la calidad es baja. Consideramos que la medida va a redundar en un mejor producto a ofrecer a los usuarios colombianos, y con ello una mejoría en la calidad de vida de todos y todas.

Sectores han afirmado que no está científicamente probado que la existencia del cargo fijo esté afectando a la población más vulnerable de Colombia, pero realmente lo que está comprobado que la existencia de cargo fijo no ha garantizado un acceso mayor, ni de mejor calidad a los servicios públicos a los y las colombianas de escasos recursos, mientras sí ha dejado a muchos de ellos en calidad de desconectados y sin posibilidad de retorno al sistema por una creciente deuda aunque

<sup>1</sup> “Cabe resaltar que en sectores como el del agua potable y saneamiento básico, a diferencia de los otros servicios, se subsidia además del consumo el cargo fijo y su eliminación causaría que las empresas dependan únicamente de la demanda” (SCI, concepto citado).

no se disponga del servicio. Consideramos que los desconectados de Colombia evidencian que el cargo fijo sí afecta a las familias más pobres del país, y preocupa porque no hemos logrado obtener de parte de los entes reguladores una cifra indicativa de este flagelo.

#### d) Sobre la afectación a familias pobres y numerosos: se requiere una corrección de los criterios de focalización de subsidios

Entre otros, la Superintendencia de Servicios Públicos manifiesta su preocupación con las familias numerosas, esto es, que la eliminación del cargo fijo perjudicaría especialmente a las familias más numerosas y a aquellas que habitan en ciudades con alta población estacional<sup>2</sup>. En el mismo sentido Andesco manifestó que al eliminarse el cargo fijo, las facturas se incrementarían para los usuarios de mayores consumos, que son por lo general los hogares de menores recursos económicos y con mayor número de integrantes<sup>3</sup>.

Al respecto debemos tener en cuenta que la eliminación del cargo fijo no modifica la estructura de subsidios del sistema de servicios públicos domiciliarios colombiano, de esta manera la medida no implica que las familias más pobres empezarán a pagar tarifa plena de su consumo en servicios públicos, sino que pagarán por el consumo real que efectúen menos la aplicación de subsidios.

En este punto aprovechamos para hacer un llamado a la necesidad de modificar los criterios de focalización de los subsidios del régimen de servicios públicos domiciliarios, transitando de el deficiente factor de “estrato” hacia el de Sisbén, que permite una mejor focalización de los aportes, y una ampliación de los contribuyentes. Medidas de corrección del sistema como esta permitirán que avancemos en la estructuración de unas tarifas más justas para los colombianos.

En este sentido, ante la eliminación del cargo fijo si el sistema de subsidios se focaliza mediante Sisbén y/u otra medición de pobreza monetaria, se permitiría:

- Una mejor distribución del ingreso. Los subsidios irían para quienes realmente los necesitan y los cobros solidarios solo a quienes los pueden pagar.
- Solución al tema de las ciudades con población estacionaria: (ej.: Cartagena), pues garantiza

<sup>2</sup> “Debe tenerse en cuenta que la medida puede implicar en las tarifas un sesgo contra las familias numerosas y a favor de las viviendas con pocos habitantes, porque el cargo fijo se cobra por usuario conectado (independientemente del número de habitantes por vivienda) [...] Sin embargo, al desaparecer el cobro por cargo fijo e incluirse los costos fijos en el precio de las unidades de consumo, aquellas familias más numerosas, que son las que más consumen, deberán sufragar una mayor parte de los costos de disponibilidad del servicio que los que realmente les corresponden, beneficiando a aquellas viviendas con menos habitantes”. (Concepto de la Superservicios al Proyecto de ley número 101 de 2012 Senado).

<sup>3</sup> Reflexiones sobre el cargo fijo en la estructura tarifaria de los servicios públicos domiciliarios. Andesco, 2013.

que los más pobres serán los más subsidiados y que los más adinerados, *aunque consuman poco*, subsidien más.

- No es una traba para las familias que están ascendiendo a clase media. El incremento en tarifas no dependerá del tipo de vivienda (estrato), sino de la pobreza o riqueza objetiva del hogar. Así, si una familia está subiendo de estrato, solo tendrá mayores cobros de servicios públicos si efectivamente tiene mayores recursos económicos.

- Reduce los riesgos asociados a cartera. Las familias pobres estarán subsidiadas y por eso el riesgo de mora es más bajo, pues sus tarifas son más bajas. En otras palabras, como las personas de escasos recursos no tendrán unas facturas demasiado elevadas, habrá menores probabilidades de no pago.

- Por todo lo anteriormente expuesto, la tarifa solo les sube sustancialmente a los hogares no pobres que tengan altos consumos. Los inquilinatos podrían eventualmente recibir un subsidio acorde con su naturaleza.

Y especialmente la focalización a través del Sisbén permite aliviar a las familias pobres numerosas, pues como tendrían un índice Sisbén menor, reciben más subsidios. Cabe anotar que de haber eventualmente una mejor medida de pobreza, vulnerabilidad o capacidad de pago que el Sisbén, deberá ser usada, sea sola o en conjunción con otras medidas censales o estimativas.

La estratificación no es una buena medida de la pobreza o vulnerabilidad de un hogar, como han mostrado estudios de Fedesarrollo<sup>4</sup>, la CEPAL<sup>5</sup> y del DANE<sup>6</sup>; la correlación entre la pobreza monetaria y la estratificación es muy baja, indicando esto que no necesariamente las personas más pobres son las que están en los estratos más bajos.

El Ministerio de Minas ha manifestado lo siguiente: “otro efecto que tiene la variabilización del cargo fijo es la distorsión en la focalización del subsidio. Para el promedio nacional, los principales beneficiados por el efecto de esta medida son los usuarios de estrato 3 y no los usuarios de estratos 1 y 2”<sup>7</sup>. Este tipo de situaciones, precisamente, podría remediarse con la introducción de mejores medidas de capacidad de pago, distintas y complementarias a la estratificación. En Bogotá ya se ha estado avanzando en el tema, pues la Alcaldía Mayor ha propuesto el reemplazo de los estratos con una medida de avalúo catastral la cual, si bien

no mide efectivamente la situación económica del hogar, sí es un aproximativo mejor que la simple estratificación<sup>8</sup>.

De esta manera en la presente ponencia incluiremos como una medida adicional al desmonte del cargo fijo en servicios públicos, la obligación que las Comisiones de Regulación representen un proyecto de cambio en el criterio de focalización de la Ley 142 de 1994 hacia el Sisbén u otros sistemas de medición monetaria de la pobreza, junto con las condiciones de aplicabilidad del mismo por parte de las empresas prestadoras.

De otro lado, se ha planteado como un factor negativo que la eliminación del cargo fijo conlleva a que el precio del metro cúbico o kilovatio se incremente<sup>9</sup>, esto es lógico al variar los costos, pero necesariamente la tarifa final se verá afectada positiva o negativamente, dependiendo del nivel de consumo del usuario, así un usuario ahorrador pagará menos en sus facturas aunque el valor unitario del metro cúbico sea mayor. Esto aunado a la protección de familias pobres que se realiza por medio de los subsidios, no es cierto que estos se pierdan, si bien en el caso del agua y el saneamiento básico la eliminación del cargo fijo implicaría también la eliminación del subsidio sobre el cargo fijo, el subsidio de consumo es mayor.

#### e) Constitucionalidad de la medida

Algunos de los conceptos sobre el presente proyecto de ley, han indicado que la Corte Constitucional ya se ha manifestado sobre la constitucionalidad del cargo fijo, pero el que la Corte haya dicho que el cargo fijo es constitucional como factor tarifario, no implica que sea inconstitucional un esquema tarifario sin este.

Citamos al gran constitucionalista y exmagistrado de la Corte Jaime Araújo Rentería:

*“(…) la solidaridad no puede ser entendida en favor de la empresa. Por esta razón, considero que no todos los costos deben ser asumidos por los usuarios sin que las empresas reduzcan alguna vez su tasa de ganancia, puesto que ello contradice claramente los principios constitucionales de un Estado Social de Derecho en que debe basarse el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios”.*

*Adicionalmente, la Sentencia C-401 de 2003 que declara exequible el cargo fijo, establece que: “La tarifa que se paga por la prestación de un servicio público domiciliario está vinculada no solo con el nivel de consumo del usuario, sino con los costos en que incurre la empresa respectiva para poder brindar el bien o servicio en condiciones de competitividad y está determinada por el beneficio que finalmente recibe el usuario”.*

<sup>4</sup> Infraestructura y pobreza: el caso de los servicios públicos en Colombia. Working paper número 56 de 2011. Fedesarrollo.

<sup>5</sup> La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia ¿solidaridad o focalización? (María Cristina Alzate). CEPAL. 2006.

<sup>6</sup> Citado en “La educación superior en Colombia” de la OCDE y el Banco Mundial, 2013. Página 113.

<sup>7</sup> Concepto del MinMinas al Proyecto de ley número 101 de 2012 Senado.

<sup>8</sup> <http://www.google.com/url?q=http%3A%2F%2Fwww.elespectador.com%2Fnoticias%2Fbogota%2Fdistributara-proyecto-de-ley-eliminar-estratos-articulo-454419&sa=D&sz=1&usg=AFQjCNEGRqJJNhgGJl6-5Am2l7w0Hrh8Yw>

<sup>9</sup> Sociedad Colombiana de Ingenieros (concepto citado).

**f) Sobre el descreme del mercado: plantear medidas preventivas**

Afirma la CREG<sup>10</sup> que la eliminación del cargo fijo generará efecto descreme del mercado (como las tarifas se subirán mucho a los grandes consumidores, pues el precio por unidad va a subir, ellos comprarían los servicios públicos a otras empresas); eso reduciría el monto de subsidios para estratos bajos y desmejoraría las finanzas de la empresa. Este descreme también es la preocupación del Ministerio de Minas y Energía<sup>11</sup>, que afirma que habría efecto descreme, tal como pasó en el caso de la energía eléctrica.

Creemos que los criterios de mercado si bien han de ser considerados, no pueden ser la guía de acción de un servicio público, recordemos que estamos hablando de una obligación del Estado y no de un negocio privado a proteger. Así la consideración sobre los efectos de mercado de la medida nos pueden llevar a plantear alternativas de protección, no la eliminación de las posibilidades de llegar a tarifas más justas para los usuarios.

El efecto descreme se da porque las tarifas para los grandes consumidores suben excesivamente, obligándolos a pasarse a otros proveedores; al hacer eso, se reduce el monto de aportes solidarios en el mercado regulado y la empresa busca recuperar los costos de su operación a través de mayores tarifas, ahora menos subsidiadas. En últimas, resulta que los usuarios residenciales pagan más. Para evitar esto, proponemos buscar mecanismos como un sistema de compensación, así si la empresa cumple con determinados requisitos de Responsabilidad Social Empresarial, el Estado (vía Presupuesto General de la Nación, como está pasando hoy con el PIPE) subsidiaría una parte de la tarifa suficiente como para evitar el efecto descreme, es necesario poner límites técnicos claros al monto a subsidiar, lo cual dependería de la estructura de costos de cada empresa y del aporte que representa a los demás usuarios en el mercado (las empresas que más aportan y en mayor riesgo de descreme están serían las que más necesitarían el subsidio).

**g) Caso de modalidad de pago anticipado de servicios públicos domiciliarios**

La Resolución número 657 de 8 de octubre 2013 (en periodo de intervenciones ciudadanas) *“Por la cual se establecen las condiciones generales para regular la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado”*, evidencia las interferencias que genera un cargo fijo en el cobro de servicios públicos. Aunque la posibilidad del pago anticipado representa grandes beneficios al usuario, al existir el cargo fijo genera una serie de cargas al usuario que no le permitan un acceso real al servicio de acueducto.

Conforme al artículo 2° de la Resolución número 657 de 2013:

*“Carga mínima mensual: Cantidad de dinero que un suscriptor vinculado a la opción de pago anticipado cancela por concepto de cargos fijos de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y del valor facturado del servicio público de aseo.*

*Recarga por consumo: Cantidad de dinero por medio de la cual un suscriptor vinculado a la opción de pago anticipado cancela, previo a su consumo y vertimiento, uno (1) o más metros cúbicos de acueducto y alcantarillado”.*

De esta manera las consecuencias de la Resolución número 657 de 2013 son:

- **SI NO PAGA CARGO FIJO NO HAY AGUA:** La “carga mínima” mensual es condición para el acceso real a agua potable por “medio de recarga de consumo”.
- **SI NO PAGA CARGO FIJO NO HAY AGUA ASÍ TENGA METROS CÚBICOS PAGADOS:** La “carga mínima” mensual es condición para usar excedentes de “recarga de consumo” pagados en el mes anterior.
- **NO HAY AGUA POTABLE, SI NO SE PAGA ASEO PRIMERO:** La carga mínima incluye el pago del total del servicio de aseo.

Entonces, bajo la existencia de cargos fijos, el usuario para pagar servicios públicos prepago, debe cancelar primero los cargos fijos, las obligaciones financieras y otros, sin poder acceder realmente al agua. Es por esto que la experiencia en prepago en energía eléctrica ha sido tan exitosa, en tanto no tiene que someter el cobro al pago previo de cargo fijo.

De otro lado, el pago de servicios públicos, en modalidad de pago anticipado representa varios ahorros para los operadores, directamente ligados a los sustentos del cargo fijo, así conforme a la CRA:

Teniendo en cuenta lo anterior, la CRA realizó un ejercicio de estimación de ahorros, considerando algunas de las actividades que hacen parte del esquema actual contra las actividades que estarían asociadas al esquema de pago anticipado, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Actividades que se presentan en el esquema actual de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado	Actividades que se presentarían en la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado
1. Toma de Lectura 2. Crítica 3. Inspección 4. Facturación 5. Entrega de Factura 6. Recaudo 7. Cortes y Reconexiones 8. Cobro Prejurídico 9. Cobro Jurídico	1. Recaudo 2. Inspección

Fuente: CRA

En el mismo sentido, la resolución de la CRA 657 de 2013 por la cual se regulaba la modalidad de pago anticipado de los servicios de agua, alcantarillado y aseo, se evidenciaba que aunque se prescindía de los costos medios administrativos de facturación, medición y otros, se persiste en buscar un cargo fijo que beneficie a los operadores.

En el documento técnico de apoyo a la resolución se afirma que habrá unas disminuciones en los costos medios administrativos; indica la CRA que los ahorros al implementar la medida van del 7.5% al 11% en agua y alcantarillado.

<sup>10</sup> Concepto al Proyecto de ley número 101 de 2012 Senado.  
<sup>11</sup> Concepto citado.

Para consultar cilla:  
Radiado CRA N° 2013490073301  
Fecha: 28-10-2013

Teniendo en cuenta lo anterior, se presenta a continuación los resultados de la estimación de los afijos para un receptor, considerando que pertenece al estrato 4 y realiza un consumo de 20 m<sup>3</sup> al mes.

Tipo de Prestador	Promedio Descriptores	Factura promedio (B/Suscriptor)	Costos por actividad (B/Suscriptor)					Alícuota (B/Pfís)	% Afijos
			1. Tasa Lectura	2. Carga	3. Energía Familia	7. Costos Pre-Jarros	8. Costos Pre-Jarros		
Pago	0,00	\$ 20,414	\$ 1,887	\$ 771	\$ 811	\$ 830	\$ 428	\$ 4,367	11,0%
Inversión	29,200	\$ 48,721	\$ 1,887	\$ 844	\$ 811	\$ 863	\$ 307	\$ 3,750	7,7%
Carga	100,000	\$ 133,000	\$ 1,887	\$ 388	\$ 811	\$ 1,030	\$ 223	\$ 3,967	7,3%
PROMEDIO	\$ 47,065	\$ 1,667	\$ 978	\$ 691	\$ 910	\$ 333	\$ 4,400	6,7%	

Cálculos: CRA

Así mismo en el “Documento de trabajo: Condiciones generales para regular la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado” la CRA afirma que es posible una reducción del 16,51% factura promedio:

Tabla 1. Variación porcentual del CMA y del CMO de una factura promedio para un consumo de 20 m<sup>3</sup>

% de Reducción del CMA y CMO	CMA		CMO		Factura promedio para un consumo mensual de 20 m <sup>3</sup>		TOTAL*
	AC	ALC	AC	ALC	AC	ALC	
0	0	0	0	0	0	0	0
10	-9,21	-9,21	-10	-10	-3,03	-3,75	-3,3
20	-18,41	-18,41	-20	-20	-6,06	-7,49	-6,61
30	-27,62	-27,62	-30	-30	-9,09	-11,24	-9,91
40	-36,83	-36,83	-40	-40	-12,12	-14,98	-13,21
50	-46,03	-46,03	-50	-50	-15,15	-18,73	-16,51

Cálculos: CRA

A pesar de esta evidente reducción en costos administrativos, la Resolución número 657 de 2013 no contempla la eliminación de cargo fijo en la estructura tarifaria para los usuarios que se acojan a la misma. Consideramos que una de las medidas de transición en la eliminación de cargos fijos es establecer que aquellos usuarios que se acojan a modalidades prepago de servicios públicos domiciliarios, no pagarán cargo fijo, sino que este se variabilizará de manera que solamente paguen por la unidad de medida de consumo.

#### h) Caso de servicios que no permiten medición por unidad de consumo: exclusión de aseo y acueductos comunitarios

Se ha manifestado la incompatibilidad de la medida en aquellos servicios que se cobran por única unidad de medida, como es el caso de aseo, o en los casos que los operadores cobran por promedios por carecer de técnicas de medición, ante esto proponemos una lógica exclusión del servicio de aseo.

En el mismo sentido se pueden encontrar algunas de “Las **organizaciones autorizadas** conforme a esta ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas” (numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142), siendo estos acueductos comunitarios otros de los casos de excepción de la regulación de cargo fijo.

Indica el Ministerio de Vivienda en respuesta a Derecho de Petición 4120-EI-86691: “Acorde con el inventario sanitario rural realizado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en Colombia existen aproximadamente 11.500 organizaciones prestadores de servicio de abastecimiento de agua y saneamiento básico, de los cuales 90,5% son de carácter comunitario”.

Teniendo en cuenta la amplia dimensión de este tipo de prestadores, y que en muchos casos se basan en promedios por carecer de medidores

individuales, en la presente ponencia se hará una indicación expresa de la exclusión de los acueductos comunitarios de la prohibición de cobrar cargo fijo.

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2012

por la cual se elimina el cargo fijo como componente de las estructuras tarifarias de los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones.

– Artículo 1°: queda igual

– Como se indicó anteriormente los costos administrativos que hacen parte del cargo fijo se variabilizan, adicionalmente se definen y se evita la duplicidad de cobros de componentes que conforman los cargos, así el artículo 2° de la ponencia queda de la siguiente manera:

**Artículo 2°.** El artículo 90 de la Ley 142 de 1994 quedará así:

**Artículo 90. Elementos de las fórmulas de tarifas.** Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:

90.1. Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio, cuya fórmula solo podrá incluir los costos de operación del servicio, **costos administrativos**, costos de inversión para **el** mejoramiento del servicio, **y** costos de tasas ambientales si hay lugar a ello. ~~sin que se incluyan costos administrativos y siempre vinculado a la calidad del servicio.~~

**Entre los costos administrativos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro se incluirán los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad, con eficiencia y siempre vinculado a la óptima calidad del servicio.**

90.2. Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alícuotas partes anuales.

El cobro de estos cargos en ningún caso podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio. **De igual manera, no se permitirá la duplicidad de costos.**

Las comisiones de regulación siempre podrán diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias que tomen en cuenta diseños óptimos de ta-

rifas, **incluyendo diseñar diversas opciones de medición y facturación que permitan reducir costos administrativos para la empresa prestadora, siempre y cuando se trasladen en beneficio al usuario.** Cualquier usuario podrá exigir la aplicación de una de estas opciones, si asume los costos de los equipos de medición necesarios.

– Para efectos de mejorar la redacción el artículo 3° quedará así:

**Artículo 3°.** El artículo 137.1 de la Ley 142 de 1994 quedará así:

137.1. A que no se le haga cobro alguno por conceptos distintos del consumo, o de la adquisición de bienes o servicios efectivamente recibidos, si la falla ocurre continuamente durante un término de quince (15) días o más, dentro de un mismo período de facturación:

– Los artículos 4° y 5° permanecen igual al texto aprobado en primer debate.

– Se complementa el artículo 6° conforme a lo desarrollado en esta ponencia así:

**Artículo 6° *Proceso de modificación tarifaria.*** Las Comisiones de regulación de servicios públicos domiciliarios modificarán las estructuras tarifarias vigentes dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, con el fin de aplicar los criterios dispuestos en el artículo 2° de la misma.

**Así mismo las Comisiones de Regulación junto con los Ministerios titulares deberán presentar al Congreso de la República un estudio sobre la modificación de los criterios de focalización de subsidios de la Ley 142 de 1994, pasando de estratificación a medición de pobreza monetaria como el Sisbén u otros.**

**Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional podrá establecer mecanismos como un sistema de compensación para el sector industrial para controlar efectos en caso de presentarse un descreme del mercado.**

**Parágrafo 2°. En el caso de servicio de aseo y de asociaciones de usuarios organizados como acueductos comunitarios, el cobro del servicio podrá realizarse a través de un monto fijo.**

– Los artículos 7° y 8° quedarán igual.

De los honorables Congresistas,

*Carlos Alberto Baena López, Movimiento Político MIRA; Alexander López Maya, Polo Democrático Alternativo; Carlos Ferro Solanilla, Partido de la U, Coordinadores; Mauricio Aguilar Hurtado, Opción Ciudadana; César Tulio Delgado, Partido Conservador; Luis Fernando Duque, Partido Liberal, Senadores Ponentes.*

### **Proposición**

Bajo las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, es que me permito rendir informe de **ponencia favorable** para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República, y respetuosamente sugiero a los honorables Congresistas, que se apruebe la siguiente proposición:

**Dese segundo debate en Senado** al Proyecto de ley número 101 de 2012 Senado, *por la cual se elimina el cargo fijo como componente de las estructuras tarifarias de los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones con el pliego de modificaciones propuesto.*

Cordialmente,

*Carlos Alberto Baena López, Movimiento Político MIRA; Alexander López Maya, Polo Democrático Alternativo; Carlos Ferro Solanilla, Partido de la U, Coordinadores; Mauricio Aguilar Hurtado, Opción Ciudadana; César Tulio Delgado, Partido Conservador; Luis Fernando Duque, Partido Liberal, Senadores Ponentes.*

### **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2012 SENADO**

*por la cual se elimina el cargo fijo como componente de las estructuras tarifarias de los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto eliminar la habilitación para incluir el cargo fijo en los servicios de acueducto, alcantarillado, energía y gas como elemento de la fórmula tarifaria de los servicios públicos domiciliarios en el país.

**Artículo 2°.** El artículo 90 de la Ley 142 de 1994 quedará así:

**Artículo 90. Elementos de las fórmulas de tarifas.** Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:

90.1. Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio, cuya fórmula solo podrá incluir los costos de operación del servicio, costos administrativos, costos de inversión para el mejoramiento del servicio, y costos de tasas ambientales si hay lugar a ello.

Entre los costos administrativos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro se incluirán los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad, con eficiencia y siempre vinculado a la óptima calidad del servicio.

90.2. Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alícuotas partes anuales.

El cobro de estos cargos en ningún caso podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio. De igual manera, no se permitirá la duplicidad de costos.

Las comisiones de regulación siempre podrán diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias que tomen en cuenta diseños óptimos de tarifas, incluyendo diseñar diversas opciones de medición y facturación que permitan reducir costos administrativos para la empresa prestadora, siempre y cuando se trasladen en beneficio al usuario. Cualquier usuario podrá exigir la aplicación de una de estas opciones, si asume los costos de los equipos de medición necesarios.

**Artículo 3°.** El artículo 137.1 de la Ley 142 de 1994 quedará así:

137.1. A que no se le haga cobro alguno por conceptos distintos del consumo, o de la adquisición de bienes o servicios efectivamente recibidos.

**Artículo 4°.** El artículo 40 de la Ley 143 de 1994 quedará así:

**Artículo 40.** Las tarifas por el acceso y uso de las redes del sistema interconectado nacional deben incluir los siguientes cargos:

- a) Un cargo de conexión que cubrirá los costos de la conexión del usuario a la red de interconexión;
- b) Un cargo variable, asociado a los servicios de transporte por la red de interconexión.

**Artículo 5°.** El artículo 46 de la Ley 143 de 1994 quedará así:

**Artículo 46.** La Comisión de Regulación de Energía y Gas tendrá en cuenta los siguientes componentes en la estructura de tarifas:

- a) Una tarifa por unidad de consumo de energía;
- b) Una tarifa por unidad de potencia, utilizada en las horas de máxima demanda;
- c) Un cargo de conexión que cubrirá los costos de la conexión cada vez que el usuario se conecte al servicio de electricidad.

**Parágrafo 1°.** Para el cálculo de cada componente se tendrán en cuenta los costos y cargos establecidos por la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

**Parágrafo 2°.** La Comisión de Regulación de Energía y Gas podrá diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias.

**Artículo 6°. *Proceso de modificación tarifaria.*** Las Comisiones de regulación de servicios públicos domiciliarios modificarán las estructuras tarifarias vigentes dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, con el fin de aplicar los criterios dispuestos en el artículo 2° de la misma.

Así mismo las Comisiones de Regulación junto con los Ministerios titulares deberán presentar al Congreso de la República un estudio sobre la modificación de los criterios de focalización de

subsidios de la Ley 142 de 1994, pasando de estratificación a medición de pobreza monetaria como el Sisbén u otros.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno Nacional podrá establecer mecanismos como un sistema de compensación para el sector industrial para controlar efectos en caso de presentarse un descreme del mercado.

**Parágrafo 2°.** En el caso de servicio de aseo y de asociaciones de usuarios organizados como Acueductos comunitarios, el cobro del servicio podrá realizarse a través de un monto fijo.

**Artículo 7°. *Régimen de Transición.*** El desmonte del cobro del cargo fijo por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios se realizará de forma progresiva, así:

1. Las empresas ubicadas en municipios con una cobertura superior a 80% tendrán seis (6) meses para implementar la medida.
2. Las empresas ubicadas en municipios con cobertura entre 50% y 80% tendrán tres (3) años para implementar la medida.
3. Las empresas con coberturas inferiores a 50% tendrán cinco (5) años para implementar la medida.

Las comisiones de regulación establecerán la regulación pertinente para este propósito, y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizará la inspección y seguimiento del cumplimiento de estas normas.

**Artículo 8°. *Vigencia y derogatoria.*** La presente ley rige a partir de su promulgación, salvo lo establecido en el régimen de transición, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

A consideración de los honorables Congresistas,

*Carlos Alberto Baena López*, Movimiento Político MIRA; *Alexánder López Maya*, Polo Democrático Alternativo; *Carlos Ferro Solanilla*, Partido de la U, Coordinadores; *Mauricio Aguilar Hurtado*, Opción Ciudadana; *César Tulio Delgado*, Partido Conservador; *Luis Fernando Duque*, Partido Liberal, Senadores Ponentes.

\* \* \*

## **INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2013 SENADO**

*por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados, dentro del territorio nacional.*

Bogotá, D. C., diciembre 4 de 2013

Doctor

JUAN FERNANDO CRISTO

Presidente

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 133 de 2013 Senado, *por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados, dentro del territorio nacional.*

Honorables Senadores de la República:

En cumplimiento a la designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 133 de 2013 Senado, *por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados, dentro del territorio nacional.*

### 1. Trámite de la iniciativa

Radicamos esta ponencia en virtud de los acuerdos realizados el día miércoles 13 de noviembre de 2013 con el señor Ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón Bueno, quien con el acompañamiento del Comandante de las Fuerzas Militares, Mayor General Leonardo Barrero Gordillo; del Comandante del Ejército Nacional, Mayor General Juan Pablo Rodríguez; del Comandante de la Armada Nacional, Vicealmirante Hernando Wills; y de la Subdirectora de la Policía Nacional, Mayor General Luz Marina Bustos; donde manifestó su conformidad con la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, una vez se hubiera surtido en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, el trámite del Proyecto de ley número 132 de 2013 que crea el fondo para la Defensa Jurídica de la Fuerza Pública.

El presente proyecto de ley fue radicado por primera vez el 22 de agosto de 2012 bajo el número 97 de 2012 Senado y fue remitido por competencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República donde se designó como ponente al Senador Armando Benedetti. Sin embargo, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Defensa radicó el Proyecto de Ley Estatutaria número 211 de 2013 Senado y 268 de 2013 Cámara que reglamentaba los artículos 116 y 221 de la Constitución Nacional relativos al Fuero Militar y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, cuyo contenido plasmaba los fines de esta iniciativa, de común acuerdo con el ejecutivo se resolvió entonces dejar un solo texto y avanzar con el proyecto estatutario, procediendo al archivo de la iniciativa parlamentaria.

El pasado 23 de octubre de 2013, en Sentencia C-740 de 2013, la Corte Constitucional declaró inexecutable el Acto Legislativo número 2 de 2012 por vicios de trámite, el cual reformaba los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política, y daban el fundamento jurídico a la Ley Estatutaria del Fuero Militar, lo que ocasionó que las normas de la presente iniciativa que fueron incorporadas en la norma estatutaria, perdieran vigencia.

En virtud a lo anterior y convencido de que las medidas aquí desarrolladas requieren recuperar su vigencia legal, el Senador Juan Lozano presentó nuevamente el presente proyecto de ley el pasado 29 de octubre de 2013, el cual recibió

el número 133 de 2013 Senado y se publicó en la *Gaceta del Congreso número 872 de 2013*, basado en la necesidad y la pertinencia del proyecto que quedaron refrendadas con los trabajos de investigación y estudio adelantados en el curso Cidenal 2013, en el grupo especializado constituido para tal efecto dentro de la Escuela de Guerra, en las conclusiones del trabajo de grupo y las recomendaciones para proceder; y al que además le incorpora las definiciones relevantes que estaban consignadas en el texto presentado por el Gobierno Nacional, para que sea discutido al interior del Congreso Nacional.

Por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, fuimos designados ponentes para primer debate los senadores Juan Fernando Cristo, Carlos Ramiro Chavarro y Juan Lozano Ramírez como coordinador; informe que se aprobó durante la sesión del 3 de diciembre de 2013 de esta célula legislativa, donde se nombraron los mismos Senadores como ponentes para segundo debate, y al que se le introdujeron modificaciones mediante proposiciones por concertación con el Gobierno Nacional y del Senador Manuel Virgüez como se indica más adelante.

### 2. Aspectos generales

De acuerdo con la exposición de motivos del presente proyecto de ley, hoy por hoy, a las Bacrim y en general, a los grupos criminales, armados y organizados, se les enfrenta con las mismas armas, con la misma capacidad ofensiva, con los mismos cuerpos que, en términos generales, se usa para enfrentar a los delincuentes del barrio. El Ejército Nacional, por ejemplo, no puede enfrentar las Bacrim como enfrenta a las guerrillas y no se puede emplear a plenitud la capacidad ofensiva del Estado para combatir este flagelo.

Las Bacrim y más ampliamente los distintos grupos de crimen organizado tienen estructuras complejas, financiación producto de actividades ilícitas que se usa también para reproducirlos; disponen de armamentos complejos y sofisticados, privativos de las Fuerzas Armadas, tienen armas largas, como las han tenido las guerrillas y han logrado una notable capacidad de intimidación, extorsión y chantaje desde su lógica criminal en extensas y diversas zonas del país.

No podemos seguir con las limitaciones que hoy nos afectan frente a este fenómeno, ni podemos tampoco, ingenuamente, condenar a nuestros compatriotas a que las Bacrim o cualquier banda criminal organizada, hoy o mañana siga ejerciendo su poderío criminal sin una respuesta eficaz del Estado.

Es por ello que el presente proyecto, consultado en su espíritu con el Gobierno Nacional, ha recibido en dos ocasiones su apoyo explícito. La primera vez por parte del Presidente de la República, quien tal y como lo expresó el día 14 de agosto ante el pleno de la bancada de Senadores del Partido de la U y con el acompañamiento del Ministerio de De-

fensa, expresó que busca habilitar al Ejército, a la Fuerza Aérea y a la Armada Nacional para que puedan combatir los grupos criminales, armados y organizados. Y en una segunda oportunidad cuando el Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, manifestó su beneplácito con esta iniciativa tras la explicación que dio el Senador Juan Lozano sobre la misma en el Club de la Fuerza Aérea Colombiana, que contó además con la presencia de la cúpula militar; no obstante el jefe de la cartera de Defensa solicitó darle prioridad a la iniciativa gubernativa que busca crear el fondo para la defensa jurídica de la Fuerza Pública por los efectos que trae consigo la inexequibilidad que declaró la Corte Constitucional sobre el Acto Legislativo de Fuero Militar. En ese orden de ideas conviene que luego se proceda con la discusión y votación que se somete a consideración de los honorables Congresistas en esta oportunidad, en aras de fortalecer el ordenamiento jurídico en este ámbito.

Está claro que las Bacrim y las organizaciones criminales análogas son expresión sofisticada de la delincuencia común, vinculada en la gran mayoría de los casos con el narcotráfico y actividades ilegales, y que no las anima ningún propósito ideológico. Son organizaciones criminales. Por esa razón, dada su naturaleza, no son sujetos directos del Derecho Internacional Humanitario. Ni deben serlo. Son delincuentes comunes, se insiste.

No obstante, para que se puedan combatir con toda eficacia por el bien de la sociedad colombiana, no existe talanquera jurídica de ninguna clase, para que el legislador, habida consideración de la inmensidad de su peligro criminal y su capacidad letal ejercida contra los colombianos, habilite a las Fuerzas Armadas, al Ejército, a la Fuerza Aérea y a la Armada para que les puedan enfrentar, desarticular y derrotar. Este no es solamente un problema de Policía ni de seguridad ciudadana barrial. Es un problema de Estado.

Y es que, fue el propio Ministro Juan Carlos Pinzón quien confirmó la envergadura del reto que enfrenta el Estado colombiano por cuenta del fortalecimiento de las estructuras criminales armadas y organizadas que a lo largo de los años han ido adquiriendo distintas denominaciones y que hoy son conocidas como “Bacrim”.

En efecto que “*Las Bacrim están cada vez más armadas*”, como le dijo el Ministro Pinzón al diario *El Universal*<sup>1</sup>, le impone al Estado la necesidad de revisar su estrategia para enfrentar el crimen organizado. Y para evitar malas interpretaciones,

<sup>1</sup> “Las Bacrim están cada vez más armadas”: Juan Carlos Pinzón. El Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, advirtió que actualmente el país tiene que afrontar nuevos retos en materia de seguridad como son las bandas criminales, que definió como las conformadas por miembros de grupos de desmovilizados, especialmente descendientes del paramilitarismo y aseguró que los miembros de estos grupos están cada vez más armados. Tomado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/las-bacrim-estan-cada-vez-mas-armadas-juan-carlos-pinzon-78389>.

abusos o confusiones en la aplicación de la presente ley el artículo 2° y el artículo 5° de la misma establecen que los grupos criminales, armados y organizados a los que se refiere el proyecto son conjuntos de personas armadas y organizadas al margen de la ley que realizan operaciones ilegales repetidas sobre una parte del territorio nacional, sin un móvil o finalidad política, cuyo nivel de hostilidades, armamento disponible y capacidad ofensiva afectan o ponen en peligro a la ciudadanía y a las instituciones. Se establece también que a sus integrantes no les serán aplicables los procesos de desmovilización previstos en la Ley 418 de 1997 con sus respectivas prórrogas y modificaciones.

De esta manera, queda claro que es en consideración a su nivel de hostilidades, a su armamento disponible y a su capacidad ofensiva y de causarle daño a la sociedad y a las instituciones que es procedente y necesaria la tramitación de esta iniciativa sin que ella implique en modo alguno modificar la condición criminal de estas organizaciones, ni concederles ningún tipo de estatus diferente. Y es por la misma razón que de manera expresa se advierte que no podrán desmovilizarse y que no se les pueden aplicar las normas contempladas en la Ley 418 de 1997, con sus respectivas prórrogas y modificaciones.

### 3. Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley busca habilitar a las Fuerzas Militares para que en virtud del cumplimiento de sus deberes constitucionales, de mantener la integridad del territorio nacional, defender el régimen constitucional y salvaguardar la soberanía nacional de amenazas internas, use todo su accionar en el enfrentamiento de uno de los mayores flagelos generadores de violencia que azotan a la Nación, como son las acciones criminales realizadas por estructuras armadas que aunque ajenas a la aplicación directa del Derecho Internacional Humanitario, ocasionan una destrucción tal y representan una amenaza capital que requiere el uso infranqueable de la fuerza militar con el fin de defender los derechos a la libertad, la paz, la vida y honra de los nacionales.

Es obligación irrenunciable del Estado colombiano salvaguardar la integridad de la Nación y proteger el Estado constitucional contra cualquier amenaza que limite los derechos fundamentales de los colombianos, lucha que no puede entenderse sin las Fuerzas Militares como aliadas de defensa del orden constitucional que constituye el pilar fundamental de una Nación libre.

Como ya se ha dicho en los últimos años, el Estado ve cómo la actividad delictiva de algunas organizaciones delictivas ha venido creciendo de manera desmesurada y junto con ello, el poder de daño de los grupos criminales ha venido en ascenso, por lo que se requiere contrarrestar sus acciones ilegales y violentas mediante el uso de estrategias y operaciones que anulen su poder destructivo.

Uno de los deberes fundamentales del Estado colombiano es mantener la seguridad como un bien

común y un derecho de la sociedad, que redundan en el progreso de la Nación. Por ello es necesario que el territorio nacional no sea flanqueado para consumir acciones que atentan contra la vida, la salud, la libertad, la integridad física y el patrimonio de los nacionales. En este orden, la seguridad de los colombianos integra no solo la protección física y moral de las personas individualmente consideradas, sino que incluye un concepto más amplio referido a la protección y progreso de una sociedad.

No obstante lo anterior, durante buena parte del siglo XX la Nación vivió un clima de inseguridad generalizado que hacía muy difícil el crecimiento económico del país y el bienestar social de los colombianos, ello debido a una presencia estatal débil en las zonas rurales que permitió el auge de los grupos armados ilegales quienes encontraron en estas zonas, condiciones aptas para ejercer su poder criminal, incubando la violencia frente a sus habitantes, como medio de presión para obtener resultados económicos, producidos por uso de cultivos ilícitos, producción de droga, secuestros y captura de las rentas públicas entre otros muchos actos punibles justificados con banderas políticas o lucha armada.

Lo anterior, se convirtió en un hecho desestabilizador del Estado, tanto que se llegó a mencionar que estábamos frente a una captura criminal de nuestro territorio, y a un Estado fallido, lo que obligó a concentrar esfuerzos en cabeza de la Fuerza Pública que lograran mitigar la ya muy difícil situación de inseguridad que vivía el país.

En la última década, dichos esfuerzos rindieron unos frutos muy favorables para el país, por primera vez los grupos armados al margen de la ley estuvieron replegados y fueron diezmados ostensiblemente, cuestión que junto con las políticas de reinserción y desmovilización crearon un ambiente de seguridad que en años anteriores se veían muy lejanos.

No obstante, el desmonte del paramilitarismo no logró acabar con el negocio millonario del narcotráfico y dejó muchos espacios de ingresos financieros a la deriva que pronto serían llenados por algunos exmiembros de las antiguas autodefensas, con el fin de continuar el negocio ilícito excluyendo el factor dogmático o político con el que se justificaba su anterior actuar, y así se produjo el advenimiento de grupos con fines criminales que buscan recobrar y aumentar el negocio criminal del narcotráfico que otros dejaron tras las desmovilizaciones o las bajas, reproduciendo estructuras de poder local con el fin de lucrarse del negocio del narcotráfico.

Estas organizaciones traen consigo las mismas costumbres de operación y violencia heredadas del actuar paramilitar, su fuerza armada está encaminada a intervenir los territorios y sus ciudadanos, factores determinantes para el narcotráfico en la medida en que el negocio requiere la toma de las zonas con el fin de realizar el cultivo ilícito, instaurar

los laboratorios que permiten el procesamiento de los narcóticos y controlar un corredor que facilite el tráfico de los insumos y rutas para la extracción hacia el destinatario final.

En efecto, está comprobado, como se expresará más adelante, que estas bandas potencian su actuar criminal con elementos propios de un ejército irregular: usan uniformes, poseen armas de asalto o armas largas, tienen campamentos, conforman estructuras jerarquizadas, poseen capacidad de combate y de acciones concertadas, y además en ocasiones se encuentran asociadas con los grupos insurgentes, lo que hace muy difícil la distinción entre unos y otros. Estas particularidades hacen que dichos grupos se alejen de las características propias de los grupos de delincuencia común y deban ser incluidas, más bien, dentro de aquellas fuerzas con capacidad de desestabilización del Estado, lo que requiere de una acción estatal concertada y completa que incorpore a las Fuerzas Militares.

En conclusión, dadas las características de los grupos criminales armados y organizados, cualquiera que sea su denominación, se hace necesario que la Fuerza Militar realice las operaciones que considere pertinentes, dentro del respeto a la integridad jurídica nacional e internacional y en defensa de los principios constitucionales y la institucionalidad del Estado colombiano. De lo contrario, se corre un peligro de ausencia o insuficiencia de control estatal en muchos de los territorios donde estas organizaciones tienen su sede criminal, hecho este que en otros tiempo colaboró al auge y enquistamiento de las guerrillas que habrían de convertirse en el peor de los flagelos en nuestro país.

#### **4. Grupos criminales armados y organizados**

Es innegable que a partir de las desmovilizaciones de los diferentes frentes de las autodefensas se han desarrollado nuevas fuerzas criminales<sup>2</sup> con estructuras militares organizadas, y sobre todo con participación de mandos medios que nunca se desmovilizaron o que en busca de recuperar el poder territorial perdido se rearmaron<sup>3</sup>. Las estructuras de estas bandas emergentes distan mucho de lo que en su momento significaron las autodefensas y son una consecuencia de un complejo proceso de desmovilización que aunque eficaz nunca logró desactivar el influjo negativo del narcotráfico, la extorsión y demás actividades delictuales que representaban una fuente de financiamiento y poder sin precedente.

En este sentido, aunque las prácticas y tácticas militares de las bandas emergentes y las autodefensas sean similares en su generalidad, debido a su formación militar inicial, existen claras dife-

<sup>2</sup> "Informes de inteligencia revelan que desmovilizados han creado 21 nuevos grupos para penetrar, entre otras, las grandes ciudades.", <http://www.derechos.org/nizkor/corru/doc/bacrim.html>. 11 de junio de 2006

<sup>3</sup> Human Rights Watch, herederos de los paramilitares. Disponible en web: <http://www.hrw.org/es/reports/2010/02/03/herederos-de-los-paramilitares>, pág. 10.

rencias entre una y otra. Al respecto, el Segundo Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación menciona:

*“Los informes regionales y la observación nacional realizada por la CNRR constató que los nuevos grupos armados ilegales se expandieron y consolidaron en varias regiones, de forma que en medio de las disputas referidas también se registran reagrupamientos, pero no a partir de un solo centro ni de una nueva forma de coordinación federal –al estilo AUC–, sino de distintos centros de poder en pugna. Por tanto, entre ellos se entrecruzaron dinámicas de coordinación e integración y choques cruentos que generan verdaderas guerras locales en varias regiones, con expresiones rurales más amplias y urbanas en varias ciudades importantes.*

*Hay que advertir que el contexto es distinto en muchos aspectos al del surgimiento de las AUC: las circunstancias, dinámicas del conflicto armado, tipo de actores en juego y posibilidades de apoyos sociales, políticos y de espacios de búsqueda de legitimación. Las AUC se conformaron a partir de las ACCU en un momento de fortaleza y expansión del paramilitarismo, con fuertes nexos e intereses compartidos con sectores del narcotráfico, conformación de alianzas diversas con algunos sectores del poder local o regional, con grados de colaboración o permisividad de agentes de la Fuerza Pública y estatales y mediante masivos y graves ataques contra la población campesina en zonas de presencia histórica de la guerrilla. Las AUC enarbolaron un discurso y unas acciones antisubversivas que en varias regiones conllevaron a algunos enfrentamientos con las guerrillas. En contraste, ahora entre los grupos emergentes referidos no hay un proyecto ni un sector hegemónico, predomina la disputa por territorios y rutas del narcotráfico, no se perfila un discurso político ni está prevista una ofensiva contra las guerrillas y pesa en la conciencia ciudadana, antes que cualquier justificación a su actuación, el horror por la revelación de la acción del paramilitarismo contra la población campesina. Además, la relación es distinta con los frentes guerrilleros, bien de confrontación por territorios, población e intereses o bien de convivencia y acuerdos a partir de mutuos intereses de preservar el control territorial, lucrarse del narcotráfico u otras economías y acciones ilegales y por compartir riesgos ante el ataque de las fuerzas estatales<sup>4</sup>.*

No obstante lo anterior, es claro que la génesis de estos grupos criminales armados y organizados está íntimamente ligada a los movimientos contra-insurgentes<sup>5</sup> y su evolución da cuenta que estas

organizaciones armadas no son una simple expresión de delincuencia común, sino que en el campo y estructura militar, en su forma de financiación y su poder de destrucción, entre otros factores, son los mismos que practicaban las antiguas Autodefensas, lo que los convierten en verdaderos actores de violencia con implicaciones de amenaza al Estado de Derecho.

El estudio en mención expone las semejanzas de las Autodefensas con los nuevos grupos criminales organizados. Indica que sus estructuras de mando son similares y en muchos casos son los mismos jefes, implementan acciones contra la población civil que van desde homicidios hasta desplazamientos, que su ejército adquiere funciones de control local e implementa formas de coerción contra los habitantes, las autoridades poblacionales, sus instituciones e inclusive miembros de la Fuerza Pública y su financiación se construye a partir de todo el proceso narcotraficante, que va desde la producción hasta la comercialización de la droga.

### 5. Capacidad militar de los grupos criminales armados y organizados

Una característica importante señalada en el estudio en mención es la disposición *“de arsenales de armas, municiones y explosivos, recursos logísticos y líneas de aprovisionamiento, capacidad destructiva y de adquisición y renovación de armamento, compra masiva de pertrecho y disposición de amplios recursos”<sup>6</sup>.*

En el mismo sentido, menciona que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, advierte no solo sobre la evolución de estos grupos criminales, sino la continuidad de los mismos luego de las desmovilizaciones:

*“Estos grupos están fuertemente armados, tienen organización militar y mandos responsables y disponen de capacidad para ejercer control territorial y adelantar acciones militares contra otros actores armados. Son un factor activo en la intensidad del conflicto armado, con consecuencias directas y graves para la población civil. Se ha recibido información que sugiere nexos, aquiescencia o tolerancia de algunos miembros de la Fuerza Pública en acciones atribuidas a algunos de estos grupos”<sup>7</sup>.*

*Llanos; alias “Sebastián” en el sur de Córdoba y Bajo Cauca antioqueño) que se quedaron o regresaron a sus regiones de origen y conformaron estructuras armadas posdesmovilización o por líderes externos o articuladores mandados de otras regiones para buscar apoderarse de nuevas rutas del narcotráfico en regiones particulares (el caso de los Paisas en Córdoba y la Troncal Caribe)”. Tomado de Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz Tercer Informe Colombia parte DDR. Pág. 125.- Disponible. [http://www.toledopax.org/uploads/CITpax\\_Tercer\\_Informe\\_Colombia\\_parte\\_DDR.pdf](http://www.toledopax.org/uploads/CITpax_Tercer_Informe_Colombia_parte_DDR.pdf).*

<sup>6</sup> *Ibidem.* Pág. 71.

<sup>7</sup> Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia”, 28 de febrero de 2008, p. 22.

<sup>4</sup> <http://es.scribd.com/doc/48448516/bacrim-> pág. 55

<sup>5</sup> *“Actualmente, estos grupos están liderados tanto por familiares (hijos, primos, etc.) de exjefes paramilitares extraditados o capturados (Jeison, hijo de alias “Salomón” en Córdoba, hijos de Hernán Giraldo en Santa Marta; alias “el Primo”, primo de Don Berna en Córdoba), como por segundos o terceros mandos de antiguos bloques o frentes de las AUC (alias “Cuchillo” en los*

Otro factor importante que hace de la fuerza de estos grupos una amenaza al Estado es que poseen conocimiento en las tácticas de guerra, heredados de los antiguos entrenamientos y prácticas que realizaban los grupos de autodefensas.

Al respecto, es sabido que estos grupos contrainsurgentes fueron entrenados para la ofensiva, como un ejército irregular, su formación estaba enmarcada en el ataque, defensa, táctica y estrategia militar en el marco de un enfrentamiento hostil armado.

En este sentido, a propósito de la Ley de Justicia y Paz, muchos contrainsurgentes confesaron no solo los execrables crímenes que se cometían en la dinámica de la guerra, sino que también salía a la luz pública las formas como se entrenaban sus miembros. El informe publicado en el portal web *Verdad Abierta*, titulado “*las escuelas para matar de los paras*” que se transcribe como apoyo, se evidencia cómo la instrucción militar era un auténtico entrenamiento para la guerra:

“Durante la versión libre del 27 de octubre, José Efraín Pérez Cardona, alias ‘Eduardo 400’, uno de los primeros jefes militares del Bloque Centauros, contó detalles sobre cómo las Autodefensas se prepararon para la guerra, montando especies de escuelas de formación para sus combatientes que luego realizarían masacres, desplazamientos y otros crímenes.

Según este ex paramilitar los entrenamientos duraban entre 15 y 20 días y se hacían en fincas aisladas de las autoridades.

Señaló que esos días eran “la pesadilla sin fin”, debido a la intensidad de los entrenamientos, en los que se adiestraba militar y políticamente a los hombres que entraban a estas escuelas, para que “hicieran quedar bien a las Autodefensas de Urabá” en cualquier sitio al que fueran trasladados.

En el mismo informe publicado, se menciona que las Autodefensas tenían escuelas de formación militar, en donde se desarrollaban los entrenamientos de sus miembros:

#### “La 35

La primera escuela de formación paramilitar que mencionó ‘Eduardo 400’ fue la finca conocida como La 35...

El ex paramilitar contó que en 1997 entrenó alrededor de dos mil hombres en ese sitio. Para esa fecha la finca contaba con 100 hectáreas, dos casas, pastos y ganado. Estaba ubicada entre los Corregimientos El Tomate y San Pablo, en Antioquia.

‘Eduardo 400’ explicó que una loma fue utilizada para los entrenamientos de los paramilitares. En este lugar establecieron una plaza de armas en la que daban la instrucción política y una pista de obstáculos en la que se hacían ejercicios físicos y militares. Además, señaló que en la parte alta de la montaña había una antena repetidora y usaron una frecuencia especial para sus comunicaciones.

...

Según este ex paramilitar, alias ‘JL’ era el comandante instructor de La 35, mientras que ‘Óscar’ y ‘Alexis’, quien también era conocido como

‘Corazón’, eran los encargados de la parte política. Agregó que ‘Corazón’ fue asesinado por la guerrilla en el nordeste antioqueño, y que en honor a él, crearon en Los Cristales una escuela paramilitar llamada Corazón.

En esta escuela se entrenaba a hombres de diferentes bloques de las AUC. ‘Eduardo 400’ mencionó que se entrenaron a paramilitares del Bloque Norte y de Chocó. Igualmente, dijo que procedentes de los Llanos se entrenaron a cinco o siete paramilitares que sirvieron como guías en la incursión que los paramilitares hicieron a Mapiripán, Meta.

...

**Acuarela** El ex jefe paramilitar también se refirió a otro campo de entrenamiento conocido como “Acuarela”.

Según ‘Eduardo 400’, esta escuela paramilitar fue creada a principios de 1998 y ‘Doble Cero’ le puso este nombre porque significaba Adiestramiento de Cuadros y Reentrenamiento de las Autodefensas.

Indicó que esta finca tenía alrededor de 10 hectáreas y estaba ubicada en la vía entre El Tomate y San Pablo, Antioquia.

La escuela era especial porque en ella se entrenaban a todos los paramilitares que tenían rangos de mando, los cuales eran denominados como cuadros. El ex jefe paramilitar explicó que en este lugar los “comandantes de escuadra, de contraguerrilla, de compañía, de frente y de bloque” recibían **entrenamientos especiales en estrategia y táctica militar**.

En esta escuela, entre mayo y junio de 1998, ‘Eduardo 400’ **dió cursos de comunicaciones, brújula y cartografía**. Explicó que los paramilitares tenían un sistema de comunicación por radio denominado IOC, **el cual consistía en asignarle números a órdenes y lugares para comunicarse entre sí**.

Pérez Cardona contó que a esta escuela eran enviados de diferentes regiones del país “personal con capacidad de liderazgo”. Entre ellos nombró que alias ‘Cuchillo’ fue enviado de Guaviare y que los Buitrago enviaron a ‘Careloco’ y ‘Choroto’, entre otros.

#### Escuelas en los Llanos

‘Eduardo 400’ dijo que en octubre de 1997, en una finca conocida como Brasil, ubicada a tres o cuatro horas de Puerto Gaitán, Meta, los paramilitares hicieron una sola jornada de instrucción en la que se entrenó alrededor de 140 paramilitares.

...

Según Pérez Cardona, el ‘Sargento Cataplúm’ fue quien escogió la finca Brasil como el sitio ideal para entrenar a los 90 hombres de las ACCU y los 40 de ‘Don Diego’, que hicieron parte de esta escuela paramilitar. Agregó que los hombres de Urabá estuvieron en la masacre de Mapiripán, “los comandantes de escuadra pasaron por mis manos. Los de Cartografía”, señaló durante la versión libre.

*Sobre el ‘Sargento Cataplúm’, el versionado dijo que fue el encargado de dar las instrucciones sobre explosivos y fue sargento del Ejército.*

#### **Trapos Sucios**

*Otra escuela que montaron los paramilitares en los Llanos, fue conocida como La 39 o Trapos Sucios. Este último nombre surgió porque en los alrededores, entre Caño Camoa y La Bendición, Meta, vivían unos niños que mantenían con sus ropas sucias.*

**Contó que el entrenamiento a los paramilitares duró entre seis y ocho meses.** Además, que para no dañar los uniformes camuflados, usaban unos de color azul oscuro que él mandó hacer en un pueblito llamado San Ignacio, en donde “teníamos unos talleres de confección”.

*Señaló que en este lugar asesinaron a un paramilitar conocido como ‘El Guajiro’ porque supuestamente era un infiltrado del Ejército. “Ahí le di la orden a ‘El Costeño’ que le diera de baja a un muchacho que era infiltrado”, agregó. Según ‘Eduardo 400’, durante un descanso, a ‘El Guajiro’ se le salió un comentario que lo delató.*

...

#### **Pantano de Vargas**

*‘Eduardo 400’ le puso ese nombre porque cuando llovía se formaba un charco muy grande. Esta escuela estaba ubicada en una finca cerca al río Manacías.*

*El ex jefe paramilitar dijo que esta era una escuela de formación permanente, en la que inicialmente se entrenaba a los nuevos combatientes con fusiles de madera, y posteriormente, cuando estaban bien capacitados, les asignaban fusiles de verdad.*

*Pérez Cardona dijo que se enteró en prisión que en 2001 a los paramilitares de esta escuela “les hicieron un operativo porque los identificó un avión fantasma. Luego pasaron la escuela a Cachamas”<sup>8</sup>.*

Como se observa, los miembros de las Autodefensas tuvieron un entrenamiento militar completo, que en ningún caso se compara con la capacidad de un delincuente común. Por ello dado que sus integrantes son excombatientes de las autodefensas, su preparación es militar y requiere que la fuerza de respuesta tenga la misma preparación, de lo contrario el Estado se encontraría en desventaja militar.

#### **Capacidad de reclutamiento**

Otra de las razones por las cuales es necesario contrarrestar este flagelo es la capacidad de reclutamiento que tienen estos grupos, pues desde que su empresa criminal nació ha venido tomando cada vez más fuerza por el paso del tiempo, sus estructuras armadas están conformadas cada vez por más hombres<sup>9</sup>, lo que hace que la Fuerza Pública tenga un mayor reto en su desarticulación.

<sup>8</sup> <http://verdadabierta.com/justicia-y-paz/1909>

<sup>9</sup> “Las Bacrim tendrían unos seis mil hombres, en seis estructuras”. Tomado de: <http://www.semana.com/noticias-nacion/bacrim-tendrian-unos-seis-mil-hombres-seis-estructuras/150361.aspx>. 18 de Enero de 2011.

Al respecto, la acción de la Fuerza Pública ha sido efectiva y contundente, sin embargo, el flagelo es tan grande y maneja intereses ilícitos de tan alta complejidad que en palabras del ex Director de la Policía pese a las 13 mil capturas realizadas desde el año 2006 las bandas criminales se han convertido en el más grande reclutador del país<sup>10</sup>.

Para tener una idea de su capacidad de reclutamiento frente a la capacidad de acción de la Fuerza Pública, en un informe realizado por Indepaz sobre cifras oficiales de estos grupos menciona:

*“La segunda duda versa sobre el interés de presentar con insistencia resultados exitosos en la lucha contra las Bacrim a partir de las capturas, dejando en segundo plano quizás el más preocupante, la escalada de su número de integrantes. Operaciones como Troya y Orión han ofrecido éxitos por su alto número de capturas, que son efecto del mencionado despliegue de Fuerza Pública a las zonas afectadas. Dos documentos recientes del Ministerio de Defensa (Informe del Ministerio de Defensa al Congreso y Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, de julio y diciembre de 2011, respectivamente), hacen alarde de resultados positivos. Sin embargo, continuando con el ejercicio comparativo entre el número de integrantes de los dos bandos por año, hay sospechas acerca de su efectividad”<sup>11</sup>.*

Año	Incremento pie de fuerza Policía	Número de integrantes
2007	140.174	=
2008	144.842	1.988 a 2.000
2009	148.595	3.749
2010	154.552	3.749
2011	161.085	4.154 <sup>12</sup>

De este cuadro podemos extraer claramente que pese al incremento de la Fuerza Pública y las acciones de la Policía Nacional, entidad encargada de enfrentar este flagelo, la capacidad de reclutamiento de estas organizaciones criminales sigue en aumento. En el cuadro que antecede se observa que entre el 2010 y el 2011 existe un aumento de 405 integrantes pese a que la Policía Nacional mencionó la captura de 13 mil miembros de estos grupos<sup>13</sup>. Esto evidencia que pese a los enormes esfuerzos que se están desatando, los grupos criminales se encuentran aumentando en forma dinámica, demostrando una muy alta capacidad de regeneración y reorganización. En consecuencia se requiere buscar otras estrategias que permitan su destrucción.

<sup>10</sup> <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/no-hemos-podido-desmantelar-el-fenomeno-de-las-bacrim-policia-55638>

<sup>11</sup> <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/05/Sobre-las-cifras-oficiales.pdf>

<sup>12</sup> No obstante de acuerdo con cifras oficiales para el 2010 los integrantes de bacrim ascendían a 5.711 – ver Nota 30 y pág. 32.

<sup>13</sup> Palabras del General Óscar Naranjo Director de la Policía Nacional hasta el año 2012. Sacado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-314479-13-mil-capturas-y-no-hemos-logrado-desmantelar-bandas-criminales>.

Este mismo estudio, nos enseña el aumento de los miembros de los principales grupos criminales armados, evidenciando aún más su capacidad de reclutamiento. El caso más emblemático es el de los Urabeños, donde se ejemplifica cómo entre el 2008 y el 2009 aumentaron sus reclutamientos en más de mil hombres<sup>14</sup>.

CUADRO 2: COMPORTAMIENTO DE BACRIM POR GRUPO 2008-2011												
Bacrim	2008			2009			2010			2011		
	Depto.	Mpios.	Integrantes									
Rastrojos	=	=	=	9	48	1.257	9	48	1.257	11	62	1.849
Urabeños	=	18	332	8	95	1.351	8	95	1.351	10	92	1.304
Paisas	=	12	110	6	26	350	6	26	350	2	4	149
Águilas N.	=	25	366	=	=	=	=	=	=	=	=	=
Erpac	=	16	570	4	22	637	4	22	637	3	10	690

<sup>14</sup> No obstante estos datos es importante aclarar que el establecimiento de cifras puede llegar a ser inexacto pues estos grupos no paran de reclutar miembros al tiempo que sufren bajas o capturas, adicionalmente es difícil saber el grupo al que pertenece pues existen diferentes modalidades de participación en las bandas emergentes, lo cual hace más difícil la identificación de sus miembros, que incluyen combatientes, sicarios, reclutadores, informantes o colaboradores ocasionales, que no trabajan necesariamente a tiempo completo para esas estructuras. Un ejemplo de vinculación más flexible es la de algunos desmovilizados moto-taxistas, que pueden prestar servicios de informantes o de sicarios de manera esporádica para cualquier estructura, sin necesariamente ser miembros orgánicos de ella. Tomado de Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz Tercer Informe Colombia parte DDR. Pág. 125.- [http://www.toledopax.org/uploads/CITpax\\_Tercer\\_Informe\\_Colombia\\_parte\\_DDR.pdf](http://www.toledopax.org/uploads/CITpax_Tercer_Informe_Colombia_parte_DDR.pdf)

## 6. Influencia territorial

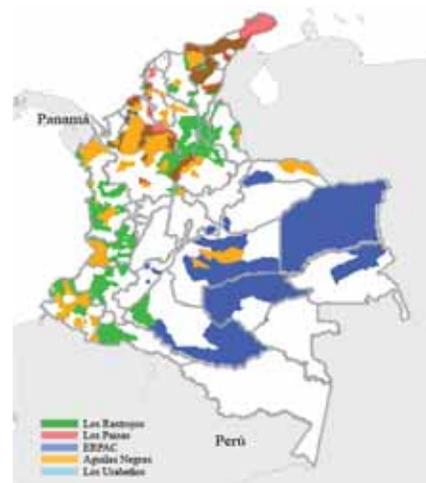
Los grupos criminales armados y organizados buscan tener influencia territorial sobre parte del espacio físico de la Nación.

En el contexto del poder territorial no solo se busca el dominio de los territorios como un espacio geográfico, lo que se requiere para ejercer una verdadera territorial es el dominio de los objetos, las mercancías, las redes de información, el intercambio económico, y mecanismos orientados a conseguir control sobre los pobladores.

De acuerdo con esto, estos grupos no solo buscan ocupar un lugar del territorio colombiano que les permita realizar sus actividades ilícitas, sino que a través de su poder armado y con la utilización de mecanismos de terror, influyen eficientemente en la economía de sus pobladores, en su forma de actuar y de pensar, de tal manera que se granjean su apoyo y los constriñen para ser parte, directa o indirecta de su actuar criminal, quienes ante su capacidad armada y la ausencia de protección estatal<sup>15</sup> quedan sujetos a las acciones arbitrarias de los grupos armados.

La presencia de estos grupos en el territorio colombiano es más que preocupante, pues se encuentran distribuidos en gran parte del país, donde ejercen su poder criminal:

<sup>15</sup> La existencia del poder territorial en manos de un grupo armado se da en buena parte por la debilidad del Estado para garantizar su presencia y proteger la legitimidad de las instituciones en algunas regiones del país, condiciones que se consideran como tierra abonada para el surgimiento de la criminalidad.



16

Uno de los casos más emblemáticos reportado al país, que expone una auténtica influencia territorial fue el desarrollado por el denominado grupo criminal “Los Urabeños”, en el paro armado que afectó los municipios de Valencia y Tierralta en el Alto Sinú; Montelíbano, San José de Uré y Ayapel en el Alto San Jorge; San Pelayo en el Medio Sinú, todos en el departamento de Córdoba. Apartadó, Carepa, Turbo, Necoclí, Chigorodó y Arboletes en el Urabá antioqueño, Istmina, Condoto, en el Chocó, Las Ánimas y San Juan, Guaranda y Majagual en la Mojana sucreña, Achí y San Jacinto del Cauca en la Mojana bolivarense.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Tomado del artículo “los “nuevos” paramilitares de Colombia”. Disponible en <http://naritoons.wordpress.com/2011/07/11/los-nuevos-paramilitares-de-colombia/>

<sup>17</sup> Los urabeños demuestran su poder regional. El “paro armado” convocado por Los Urabeños como represalia por la muerte de Juan de Dios Úsuga, alias ‘Giovanni’, provocó el colapso del comercio y el transporte en zonas de 6 departamentos. Tomado de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/50-rearmados/3773-urabenos-demuestran-su-poder-regional/>

En efecto, durante el paro armado que fue ordenado por los miembros de este grupo mediante la distribución de panfletos, se ocasionó la suspensión del comercio, el transporte y demás servicios en los municipios mencionados, lo que da una idea del inmenso poder territorial que tienen estos grupos. El periódico *El Universal* informa sobre el paro armado en algunos municipios del departamento de Córdoba así:

#### “EL PARO

*Los municipios de Córdoba lucen como verdaderos pueblos fantasmas. De hecho, llegar a las poblaciones ha sido complejo para la prensa, pues en algunos puntos de las vías hay informantes que les anuncian a los pocos conductores osados, que “deben retornar a sus lugares de origen, por su bien”.*

**Tierralta.** *En un punto conocido como el Puente de Betancí, en la vía que de Montería conduce al municipio de Tierralta, Los Urabeños atravesaron un camión impidiendo el paso. A los pocos minutos la autoridad desbloqueó. En Tierralta el comercio no abrió. Reina el silencio en la zona.*

**Valencia.** *Kilómetros más adelante el paso está bloqueado para ir a Valencia. Es ruta obligada para llegar a este municipio del Alto Sinú, cruzar el río en planchón, pero ninguno de ellos está prestando el servicio. En las orillas de la carretera las cantimploras de leche se pierden porque las empresas no hicieron la recolección del alimento que diariamente realizan desde las fincas hasta las plantas procesadoras.*

**Montería.** *Las busetas de la empresa Metrosinú, que presta sus servicios a la zona rural, se vio obligada a suspender el servicio porque dos carros fueron baleados en el sitio conocido como Santa Lucía, a escasos 20 minutos de la zona céntrica de la ciudad.*

**Municipios costaneros.** *En Moñitos, un retén de las bacrim intentó impedirle el paso a la prensa. La comunidad manifestó que teme por lo que pueda suceder, porque están demasiado aislados de la capital”.*

El siguiente mapa muestra la enorme influencia de este grupo a lo largo del país:



<sup>18</sup> Tomado de: <http://enajenacion.wordpress.com/2011/01/02/%C2%BFparamilitares-desmovilizados-en-colombia/>

En efecto, el paro armado realizado por Los Urabeños<sup>19</sup> logro desarticular 26 municipios en 4 departamentos del país, lo que demuestra no solo un gran poder territorial sino que evidencia la verdadera influencia municipal de este grupo ejercida sobre una parte de la Nación, máxime cuando para la realización del presente paro bastaron unas advertencias escritas distribuidas como panfletos.

Esta impresionante capacidad de paralización municipal amenaza el orden constitucional vigente en la medida en que no es la libertad de movilización, derecho constitucionalmente reconocido el que impera en los lugares influenciados, sino que amenaza con la existencia de un contra Estado que ejerce una influencia mayor sobre algunos de los municipios del país, generando una desintegración del territorio de la Nación.

La influencia municipal ejercida por las Fuerzas Armadas ilegales pone a sus pobladores ante dos panoramas funestos y contrarios al fin constitucional nacional; o se someten a un quebrantamiento de sus derechos y libertades individuales, apoyando a los grupos irregulares, mediante la colaboración de sus economías criminales o sufren desapariciones forzadas, tortura, desplazamiento y demás prácticas coercitivas que suelen usar este tipo de grupos.

<sup>19</sup> Ha sido tan abundante la referencia a estos grupos que información sobre los mismos está disponible incluso en el diccionario electrónico de acceso universal ‘Wikipedia’ disponible de manera abierta en la red. Basten para demostrarlo esta y las citas siguientes. “Según la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), la agrupación insurgente cuenta con 1300 integrantes y 560 redes criminales.<sup>[10]</sup>

*Los máximos jefes del grupo paramilitar son los hermanos Dairo Antonio Usuga David, alias Otoniel y Juan de Dios Usuga David, alias Giovany, este último muerto en combate con la Policía Nacional y por el cual se ofrecía una recompensa de 2,5 millones de dólares por su captura.<sup>[14]</sup> <sup>[15]</sup> Mientras que su hermano alias Otoniel es buscado por el gobierno de Colombia, el cual ofrece la suma de 2000 000 000 de pesos por información que permita su captura.<sup>[16]</sup> Relevaron todas las actividades criminales del entonces narcotraficante Daniel Rendón Herrera, alias Don Mario,<sup>[13]</sup> impulsor de varias organizaciones al margen de la ley, entre las que se encuentran las llamadas Águilas Negras, Autodefensas Gaitanistas de Colombia y el Bloque Héroes de Castaño.<sup>[17]</sup> <sup>[18]</sup>*

*Entre sus actividades delictivas se encuentra el tráfico de droga, masacres y asesinatos a la población civil y a miembros de la fuerza pública como la Policía Nacional,<sup>[19]</sup> <sup>[20]</sup> <sup>[21]</sup> <sup>[22]</sup> las vacunas extorsivas o el llamado “impuesto revolucionario”,<sup>[23]</sup> <sup>[24]</sup> secuestro,<sup>[25]</sup> extorsión,<sup>[26]</sup> atentados terroristas por medio de bombas (granadas de fragmentación),<sup>[27]</sup> el desplazamiento forzoso de la comunidad civil y campesina<sup>[28]</sup> <sup>[29]</sup> y el reclutamiento indiscriminado de menores de edad.<sup>[30]</sup> Según fuentes oficiales de las autoridades nacionales, la banda llegó a operar en 181 municipios del territorio colombiano.<sup>[31]</sup>*

*El grupo mantiene una fuerte rivalidad contra otras bandas emergentes entre las que figuran Los Paisas y Los Rastrojos. Los enfrentamientos se deben al control del territorio del departamento de Córdoba, así como del tráfico de estupefacientes.<sup>[32]</sup> Según varias informaciones del Gobierno, el grupo paramilitar mantiene nexos con la guerrilla de las Farc en el procesamiento y el tráfico de drogas.<sup>[33]</sup> Según la Policía Nacional y la DEA Los Urabeños exportan cocaína hacia toda América Central por medio de sumergibles contruados de forma artesanal;<sup>[34]</sup> también envían cocaína a diversos carteles mexicanos.<sup>[14]</sup>*

Lo anterior demuestra un panorama de ruptura en los derechos sociales, económicos y culturales individuales, que desgarran el orden social y menoscaban el desarrollo de la Nación en la medida en que deja la hegemonía y el control de los recursos de territorio a los intereses de estructuras armadas, en franca contravía con el orden constitucional.

Pero el poder de estos grupos armados no se limita al ejercido por Los Urabeños, en el extenso territorio colombiano encontramos varios tipos criminales organizados: a continuación exponemos la zona de influencia de los más importantes, dentro del territorio nacional:

**Ejército Revolucionario Popular Anticomunista Colombiano (ERPAC):** pese a que de acuerdo con informaciones oficiales, este grupo depuso sus armas, es importante mencionar que ejercía control sobre territorios de los departamentos de Arauca, Caquetá, Guainía, Casanare, Vichada, Guaviare y Meta<sup>20</sup>.



21

**Los Paisas:** Este Grupo tiene una marcada influencia en los departamentos de Antioquia,

<sup>20</sup> Wikipedia: **ERPAC**. Está liderado por los **Narcotraficantes** **Pedro Oliviero Guerrero Castillo** alias "Cuchillo" y **Daniel Barrera Barrera** alias el "Loco Barrera". Es el heredero de los espacios tanto militares como de narcotráfico del Bloque Centauros de las **Autodefensas Unidas de Colombia**, comandado por el asesinado jefe paramilitar **Miguel Arrollave**, cuya muerte se le atribuye a los líderes de esta organización.

La sorpresiva desmovilización de este grupo y el poco cubrimiento por parte de los medios de comunicación colombianos que recibieron los grupos paramilitares, han hecho que la población civil que incluso haya llegado a dudar de la propia existencia del ERPAC (recordando la falsa desmovilización del bloque Cacica Gaitana de las Farc).

El Erpac opera en la región de la **Orinoquía**, y cuenta con un número de 725 hombres armados.<sup>[1]</sup> Actualmente se disputa el territorio con la guerrilla de las **Farc**, por el control de los cultivos de **Coca**, a pesar de que Daniel, el "Loco" Barrera, inició su vida en el crimen de la mano con las **Farc**.

<sup>21</sup> *Ibíd*em Nota 15. Pág. 19.

Atlántico, Sucre, Bolívar, Córdoba, César, La Guajira y Magdalena<sup>22</sup>.



23

<sup>22</sup> Wikipedia: **Los Paisas** es una banda criminal colombiana con base principal de operaciones en la ciudad de **Medellín**, proveniente de los restos de los grupos paramilitares que se desmovilizaron durante las conversaciones de paz con el gobierno en el periodo 2004-2006<sup>[1]</sup>. El nombre "Los Paisas" se origina del **apodo** que suele utilizarse para los locales de **Antioquia**, dado que fue concebida y sus integrantes son principalmente oriundos de la **región Paisa**. **Origen**. El capo que alguna vez controló el bajo mundo de Medellín, **Diego Fernando Murillo**, alias 'Don Berna', creó grupos de matones urbanos y ex paramilitares para combatir las fuerzas de la guerrilla, controlar sus rutas de tráfico de drogas y eventualmente enfrentarse con otros líderes paramilitares como **Daniel Rendón Herrera**, alias 'Don Mario'<sup>[1]</sup>. Esta red de 'Don Berna' fue llamada la Oficina de Envigado, o simplemente "la Oficina". A raíz de la extradición de Berna en el 2008, esta milicia rural se separó de la Oficina y comenzó a lanzar ofensivas cada vez más furiosas contra las fuerzas de Rendón, que fueron apodados más tarde, "Los Urabeños". Los Paisas y los Urabeños siguen enfrentándose, incluso después del arresto de Rendón en 2008.

**Operaciones**. En el frente de seguridad Los Paisas son despiadados, eliminando a sus enemigos y, a veces, las familias de sus enemigos en un intento de infundir miedo. El grupo se conforma por muchos jóvenes asesinos que crecieron en las **Autodefensas Unidas de Colombia** (AUC). Muchos de ellos no conocen otra vida que la de la guerra casi constante. Reclutan a los paramilitares que se desmovilizaron, en su mayoría antiguos entre 2004-2006. Su **modus operandi** es por lo tanto similar a la de un grupo paramilitar, su trabajo en las ciudades y pequeños pueblos tratando de controlar los flujos de drogas hacia la costa donde las venden a las organizaciones que cuentan con infraestructuras más grandes y pueden mover las drogas a nivel internacional; las autoridades apuntan a acuerdos con la banda criminal mexicana **Los Zetas**. También controlan el "microtráfico" en las áreas bajo su mando, así como extorsiones a los negocios locales y fincas.

**Actualidad**. A pesar de las ambiciones de expansión, Los Paisas siguen estando fuertemente concentrados en la **región paisa**, a saber, **Antioquia**<sup>[1]</sup>. Sin embargo, también tienen presencia, aunque menor, en La Guajira, Córdoba, Bolívar, Sucre y Cesar. En este contexto, Los Paisas han puesto sus ojos en la destrucción de **Los Urabeños** a toda costa. Para este fin, Los Paisas pueden haber llegado a acuerdos con otros grupos de narcotraficantes, entre ellos algunos frentes de las **Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia** (Farc).

<sup>23</sup> *Ibíd*em Nota 15. Pág. 19.

**Los Rastrojos:** Su influencia está en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Caquetá, César, Córdoba, Chocó, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Sucre y Valle<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Wikipedia: “**Rondas Campesinas Populares (RCP)** es el nombre que recibe el grupo armado ilegal de la organización criminal de **Luis Enrique Calle Serna** en las escenas de **Paramilitarismo** y **Conflicto armado en Colombia**, así como recibe el nombre de los “**Rastrojos**” en la escena del **Narcotráfico en Colombia**, el cual hoy en día se usa más para referirse a esta organización. Es uno de los 4 grupos **narcoparamilitares** más poderosos del país, junto al **ERPAC** de “**Cuchillo**” y el “**Loco Barrera**”, “los **Urabeños**” y las ya desmovilizadas **Águilas Negras** de **Don Mario**.”

### Historia

Las **RCP** o los “**Rastrojos**” fueron el grupo contrain-surgente creado por el Narcotraficante **Wilber Varela** alias “**Jabón**”. Fue uno de los 2 ejércitos del **Cartel del Norte del Valle**, junto con “**Los Machos**” del Narcotraficante **Diego León Montoya Sánchez** alias “**Don Diego**”, con el que tuvo enfrentamientos a causa de la enemistad entre “**Jabón**” y “**Don Diego**”. Los Capos del Cartel tomaron la medida de crear estos ejércitos para evitar las desventajas militares que se pudieran presentar en casos de posibles diferencias con los grupos armados ilegales con los cuales en muchas ocasiones hicieron alianzas, en este caso, los **ultraizquierdistas ELN** y **Farc**, y las **ultraderechistas AUC**. Tras las capturas de alias “**Don Diego**”, alias “**Chupeta**”, y los principales lugartenientes de alias “**Jabón**”, las cuales contribuyeron a la desaparición del **Cartel del Norte del Valle**, el grupo desapareció, como así también sucedió con los “**Machos**”. Pero cuando ex miembros de las ya desmovilizadas **Autodefensas Unidas de Colombia** volvieron a las armas, estos resurgieron para tomar los espacios dejados por los Narcotraficantes del **Cartel del Norte del Valle** y de los frentes y bloques de las **Autodefensas** que operaban en la zona, mediante alianzas con la guerrilla de las **Farc**, y bajo el liderazgo de exmiembros de muy poca importancia del desaparecido Cartel del **Narcotráfico**, que hoy en día son unos de los más buscados de **Colombia**, como es el caso de los hermanos **Luis Enrique** y **Javier Antonio Calle Serna**, y de **Diego Perez Henao** alias “**Diego Rastrojo**”.

### Organización y actividades

Actualmente los “**Rastrojos**” (**RCP**) cuentan con un número de 1.200 militantes, y operan en todos los departamentos de la **Costa Pacífica Colombiana** y en **Antioquia**. Tras la desaparición del grupo de los “**Machos**”, ahora los “**Rastrojos**” se enfrentan a nuevos enemigos, entre ellos, su anterior aliado, la guerrilla de las **Farc**, y otras bandas emergentes de **ultraderecha** al igual que ellos. Investigaciones del gobierno señalan que el principal objetivo de los “**Rastrojos**” es tomar el control de los cultivos de **Coca** que ahora hay en el departamento de **Nariño**, hecho que ha llevado a que la zona sea un territorio disputado entre “**Los Rastrojos**”, la banda de **Los**



25

**Águilas Negras:** Se caracterizan por su enorme influencia en departamentos que tienen atemorizados como Antioquia, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Córdoba, Chocó, Bogotá, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre y Valle<sup>26</sup>.

Paisas del extraditado jefe paramilitar alias “Don Berna” y el consolidado anillo Farc-Águilas Negras.

<sup>25</sup> *Ibidem* Nota 15. Pág. 19.

<sup>26</sup> Wikipedia: **Las Águilas Negras** *Las Águilas Negras están asociadas con los carteles de la droga y envueltas en actividades ilícitas como el tráfico de drogas, la extorsión, el robo, los secuestros y el terrorismo. Estos grupos también atacan a miembros de la guerrilla y personas sospechosas de simpatizar con ellos. Una de las personas acusadas de liderar a las Águilas Negras es uno de los que fueron líderes y fundadores de las AUC, el paramilitar Vicente Castaño, también conocido con el alias de El Profe,<sup>[1]</sup> quien se convirtió en fugitivo después de la desmovilización de los grupos paramilitares cuando fue acusado del asesinato de su propio hermano, el líder paramilitar Carlos Castaño. Según algunas versiones, Vicente supuestamente fue asesinado en Antioquia por órdenes de algunos de los desmovilizados jefes paramilitares de las AUC reclusos en la cárcel de máxima seguridad de Itagüí.<sup>[2]</sup>*

*Las Águilas Negras aparecieron primero en las ciudades de Cúcuta y Ocaña en el departamento de Norte de Santander, fronterizo con Venezuela. Alrededor de los meses de abril y mayo del 2006, junto a otros grupos que inicialmente se identificaban así mismos como “Águilas” de diferentes colores, incluidas las “Águilas Rojas”, “Águilas Doradas” y “Águilas Azules”. Otros grupos criminales usando el nombre de las Águilas Negras expandieron sus operaciones en otros departamentos de Colombia, principalmente en Santander, Cesar, Caquetá y Antioquia. El 18 de octubre de 2006 el Presidente Álvaro Uribe Vélez solicitó la captura de los miembros de los grupos formados por desmovilizados de las Autodefensas Unidas de Colombia.<sup>[3]</sup> <sup>[4]</sup> El gobierno incluso ordenó la creación de un nuevo Bloque de Búsqueda en contra de las Águilas Negras y calificó a esta nueva organización como una pandilla de antiguos paramilitares.<sup>[5]</sup>*



### 7. Estructuras de mando

Otro tema importante para discutir es la capacidad de estas organizaciones de tener siempre un mando jerarquizado que hace que la actuación del Estado parezca débil frente a su capacidad de recomponerse, no obstante, las bajas y capturas realizadas por la Fuerza Pública<sup>28</sup>. De acuerdo con información oficial la Fuerza Pública ha realizado operaciones con resultados que en teoría parecerían satisfactorias en la medida en que muchos de los jefes de estas organizaciones han sido sacados del escenario criminal, sin embargo estas operaciones parecen no haber logrado desarticular sus estructuras.

Lo anterior, se debe a que algunas de estas estructuras ejercen su mando de manera cohesiva o por facciones, como el caso de las águilas negras, que permite confundir y dilatar su mando, pues funciona de forma descentralizada. El caso de otras estructuras como los paisas indica que pese a los arrestos de sus cabecillas el mando sigue de acuerdo a su jerarquía interna y su accionar no se ve permeado con la captura de sus líderes.

De acuerdo a lo expuesto, vemos como estos centros de poder criminal tienen plena capacidad de amenaza para el Estado de Derecho, lo que nos lleva a concluir que llegar a calificar a estos grupos criminales como meras estructuras de delincuen-

cia común no obedecería a su realidad, pues sus acciones criminales, su eficaz crecimiento, su capacidad militar y su estructura jerarquizada, hacen de ellas un grupo complejo y variable que requiere de una absoluta coordinación de la Fuerza Pública para mancillar sus estructuras y defender a la Nación de esta amenaza a la democracia que pese a la ausencia de móviles políticos, sí consiguen expandir su control territorial amparadas en la fuerza de economías ilegales y su capacidad de amenaza a la población.

De acuerdo a lo expuesto, es claro que estamos frente a una nueva dinámica de la violencia colombiana, que no por nueva es inverosímil, por el contrario quedamos frente a un diferente y subestimado estamento de poder criminal e influencia territorial que se viene consolidando con mucha fuerza y dinamismo. Así lo señaló el Presidente Juan Manuel Santos al reconocer que las Bacrim son una verdadera amenaza para la seguridad nacional<sup>29</sup>. En este sentido, el presente proyecto de ley busca extinguir este nuevo flagelo con la experiencia militar del Estado.

Al respecto, es importante aclarar que el presente proyecto de ley está en plena sintonía con las políticas de protección y garantías a los miembros de nuestra Fuerza Pública para que actúen con todo rigor y eficiencia frente a los actores armados, acompañados de plenas garantías en el uso de las armas. Por ello las disposiciones del proyecto mencionan la necesidad de que el Gobierno Nacional en cabeza del Presidente de la República como jefe supremo de las Fuerzas Armadas expida un manual operativo que permita a nuestros miembros conocer cuáles son las características particulares de aplicación de la fuerza frente a las diferentes ofensivas criminales, a fin de tener seguridad en su accionar.

En este sentido, el Segundo Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación menciona:

*“La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en sus informes anuales de veeduría sobre la evolución de la situación en DIDH y DIH en Colombia, ha consignado con preocupación la continuidad de grupos armados ilegal es luego de las desmovilizaciones colectivas de las estructuras de las AUC en departamentos como Meta, Vichada, Guaviare y Nariño, con la consideración de que en varios casos (entre ellos refirió a ‘Nueva Generación’ y ERPAC), constituyen grupos armados organiza-*

<sup>27</sup> *Ibídem* Nota 15. Pg. 19.

<sup>28</sup> 70 cabecillas de primer y segundo nivel, entre ellos Juan de Dios Úsuga, alias Geovanny, máximo cabecilla de los Urabeños, quien fue dado de baja en un operativo realizado el 1º de enero de 2012, en Acandí, Chocó y el narcotraficante Maximiliano Bonilla Orozco, alias ‘Valenciano’ –cabecilla de la banda criminal la ‘Oficina de Envigado’, y de una organización de sicarios que desde Barranquilla coordinaba homicidios especialmente perpetrados en Cesar, Bolívar, Magdalena y Atlántico y la muerte de 37 de sus miembros por acción de la fuerza pública entre otros.

<sup>29</sup> Informe “Política y violencia en 2011, las cuentas no son tan alegres” Dice el informe que el Presidente Santos, al principio de su administración, definió a las “Bacrim” como la principal amenaza a la seguridad e intentó diseñar una estrategia para combatir las. Fuente.- <http://democraciaenlared.wordpress.com/2012/03/27/las-bandas-criminales-y-la-ley-de-victimas/>

dos en el contexto del conflicto interno y advirtió que, según su observación de lo ocurrido, persistían nexos con miembros de la Fuerza Pública, es decir, expresiones típicas de continuidad de la acción de grupos paramilitares.”.

En todo caso, cualquiera que sea la denominación de estas bandas, se requiere un marco que permita enfrentar el crimen organizado hoy, y en el futuro, independientemente de las mutaciones de nombre y forma que puedan sufrir.

**8. Datos oficiales**

Con la intención de estructurar el presente proyecto de ley, se solicitó información oficial al respecto, al Ministerio de Defensa Nacional, quien aportó los siguientes datos oficiales que aunque no guardan una uniformidad numérica exacta con la anterior exposición, fundamentan la necesidad de las disposiciones contenidas en la parte normativa del presente escrito.

Del informe oficial<sup>30</sup> destacamos los siguientes datos relevantes:

**BANDAS EXISTENTES EN COLOMBIA Y SUS ZONAS DE OPERACIÓN:**

BANDA CRIMINAL	ZONAS DE INFLUENCIA
BANDA CRIMINAL DE URABÁ	Antioquia, Bolívar, Cesar, Chocó, Córdoba, Guajira, Magdalena, Norte de Santander y Sucre
BANDA CRIMINAL RENACER	Chocó
BANDA CRIMINAL LOS MACHOS	Valle del Cauca
BANDA CRIMINAL LOS RASTROJOS	Antioquia, Bolívar, Valle del Cauca, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander y Sucre
DISIDENCIAS ERPAC	Meta y Vichada

**NÚMERO DE HOMBRES PERTENECIENTES A LAS DIFERENTES BANDAS CRIMINALES:**

BANDA CRIMINAL	Número de integrantes BACRIM			
	2011 (agosto)	2012 (febrero)	Porcentaje	Diferencia
LOS RASTROJOS	3.230	2.085	-35.4%	-1.145
URABÁ	1.589	1970	23.9%	381
DISIDENCIAS ERPAC	717	560	-21.9%	-157
RENACER	122	140	14%	18
LOS MACHOS	24	55	129%	31
LOS PAISAS	29	0	0	0
<b>Total</b>	<b>5.711</b>	<b>4.810</b>	<b>-15.7%</b>	<b>-901</b>

Fuente: OC BACRIM (Febrero 2012).

**NÚMERO DE NEUTRALIZACIONES Y CAPTURAS DE MIEMBROS DE LAS DIFERENTES BANDAS CRIMINALES**

Banda Criminal de Urabá	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	197	583	1.136	1.367	940	4.232
Muertes en procedimiento policial	1	12	9	7	7	36
Banda Criminal Los Paisas (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	219	513	452	365	100	1.649
Muertes en procedimiento policial	2	2	3	2		9
Banda Criminal Los Rastrojos	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	142	730	905	1.125	607	3.518
Muertes en procedimiento policial	3	5	4	10	3	25

Banda Criminal Aguilas Negras de Cauquetá (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	1					1
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal Cordillera (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	2					2
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal Los Machos	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	15	34	5	38	12	104
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal Los Traquetos (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	12					12
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal Cacique Pipeta (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	15					15
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal Aguilas Negras del Magdalena (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	27					27
Muertes en procedimiento policial	1					1
Banda Criminal Los Nevados (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	68					68
Muertes en procedimiento policial	3					3
Banda Criminal Auto. Campesinas Casanare	2008	2009	2012	2011	2012	Total

(Desarticulada)						Total
Capturas	21					21
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal Magdalena Medio (D. Caldas) (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	41	1				42
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal de Cauquetá (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	20					20
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal Aguilas Negras de Antioquia (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	90					90
Muertes en procedimiento policial	1					1
Banda Criminal Aguilas Negras ó S. de Bolívar (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	100					100
Muertes en procedimiento policial						1
Banda Criminal Aguilas Negras de N. Santander (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	45					45
Muertes en procedimiento policial	1					1
Banda Criminal Alta Guajira (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	1	4	6	6		17
Muertes en procedimiento policial						0

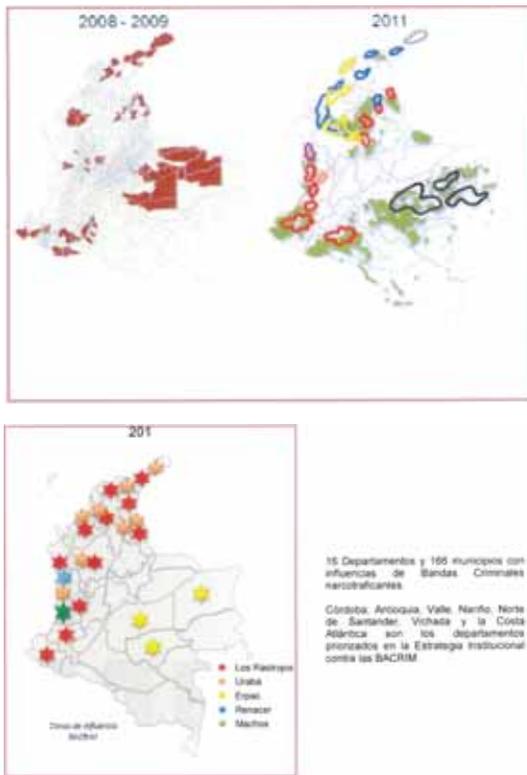
Banda Criminal del Cesar (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	110					110
Muertes en procedimiento policial						0
Banda Criminal Bloque Linero del Casanare (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	7					7
Muertes en procedimiento policial						0
ERPAC "Ejército Revolucionario Popular Antillanorrieta Col.	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	117	148	109	103	126	603
Muertes en procedimiento policial	1		2			3
Banda Criminal Nueva Generación (Desarticulada)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	47	42				89
Muertes en procedimiento policial	3	4				7
Banda Criminal ACUN (Renacer)	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Capturas	45	54	61	50	31	241

<sup>30</sup> Respuesta derecho solicitud de información con Radicado número 72693 MDN-DMSG-1-10 recibido el 13 de agosto de 2012.

Muertes en procedimiento policial	2008	2009	2012	2011	2012	Total
Banda Criminal Golfo de Morrosquillo (Desarticulada)						
Capturas	1					1
Muertes en procedimiento policial						0
<b>Total</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Total</b>
Capturas	1.344	2.118	2.474	3.054	1.825	11.811
Muertes en procedimiento policial	16	24	18	19	10	87

**9. Influencia de las bandas criminales desde el año 2008 al 2012**

Al respecto menciona el Ministerio de Defensa que las Bacrim tienen una influencia criminal que en el año 2008 comprendía 185 municipios y para el año 2012 se ubican en 166 municipios:



**10. Clases de armas usadas por las bandas criminales**

Por último, es muy importante destacar que de conformidad con la información aportada, las bandas criminales poseen armas largas, de asalto y con gran poder de destrucción que fundamenta con mayor razón el uso de operaciones que permitan su desarticulación:

BANDA CRIMINAL	CLASE DE ARMAMENTO
BANDA CRIMINAL DE URABA Y LOS FAISAS	Fusiles AK-47, 7.62 MM, M16, COLT 5.56 MM, lanza granadas M79, morteros DE 60 MM, granadas de fragmentación, pistolas 9 MM, ametralladoras M60 STANDARD, armas automáticas UZI, MINI UZI, INGRAM y pistolas FIVESEVEN.
DISIDENCIAS ERPAC	Ametralladoras, lanza granadas de 40 Y 60 MM, escopetas, morteros, granadas, fusiles AK-47, 7.62 MM, M16, COLT 5.56 MM.
LOS RASTROJOS	Fusiles AK-47, 7.62 MM, M16, COLT 5.56 MM, pistolas, revolver, granadas de fragmentación, lanza granadas M79, morteros, ametralladoras, escopetas, UZI, MINI UZI e INGRAM.
LOS MACHOS	Pistolas, revólveres y fusiles

En efecto, tal como se deriva de la propia información oficial, la capacidad criminal de estos gru-

pos criminales armados y organizados es inmensa y exige, para la defensa de los ciudadanos, que la Fuerza Pública se emplee a fondo para desmantelarlas con eficacia, y evitando la incertidumbre jurídica que luego puede traducirse en penosos procesos contra los hombres que visten los uniformes de la patria. La Policía ha hecho un esfuerzo importante. Se han logrado avances. Se han producido algunas capturas significativas. Pero sin este marco, el Estado no podrá lograr el desmonte urgente, contundente y pleno de estas organizaciones criminales que siguen sembrando desolación y muerte en nuestro país.

**11. Contenido de la iniciativa**

Como se indicó anteriormente, el texto que se aprobó en primer debate del Senado sufrió modificaciones mediante proposiciones por concertación con el Gobierno Nacional y por solicitud del Senador Manuel Virgüez. En consecuencia, el presente proyecto de ley, además del título, se compone de seis (6) artículos, entre ellos el de la vigencia, el cual quedó de la siguiente manera para consideración de la Plenaria del Senado de la República:

**“Artículo 1º. Objeto.** *El objeto de la presente ley es la implementación de medidas que permitan garantizar la seguridad nacional, mediante la habilitación de competencias al interior de la Fuerza Pública, para el combate de la criminalidad organizada en el territorio nacional y la protección de la población civil frente al accionar de estos grupos.*

**Artículo 2º. Grupo armado.** *Para efectos de esta ley y configurar las circunstancias de aplicación del derecho internacional humanitario, por “grupo armado” se entiende únicamente el grupo que cumpla los siguientes elementos concurrentes:*

- a) *Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados;*
- b) *Que la intensidad de la violencia armada supere la que suponen los disturbios y tensiones interiores, y requiera la acción armada de las Fuerzas Militares;*
- c) *Que tenga una organización y un mando que ejerce liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en lugares definidos del territorio nacional.*

**Artículo 3º.** *Con el fin de mantener la integridad del territorio nacional y defender el orden constitucional, las Fuerzas Militares podrán diseñar, desarrollar, ejecutar y conducir acciones, operaciones y procedimientos que permitan combatir, bajo el marco del Derecho Internacional Humanitario, aquellos grupos que cumplan con los elementos previstos en el artículo 2º de la presente ley.*

**Parágrafo.** *Lo previsto en esta ley solo se aplicará a la Policía Nacional cuando el derecho internacional humanitario sea aplicable a sus operaciones. En caso contrario, se regirá por las normas ordinarias que regulan la función y actividad policial.*

**Artículo 4°.** En la investigación y juzgamiento de las conductas atribuibles a los miembros de la Fuerza Pública, realizadas en cumplimiento de cualquier tipo de acción, operación o procedimiento destinados a combatir los grupos armados que cumplan con los elementos del artículo 2° de la presente ley, se aplicarán de manera preferente las normas del Derecho Internacional Humanitario.

**Artículo 5°.** El Ministerio de Defensa Nacional elaborará e implementará manuales de operación militar y policial con el objeto de instruir a los miembros de la Fuerza Pública en la manera de conducir sus operativos, respetando los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Estos manuales deberán incluir, a su vez, una instrucción práctica sobre estos temas, que minimice los riesgos jurídicos a los cuales pueden verse sometidos quienes desarrollan las operaciones.

**Artículo 6°.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

## 12. Impacto Fiscal

El presente proyecto de ley no ordena gasto en una partida específica y directa, ni en una cuantía fija. En consecuencia no está sujeto al cumplimiento del requisito previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

## 13. Proposición final

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Mesa Directiva de la Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al **Proyecto de ley número 133 de 2013 Senado**, por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados, dentro del territorio nacional.

De los honorables Senadores,

JUAN FERNANDO CRISTO  
Ponente Senado de la República

CARLOS RAMIRO CHÁVARRO  
Ponente Senado de la República

JUAN LOZANO RAMÍREZ  
Coordinador ponente Senado de la República

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados dentro del territorio nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* El objeto de la presente ley es la implementación de medidas que permitan garantizar la seguridad nacional, mediante la habilitación de competencias al interior de la Fuerza Pública, para el combate de la criminalidad organizada en el territorio nacional y la protección de la población civil frente al accionar de estos grupos.

**Artículo 2°.** *Grupo armado.* Para efectos de esta ley y configurar las circunstancias de aplicación del derecho internacional humanitario, por “grupo armado” se entiende únicamente el grupo que cumpla los siguientes elementos concurrentes:

a) Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados;

b) Que la intensidad de la violencia armada supere la que suponen los disturbios y tensiones interiores, y requiera la acción armada de las Fuerzas Militares;

c) Que tenga una organización y un mando que ejerce liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en lugares definidos del territorio nacional.

**Artículo 3°.** Con el fin de mantener la integridad del territorio nacional y defender el orden constitucional, las Fuerzas Militares podrán diseñar, desarrollar, ejecutar y conducir acciones, operaciones y procedimientos que permitan combatir, bajo el marco del Derecho Internacional Humanitario, aquellos grupos que cumplan con los elementos previstos en el artículo 2° de la presente ley.

**Parágrafo.** Lo previsto en esta ley sólo se aplicará a la Policía Nacional cuando el derecho internacional humanitario sea aplicable a sus operaciones. En caso contrario, se regirá por las normas ordinarias que regulan la función y actividad policial.

**Artículo 4°.** En la investigación y juzgamiento de las conductas atribuibles a los miembros de la Fuerza Pública, realizadas en cumplimiento de cualquier tipo de acción, operación o procedimiento destinados a combatir los grupos armados que cumplan con los elementos del artículo 2° de la presente ley, se aplicarán de manera preferente las normas del Derecho Internacional Humanitario.

**Artículo 5°.** El Ministerio de Defensa Nacional elaborará e implementará manuales de operación militar y policial con el objeto de instruir a los miembros de la Fuerza Pública en la manera de conducir sus operativos, respetando los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Estos manuales deberán incluir, a su vez, una instrucción práctica sobre estos temas, que minimice los riesgos jurídicos a los cuales pueden verse sometidos quienes desarrollan las operaciones.

**Artículo 6°.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

JUAN FERNANDO CRISTO  
Ponente Senado de la República

CARLOS RAMIRO CHÁVARRO  
Ponente Senado de la República

JUAN LOZANO RAMÍREZ  
Coordinador ponente Senado de la República

COMISIÓN SEGUNDA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., diciembre 5 de 2013

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentada por los honorables Senadores *Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, Juan Fernando Cristo Bustos, Juan Francisco Lozano Ramírez*, al Proyecto de ley número 133 de 2013 Senado, por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados, dentro del territorio nacional, para su publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Presidente, Comisión Segunda, Senado de la República,

*Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar.*

El Vicepresidente, Comisión Segunda, Senado de la República,

*Marco Aníbal Avirama Avirama.*

El Secretario General, Comisión Segunda, Senado de la República,

*Diego Alejandro González González.*

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2013 SENADO**

por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados dentro del territorio nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* El objeto de la presente ley es la implementación de medidas que permitan garantizar la seguridad nacional, mediante la habilitación de competencias al interior de la Fuerza Pública, para el combate de la criminalidad organizada en el territorio nacional y la protección de la población civil frente al accionar de estos grupos.

**Artículo 2°.** *Grupo armado.* Para efectos de esta ley y configurar las circunstancias de aplicación del derecho internacional humanitario, por “grupo armado” se entiende únicamente el grupo que cumpla los siguientes elementos concurrentes:

a) Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados;

b) Que la intensidad de la violencia armada supere la que suponen los disturbios y tensiones interiores, y requiera la acción armada de las Fuerzas Militares;

c) Que tenga una organización y un mando que ejerce liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en lugares definidos del territorio nacional.

**Artículo 3°.** Con el fin de mantener la integridad del territorio nacional y defender el orden constitucional, las Fuerzas Militares podrán diseñar, desarrollar, ejecutar y conducir acciones, operaciones

y procedimientos que permitan combatir, bajo el marco del Derecho Internacional Humanitario, aquellos grupos que cumplan con los elementos previstos en el artículo 2° de la presente ley.

**Parágrafo.** Lo previsto en esta ley sólo se aplicará a la Policía Nacional cuando el derecho internacional humanitario sea aplicable a sus operaciones. En caso contrario, se regirá por las normas ordinarias que regulan la función y actividad policial.

**Artículo 4°.** En la investigación y juzgamiento de las conductas atribuibles a los miembros de la Fuerza Pública, realizadas en cumplimiento de cualquier tipo de acción, operación o procedimiento destinados a combatir los grupos armados que cumplan con los elementos del artículo 2° de la presente ley, se aplicará de manera preferente las normas del Derecho Internacional Humanitario.

**Artículo 5°.** El Ministerio de Defensa Nacional elaborará e implementará manuales de operación militar y policial con el objeto de instruir a los miembros de la Fuerza Pública en la manera de conducir sus operativos, respetando los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Estos manuales deberán incluir, a su vez, una instrucción práctica sobre estos temas, que minimice los riesgos jurídicos a los cuales pueden verse sometidos quienes desarrollan las operaciones.

**Artículo 6°.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día tres (3) de diciembre del año dos mil trece (2013), según consta en el Acta número 12 de esa fecha.

El Presidente, Comisión Segunda, Senado de la República,

*Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar.*

El Vicepresidente, Comisión Segunda, Senado de la República,

*Marco Aníbal Avirama Avirama.*

El Secretario General, Comisión Segunda, Senado de la República,

*Diego Alejandro González González.*

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2013 SENADO, 100 DE 2012 CÁMARA**

por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.

En cumplimiento de la honrosa designación recibida de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, atentamente me permito rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 258 de 2013 Senado, 100 de 2012 Cámara, por

medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.

Con ese propósito, se indican a continuación el (1) Contenido y marco jurídico del Proyecto; (2) Aspectos Generales; (3) Trámite al Proyecto de ley en la Comisión Sexta de Senado; (4) El pliego de modificaciones propuesto; (5) La Proposición, y (6) Texto Propuesto.

## 1. CONTENIDO Y MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO

### Contenido del Proyecto

El proyecto de ley pretende dictar medidas para la detección y evaluación de obras civiles inconclusas de las entidades estatales, con el fin de evitar los efectos desfavorables que pongan en riesgo la vida. Asimismo, establece que le corresponderá a las entidades estatales realizar el Registro de Obras Civiles Inconclusas, para establecer la realidad respecto a su infraestructura física. Se plantea la mínima información que deberá incluir el Registro de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales, señalando que el Registro será público y de fácil acceso para los ciudadanos.

De igual manera, se señala que los responsables de hacer el inventario de obras inconclusas, serán los Ministros, Gerentes, presidentes, directores, Superintendentes, Gobernadores, Alcaldes, o quienes representan al Estado.

Por otro lado, el proyecto de ley establece que la Entidad Estatal contará con dos (2) años a partir de la decisión emanada de la autoridad administrativa competente y/o sentencia judicial para iniciar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa. Igualmente, contiene que en materia administrativa, la autoridad competente contará con un término perentorio para emitir su decisión, el cual no podrá exceder de un (1) año a partir de la promulgación de la ley, y respecto a obras inconclusas con procesos jurídicos se debe tener en cuenta el fallo correspondiente para la terminación o demolición de la obra.

### Marco Jurídico del Proyecto

Las disposiciones relativas al diseño, construcción, y ejecución de obras, se encuentran en la propia Carta Política, en la Ley 80 de 1993 (*Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*), en la Ley 1150 de 2007 (*Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*), entre otras.

Las obras inconclusas expresan ineficacia en la función administrativa, en la medida que se derivan de fallas en la planeación, control, vigilancia en la ejecución de las obras civiles. La Constitución Política en su artículo 209 establece que *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales, y se desarrolla bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”*, con el

proyecto de ley busca crear una herramienta para la gestión pública, que aporte garantizar el cumplimiento de los principios, y a la protección del patrimonio público.

Así como lo habíamos señalado<sup>1</sup>, *“la Constitución contempla dentro de los derechos colectivos los del espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa y el ambiente, los cuales se ven afectados por la existencia de obras inconclusas y por las decisiones que las generaron o que las mantienen en esa situación, lo que las hace susceptibles de acciones populares y mayores erogaciones para el Estado, por las órdenes e incentivos que deban asumirse por esa causa (artículo 88). Adicionalmente, las obras inconclusas, por su estado de ruina, cuando lo tengan, o por los daños que generen en las comunidades en que se encuentren, pueden dar lugar a responsabilidades del Estado, con los efectos indemnizatorios o de reparación patrimonial que aumentan los perjuicios generados por una precaria acción administrativa en materia de obras (artículo 90).*

*Sin perjuicio de las atribuciones del Gobierno Nacional para efectuar inversiones en el territorio, la mayor parte de las facultades constitucionales en lo atinente a obras civiles públicas, están confiadas a los entes territoriales. Específicamente, a los municipios les corresponde construir las obras que demande el progreso local y a los departamentos complementar la acción municipal (artículos 298 y 311). De allí que las asambleas y los concejos deban expedir las disposiciones relacionadas con las obras públicas y las vías de comunicación; así como adoptar de acuerdo con la ley, los planes y programas de obras públicas, con las determinaciones de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento (artículos 300 y 313). Adicionalmente, los planes y programas de desarrollo de obras públicas departamentales, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.*

...”

Por otra parte, y en el ámbito legal, la Ley 80 de 1993 establece, entre los deberes de las Entidades Estatales está las revisiones periódicas de las obras ejecutadas, con el fin de verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas. Asimismo, señala que deberán promover las acciones de responsabilidad contra los contratistas cuando hay incumplimiento.

El numeral 1 del artículo 32 contiene que *“Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de eje-*

<sup>1</sup> Informe de ponencia segundo debate Proyecto de ley número 18 de 2010 Senado, por medio de la cual se dictan medidas para la detección y evaluación de obras de las entidades públicas y se dictan otras disposiciones.

cución y pago”, lo que conlleva que las entidades estatales tengan que realizar el control y vigilancia de las obras que se contratan.

Como se observa la iniciativa en estudio no contraría el marco constitucional ni legal actualmente existente, sino que lo complementa con instrumentos de control, como el registro, la reactivación de la obra y el seguimiento de su ejecución, sin que ello implique la inaplicación de otros deberes o sanciones, como los referidos.

## 2. ASPECTOS GENERALES

La debilidad en la planeación, vigilancia y control en la ejecución de obras públicas, han permitido que muchas se encuentren inconclusas a nivel nacional, generando un posible detrimento patrimonial y un riesgo para la vida. Dicha situación ha llevado a los órganos de control a intervenir, y a los ciudadanos a interponer acciones administrativas y judiciales por el incumplimiento de los contratos.

El Informe de Auditoría de la Contraloría General de la República para el periodo fiscal 2007 - junio 2011 señala que:

*“La Contraloría General de la República con fundamento en los resultados de auditorías anteriores y las diversas denuncias sobre irregularidades en la ejecución de los proyectos de obra determinó adelantar ejercicios de seguimiento a fin de establecer el impacto que está generando dicho fenómeno. La evaluación tuvo como fin establecer si, en los sujetos de control objeto de examen, los procesos de construcción de infraestructura, adquisición, acondicionamiento, mantenimiento y mejora de las obras civiles se cumplieron de acuerdo con los Planes, Programas y Proyectos previstos en cada uno de ellos.*

*Además, se buscó determinar el monto de los recursos invertidos en la construcción, mantenimiento, instalación y cualquier otro trabajo material de bienes inmuebles, sin que al término de la ejecución y liquidación del o los respectivos contratos las obras hubiesen concluido de manera satisfactoria para el objetivo propuesto por la entidad que interviene en su financiación lo que conllevaría un presunto detrimento del erario público, bajo el concepto de obras inconclusas”<sup>2</sup>.*

Asimismo, el informe contiene que *“La evaluación de la Gestión y Resultados sobre contratos de obras inconclusas fue de 78.01, que corresponde a una Gestión Desfavorable, como resultado de las deficiencias determinadas en la ejecución de las obras contratadas.*

*La calificación del control interno aplicado a los procesos de contratación de obra arrojó el siguiente resultado.*

Calificación	Deficiencias
Calificación: Eficiente	
Calificación: Ineficiente	1.554

*Las entidades evaluadas fueron: Agencia Logística de las Fuerzas Militares, Fuerza Aérea Colombiana, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Dirección General de Sanidad de las Fuerzas Militares, Defensoría del Pueblo, y Fondo Rotatorio de la Policía”<sup>3</sup>. (Subrayado fuera de texto).*

Por otro lado, la Contraloría General encontró presuntas irregularidades por \$464 mil millones de pesos en recursos de regalías, así:

*“– Los hallazgos se encontraron en obras que no están funcionando, sin terminar y con altos sobrecostos.*

*– Recursos públicos recuperados por un monto de 38.711 millones de pesos.*

*– 1.425 contratos con vigilancia en tiempo real.*

*– 57 Procesos de Responsabilidad Fiscal a fallar en el 2013 por más de 150.000 millones de pesos.*

*La Contraloría Auxiliar para el Sistema General de Regalías (SGR), reveló que durante el 2012 se detectaron 738 hallazgos fiscales por un valor de \$333.968 millones de pesos en las Auditorías Regulares (Actuaciones Planificadas) y por Actuaciones Especiales (Actuaciones No Planificadas) 43 hallazgos Fiscales adicionales por un monto de \$130.566 millones, identificados en el control a la Gestión Fiscal sobre los recursos de regalías en las regiones Caribe, Centro Oriente, Eje Cafetero, Llanos, Pacífico, Centro Sur y Proyectos del Fondo Nacional de Regalías en liquidación (Anexo 1 y 2).*

*Comparado con las otras regiones del país, los resultados de los hallazgos fiscales de la Región Caribe son los más altos, 257 hallazgos por un monto de \$213.105 millones.*

*Bajo la “lupa” de la Contraloría se encuentran importantes proyectos financiados con el Fondo Nacional de Regalías en liquidación en los departamentos de Atlántico, Magdalena, Tolima y Bolívar. Así mismo, durante el Control Fiscal del año 2012 se han identificado presuntos detrimentos patrimoniales en obras inconclusas en el Acueducto de Buenaventura, Plan Departamental de Aguas en Boyacá y Política de Vivienda en los municipios de Casanare. Todos financiados con recursos de regalías.*

*El Contralor Auxiliar para el SGR, Leonardo Arbeláez Lamus, explicó que en este informe se hace el primer balance de los resultados al control fiscal de seguimiento a los recursos de Regalías utilizando las herramientas otorgadas por el Congreso de la República en la Ley 1530 de 2012, donde se destinaron importantes recursos para el fortalecimiento institucional durante las vigencias 2012, 2013 y 2014.*

<sup>2</sup> INFORME DE AUDITORÍA- OBRAS INCONCLUSAS AÑO 2007 A JUNIO DE 2011, CGR-CDDJS – N° 051 - diciembre 2011.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

Los resultados obtenidos ilustran un positivo avance con respecto a vigencias anteriores, reflejando las directrices, lineamientos y estrategias recibidas por parte de la Contraloría General de la República, Sandra Morelli Rico.

La cifra de Hallazgos Fiscales muestra un aumento notable: de \$161 mil millones de pesos en el año 2010 a \$216 mil millones de pesos en el 2011, para lograr en la vigencia 2012 recursos como presunto Detrimiento Patrimonial por \$464 mil millones de pesos. Es decir, un aumento en la cuantía mayor al 100% frente a la vigencia inmediatamente anterior. (Anexo 5).

En materia de beneficios con relación a la recuperación de dineros públicos se lograron resultados relevantes: en el 2010 los beneficios por el ejercicio de la Gestión Fiscal fueron de \$1.526 millones, en 2011 de \$3.328 millones y para la vigencia del año anterior un aumento exponencial en dineros públicos recuperados de \$38.658 millones (Anexo 4).

Adicionalmente a los resultados anteriores, la Contraloría Auxiliar para el Control a la Gestión Fiscal sobre los Recursos del SGR diseñó un esquema de trabajo que permitirá el fallo de 57 Procesos de Responsabilidad Fiscal antes que termine el 2013, con una cuantía consolidada aproximada de \$150 mil millones de pesos, lo cual implica garantizar el resarcimiento de los recursos públicos que sean objeto de fallo con Responsabilidad Fiscal (Anexo 3).

La Contraloría Auxiliar, en aplicación de una de las políticas que mayores beneficios ha traído al país por esta administración, implementó un Seguimiento en Tiempo Real para la vigilancia del flujo de recursos del Sistema General de Regalías, cuyo producto puede ser consultado por la ciudadanía en la página web de la Contraloría General de la República ([www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)), en el cual se ilustra tanto el flujo de recursos del Sistema, los proyectos aprobados por los diferentes OCADS, las cifras de generación de regalías con análisis especializados y toda la información detallada de todos y cada uno de los municipios y departamentos del país.

De los contratos analizados de acuerdo con su ejecución física comparados con la ejecución financiera, la CGR evidenció que en un alto riesgo de detrimento patrimonial se encuentra un 24,84%, en riesgo medio el 3,44% y el 62,25% en riesgo bajo.

En materia preventiva, la Contraloría Auxiliar emitió diferentes funciones de advertencia a la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías frente a la baja ejecución de los recursos asignados para el año 2012, así mismo fijó posición frente a los elementos presupuestales que no fueron tenidos en cuenta al implementar el sistema. De igual manera se advirtió a las autoridades mineras referente a la prórroga del contrato para la explotación de níquel con Cerro Matoso, entre otras.

Dentro del Control Macro o evaluación de la Política Pública del Sistema General de Regalías se presentó un informe sobre la Minería Ilegal en Colombia y su impacto a la generación de regalías. Del mismo modo, se tienen previstos Estudios de Política Pública entre los que se destaca una evaluación sobre el impacto social del Sistema General de Regalías frente a población vulnerable entre víctimas, desplazados y minorías étnicas.

Como soporte a la difusión y registro de los hallazgos fiscales que generan más impacto a la comunidad, la Contraloría Auxiliar está realizando programas audiovisuales en formato documental de obras sin terminar, con altos sobrecostos y donde se evidencia el incumplimiento de los contratos.

#### Hallazgos sobresalientes

Algunos de los hallazgos más importantes están en la Región Caribe en los municipios de La Jagua de Ibirico, Chiriguana, Albania, Ciénaga, Cantagallo, El Paso, San Antero y Gobernaciones de Cesar y Sucre.

La Contraloría Auxiliar para el SGR encontró un presunto sobrecosto de \$4.600 millones en la totalidad del Contrato de Obra número 183 de 2009 para la construcción y mejoramiento de las instituciones educativas del municipio de La Jagua de Ibirico, por valor de \$24.995 millones, adicionado en \$6.498 millones. El contrato aún no ha sido liquidado.

Y detectó hallazgos con connotación fiscal en Región Llano en los municipios de Puerto Gaitán, Barranca de Upía y Gobernaciones de Casanare y Meta.

En la Gobernación de Casanare, se observó un presunto detrimento en inversiones efectuadas en el sistema de detención de aguas lluvias del municipio de Paz de Ariporo, el cual no se encuentra en operación, no está prestando servicio alguno a la comunidad, y en consecuencia según la Contraloría Auxiliar se incurre en un posible daño fiscal en cuantía equivalente a la totalidad del contrato que es de \$28.799 millones.

De otra parte, según el informe, en el municipio de Maní, Casanare, en el caso del Contrato número 065 de 2009, cuyo objeto es la construcción y terminación del alcantarillado pluvial, la obra no está funcionando presentándose un presunto detrimento patrimonial por un monto de \$13.834 millones.

Otro de los hallazgos, en la Región Centro Oriente, en el departamento de Boyacá, se encontró en el Convenio de Asociación Tripartito número 001251 de 2009 suscrito entre la Federación Nacional de Cafeteros, el Ministerio de Educación Nacional y la Gobernación de Boyacá, cuyo objeto es la ejecución de proyectos de infraestructura escolar en el municipio de Güicán, una obra inconclusa, sin terminar, y con función de advertencia desde el 2010 que constituye un presunto detrimento patrimonial por \$7.074 millones.

*El Contralor Auxiliar para el SGR, Leonardo Arbeláez Lamus, informó que se adelanta una especial actuación frente a las 91 denuncias recibidas, y cuyo origen es de las regiones altamente receptoras de recursos de las regalías, Llano y Caribe, en donde se reporta el mayor número de denuncias activas.*

*La Contraloría General de la República espera superar en 2013 la cuantía de hallazgos fiscales por \$464.565 millones lograda en estos seis meses de funcionamiento de la Contraloría Auxiliar para el SGR, con la implementación de modernas herramientas como el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA), que registra cada uno de los pasos del proceso, los sujetos auditados y los responsables de cada una de las acciones”<sup>4</sup>.*

Teniendo en cuenta los informes de la Contraloría General de la República traídos a colación, se puede evidenciar que las inconsistencias con obras inconclusas se presentan a nivel nacional, lo que muestra la necesidad de tomar medidas para la detección y evaluación de obras civiles inconclusas de las entidades estatales, con el fin de evitar los efectos desfavorables que pongan en riesgo la vida, como lo plantea el Proyecto de ley número 258 de 2013 Senado, número 100 de 2012 Cámara.

### 3. TRÁMITE AL PROYECTO DE LEY EN LA COMISIÓN SEXTA DE SENADO

En la discusión del Proyecto de ley número 258 de 2013 Senado, 100 de 2012 Cámara, en la Comisión Sexta del Senado, los honorables Senadores plantearon las siguientes modificaciones para que se tuvieran en cuenta en la presente ponencia:

Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas, propone que en el artículo 1° se adicione los términos “o se vendan o se cedan en comodato”, así:

*“En el artículo 1° dice usted que las obras inconclusas se las debe identificar para determinar si se terminan o se demuelen; yo pienso que no solamente pueden terminarse o demolerse, sino que pueden también perderse, ¿por qué no se van a poder vender? La ley tiene que decir que está bien, para que se terminen o se demuelan o se vendan o se cedan en comodato...”<sup>5</sup>.*

Respecto al artículo 2°, el honorable Senador Cuéllar plantea una modificación al literal b), propone cambiar el término de “terminadas” por “concluidas”, y eliminar el término “finalizadas”. Asimismo, sugiere que se incluya el siguiente texto “el cual deberá ser parte integral del banco de proyectos de la respectiva entidad”, así:

*“En cuanto tiene que ver con el artículo 2°, yo pienso que el literal A está bien; el literal B yo me permitiría agregarle al registro de obras civiles inconclusas, que no solamente se diga que es el inventario de obras civiles que las distintas órdenes territoriales y entidades estatales no se en-*

*cuentran en vez de terminadas, concluidas porque no tiene razón, terminadas y finalizadas, eso es redundante. No se encuentran concluidas de conformidad con las cláusulas contractuales legales y/o convencionales y agregarle “el cual deberá ser parte integral del banco de proyectos de la respectiva entidad. Hay que ordenar que estas obras hagan parte del banco de proyectos de la entidad correspondiente, eso en cuanto tiene que ver con el literal B del artículo 2°...”<sup>6</sup>.*

De igual manera, el Senador Cuéllar propone que en el artículo 4° literal I), se contemple también las pólizas y contratos de seguros y reaseguros si los hubiere, así:

*“Y finalmente se me queda esto, hay que establecer en el artículo cuarto, literal K, L, donde dice “contratos celebrados para la construcción”, porque este artículo dice que el registro de obras civiles inconclusas de las entidades estatales se deberá incorporar la siguiente información: Contratos celebrados para la construcción de obra civil, adiciones, modificaciones, prórrogas y demás actos contractuales, pienso que tiene que decir ahí que también las pólizas y contratos de seguros y reaseguros si los hubiere, porque es conveniente establecer si hay seguros, qué pasó con los seguros, si los seguros pagaron o no pagaron porque los seguros tienen por objeto establecer que la obra se termine...”<sup>7</sup>.*

Por otro lado, en el texto propuesto se corrigen omisiones gramaticales en los dos párrafos del artículo 6°.

### 4. EL PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2013 SENADO, 100 DE 2012 CÁMARA

De acuerdo a la discusión del proyecto de ley en primer debate de Senado, se presenta a continuación el siguiente pliego de modificaciones al texto aprobado por la Comisión Sexta de Senado.

- Modificación del artículo 1°, así:

**Artículo 1°. Objeto.** Crear el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y ordenar que en él se incorporen la identificación y valoración de aquellas construidas total o parcialmente con recursos públicos y que requieren de un tratamiento de evaluación e inversión tanto técnica como financiera, para determinar si **terminan se concluyen, se demuelen, se venden o se cedan en comodato.**

- Modificación del literal b) del artículo 2°, así:

**Artículo 2°. Definiciones.** Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) Obra Civil Inconclusa: Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, sin que al término de la intervención física o de

<sup>4</sup> Boletines de Prensa CGR, 2013.

<sup>5</sup> Transcripción de la versión digital correspondiente a la sesión del día 19 de noviembre de 2013, Comisión Sexta de Senado.

<sup>6</sup> Ibíd.

<sup>7</sup> Ibídem.

la relación contractual, aquella haya concluido de manera satisfactoria para el interés general y para el definido por la entidad estatal que contribuye a su financiación;

b) Registro de Obras Civiles Inconclusas: Es el inventario de obras civiles que en los distintos órdenes territoriales y entidades estatales, no se encuentran ~~terminadas y finalizadas~~ **concluidas**, de conformidad con las cláusulas contractuales, legales y/o convencionales, **el cual deberá ser parte integral del banco de proyectos de la respectiva entidad.**

• Se modifican los literales l) y m) del artículo 4º, así:

**Artículo 4º.** En el Registro de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales, se deberá incorporar la siguiente información:

a) Nombre de la(s) entidad(es) territorial(es) a cargo de la obra y/o con inversiones en ella;

b) Nombre de la(s) entidad(es) estatal(es) a cargo de la obra y/o con inversiones en ella;

c) Clase de obra;

d) Ubicación geográfica;

e) Área del predio;

f) Planos aprobados por la autoridad competente;

g) Licencias de construcción y ambientales;

h) Área contratada;

i) Área total construida al momento de incluirla en el Registro;

j) Presupuesto original de la obra;

k) Estado actual de la obra;

l) Contratos celebrados para la construcción de la obra civil, adiciones, modificaciones, prórrogas y demás actos contractuales, **así como las pólizas y contratos de seguros y reaseguros;**

m) Razones técnicas y/o jurídicas por las cuales la obra civil quedó inconclusa;

n) Pagos efectuados;

o) Procesos y/o responsabilidades penales, fiscales, civiles y disciplinarias derivadas de la obra inconclusa;

p) Acto administrativo que ordena su demolición o terminación;

q) Concepto del organismo de control, en casos de demolición.

• Se modifica el párrafo 1º y 2º del artículo 6º, así:

**Artículo 6º.** En todas las entidades estatales, a instancia de la Secretaría, Departamento u Oficina de Planeación, según el caso, funcionará el Registro Departamental, Municipal, Distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas, que progresivamente se incorporarán al Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.

Para su implementación, los entes territoriales y las entidades estatales dispondrán de los recursos ya existentes de software, hardware y conexión a redes públicas como la Internet.

Parágrafo 1º. **El** Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación, el cual consolidará la información suministrada por **las** Entidades Estatales.

Parágrafo 2º. Las entidades estatales deberán enviar copia **al** Registro Departamental, Municipal, Distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas a la Contraloría General de Nación o Contralorías Territoriales según el caso.

De los honorables Congresistas,

Atentamente,

*Carlos Alberto Baena López,*

Senador de la República,

Movimiento Político MIRA.

## 5. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los honorables miembros de la Plenaria del Senado dar segundo debate al Proyecto de ley número 258 de 2013 Senado, 100 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones*, con pliego de modificaciones.

Cordialmente,

*Carlos Alberto Baena López,*

Senador de la República,

Movimiento Político MIRA.

## 6. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2013 SENADO, 100 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* Crear el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y ordenar que en él se incorporen la identificación y valoración de aquellas construidas total o parcialmente con recursos públicos y que requieren de un tratamiento de evaluación e inversión tanto técnica como financiera, para determinar si se concluyen, se demuelen, se venden o se ceden en comodato.

Artículo 2º. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) Obra Civil Inconclusa: Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, sin que al término de la intervención física o de la relación contractual, aquella haya concluido de manera satisfactoria para el interés general y para el definido por la entidad estatal que contribuye a su financiación;

b) Registro de Obras Civiles Inconclusas: Es el inventario de obras civiles que en los distintos

órdenes territoriales y entidades estatales, no se encuentran concluidas, de conformidad con las cláusulas contractuales, legales y/o convencionales, el cual deberá ser parte integral del banco de proyectos de la respectiva entidad.

Artículo 3°. A las entidades estatales les corresponderá realizar el Registro de Obras Civiles Inconclusas, para establecer la realidad respecto a su infraestructura física, en un término perentorio de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1°. La entidades estatales tendrán un plazo máximo de tres (3) meses luego de terminada cada vigencia fiscal, para realizar la actualización del Registro de Obras Civiles Inconclusas.

Artículo 4°. En el Registro de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales, se deberá incorporar la siguiente información:

- a) Nombre de la(s) entidad(es) territorial(es) a cargo de la obra y/o con inversiones en ella;
- b) Nombre de la(s) entidad(es) estatal(es) a cargo de la obra y/o con inversiones en ella;
- c) Clase de obra;
- d) Ubicación geográfica;
- e) Área del predio;
- f) Planos aprobados por la autoridad competente;
- g) Licencias de construcción y ambientales;
- h) Área contratada;
- i) Área total construida al momento de incluirla en el Registro;
- j) Presupuesto original de la obra;
- k) Estado actual de la obra;
- l) Contratos celebrados para la construcción de la obra civil, adiciones, modificaciones, prórrogas y demás actos contractuales, así como las pólizas y contratos de seguros y reaseguros;
- m) Razones técnicas y/o jurídicas por las cuales la obra civil quedó inconclusa;
- n) Pagos efectuados;
- o) Procesos y/o responsabilidades penales, fiscales, civiles y disciplinarias derivadas de la obra inconclusa;
- p) Acto administrativo que ordena su demolición o terminación;
- q) Concepto del organismo de control, en casos de demolición.

Artículo 5°. La Entidad Estatal contará con dos (2) años a partir de la decisión emanada de la autoridad administrativa competente, para iniciar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa.

Parágrafo 1°. En materia administrativa, las entidades estatales deberán contar con el concepto jurídico, técnico y financiero para determinar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa.

Parágrafo 2°. Respecto a obras inconclusas con procesos jurídicos se debe tener en cuenta el fallo correspondiente para la terminación o demolición de la obra.

Artículo 6°. En todas las entidades estatales, a instancia de la Secretaría, Departamento u Oficina de Planeación, según el caso, funcionará el Registro Departamental, Municipal, Distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas, que progresivamente se incorporarán al Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.

Para su implementación, los entes territoriales y las entidades estatales dispondrán de los recursos ya existentes de software, hardware y conexión a redes públicas como la Internet.

Parágrafo 1°. El Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación, el cual consolidará la información suministrada por las Entidades Estatales.

Parágrafo 2°. Las entidades estatales deberán enviar copia al Registro Departamental, Municipal, Distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas a la Contraloría General de Nación o Contralorías Territoriales según el caso.

Artículo 7°. El Registro de Obras Civiles Inconclusas será público y a disposición de la ciudadanía sin ninguna restricción. Harán parte de los procesos de empalme entre administraciones, de los informes de gestión, de las rendiciones de cuentas y estarán al alcance inmediato en los medios de divulgación y de consulta en general, tales como páginas de Internet.

Artículo 8°. Los responsables de hacer el inventario de obras inconclusas, serán los Ministros, Gerentes, presidentes, directores, Superintendentes, Gobernadores, Alcaldes, o quienes representan al Estado, en cualquiera sus esferas nacionales o territoriales.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

*Carlos Alberto Baena López,*  
Senador de la República,  
Movimiento Político MIRA.

<b>CONTENIDO</b>	
Gaceta número 1001 - Jueves, 5 de diciembre de 2013	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para segundo debate y Texto definitivo aprobado en primer debate Comisión Segunda Constitucional Permanente Senado de la República al Proyecto de ley número 80 de 2013, por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico", suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.	1
Informe de ponencia, Pliego de modificaciones y Texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 101 de 2012 Senado, por la cual se elimina el cargo fijo como componente de las estructuras tarifarias de los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones.	7
Informe de ponencia, Texto propuesto para segundo debate y Texto definitivo aprobado en primer debate Comisión Segunda Constitucional Permanente Senado de la República al Proyecto de ley número 133 de 2013 Senado, por medio de la cual se dictan medidas para combatir los grupos criminales armados y organizados, dentro del territorio nacional.	15
Informe de ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 258 de 2013 Senado, 100 de 2012 Cámara, por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.	30