



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - N° 1.241

Bogotá, D. C., miércoles 2 de diciembre de 2009

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 210 DE 2009 SENADO

*por medio de la cual se adiciona el artículo 49 de la Ley 617 de 2000.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Se adiciona el enunciado del artículo 49 de la Ley 617 de 2000 de la siguiente forma:

“Artículo 49. Prohibiciones relativas a cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los Senadores, Representantes a la Cámara, gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales; concejales municipales y distritales; y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales”.

Artículo 2°. Se adiciona al artículo 49 de la Ley 617 de 2000 el inciso 2° el cual quedará así: “Los cónyuges, compañeros permanentes y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad de Senadores y Representantes a la Cámara no podrán ocupar ningún cargo público del orden nacional ni postularse a candidaturas de cargos públicos de elección popular”.

Artículo 3°. Esta ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Camilo Sánchez Ortega,*  
Senador de la República.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Considero que el régimen de inhabilidades para los funcionarios públicos se ha convertido en el mecanismo pertinente para garantizar la idoneidad, cualidades y condiciones de los candidatos a ejercer los cargos públicos. No obstante la filosofía y finalidad de esta norma que enaltece los principios de moralidad e igualdad de las personas en el desempeño de sus funciones públicas se queda corta al no integrar a los congresistas.

El propósito moralizador del Estado debe empezar por la Corporación Legislativa. Es el Congreso y sus miembros electos quienes deben iniciar con el ejemplo,

para de ahí exigir a los demás funcionarios que cobija la norma actualmente, gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales; concejales municipales y distritales; y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales. De esta manera, se asegura el cumplimiento del interés general por encima de los intereses particulares.

La sentencia del 9 de junio de 1988, de la Corte Suprema de Justicia, indica que las inhabilidades son circunstancias creadas por la Constitución o la ley, que impiden la elección para un cargo público, con el objetivo primordial de garantizar la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de los empleos públicos. De ahí que, en su sentir, resulte indispensable que se prevean, ya sea en la propia Constitución o en la ley, requisitos, positivos y negativos, para acceder a los mismos. Dentro de esos requisitos negativos se encuentran las inhabilidades, las cuales implican una inelegibilidad de la persona en quien concurren, para cuya definición habrá de tenerse en cuenta la actividad de la persona, en razón del cargo que desempeña, todo lo cual, a su juicio, comporta un trato diferente pero justificado de conformidad con los superiores intereses públicos.

La Corte se ha manifestado al respecto en la Sentencia C-952/01, al decir: “Las personas que asuman el poder público y ejerzan las respectivas funciones, deben reunir requisitos de idoneidad y moralidad, por la especial dignidad del cargo. Así, a su modo de ver, accederán a cargos públicos, únicamente, las personas que han demostrado a lo largo de su vida una conducta intachable y un ejemplo de respeto a la ley, con lo que ofrecerán seguridad a los administrados de ser personas de absoluta confianza, en el manejo de asuntos públicos y fondos comunes”.

Este artículo 49 de la Ley 617 de 2000 ha sido objeto de varias modificaciones, siempre ampliando su cobertura

y teniendo como fin suprimir el foco de corrupción. La última reforma prohíbe a los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales, concejales y miembros de juntas administradoras locales, que eligieran, nombren, designaran o intervinieran en la designación como miembros de juntas o consejos directivos de entidades centrales o descentralizadas de la correspondiente entidad territorial y como miembros de las juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social a personas con las cuales tuvieran vínculos de parentesco, por matrimonio o por unión permanente, reproduciendo así el artículo 126 de la Carta Política. Sin embargo carece de toda lógica no incluir en estas inhabilidades a los congresistas electos.

La Constitución de 1991 ha sido severa en el establecimiento de requisitos para ejercer altas dignidades, estableció un régimen estricto de inhabilidades e incompatibilidades para casi todos los cargos de elección popular y que, el artículo 293 *ibídem* dispone que, sin perjuicio de lo establecido en ella, la ley determinará las inhabilidades de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. Sin embargo, respecto de los ciudadanos elegidos por elección popular para cumplir funciones de orden legislativo a nivel nacional, puede ser el mismo parlamento, en ejercicio de sus facultades constitucionales, quien defina con libertad las inhabilidades para ser elegido Senador o Representante de la Cámara, y de esta forma continuar con la obligación de depurar la administración pública.

Actualmente el incumplimiento de los acuerdos de reestructuración será causal para sancionar a los alcaldes y gobernadores hasta con destitución del cargo, la inhabilidad constitucional recae sobre el servidor público, quien no puede nombrar a sus parientes dentro de ciertos grados de consanguinidad o afinidad. “Para que esta prohibición opere se requiere entonces que el servidor público sea el nominador y su pariente el nominado, y por ello la norma constitucional utiliza, desde el punto de vista gramatical, la forma verbal activa *“los servidores públicos no podrán nombrar...”* Sentencia C-952/01.

La democracia como un gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, debe empezar por regularse a sí mismo, para que de esta forma sus normas sean acatadas por el colectivo y los demás miembros de la comunidad.

Por lo anterior este proyecto tiene como finalidad fortalecer y desarrollar el principio de autonomía para la gestión y control de intereses propios, vigorizar la primacía del interés general sobre el interés particular y armonizar la legislación vigente de una manera íntegra y moralizadora de las funciones públicas, respondiendo a criterios de alta política fiscal, donde el manejo y administración de fondos nacionales y territoriales tengan injerencia en intereses particulares que trascienden las expectativas locales.

*Camilo Sánchez Ortega,*  
Senador de la República.

## PROYECTO DE LEY NUMERO 211 DE 2009 SENADO

*mediante la cual se imponen sanciones de tipo penal a toda persona que participe, promulgue o publique actos de crueldad o torturas contra los animales y se penalizan otros tipos de conductas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Todos los animales tienen derecho a la vida y tienen los mismos derechos a la existencia.

Artículo 2°. Ningún ciudadano colombiano o extranjero podrá explotar a un animal ejerciendo contra él actos de crueldad mediante espectáculos públicos o exhibición. Por incurrir en esta conducta tendrá pena de uno (1) a tres (3) años de prisión y multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos mensuales.

La muerte de los animales debe ser instantánea y no comportará actos de tortura o de angustia al animal.

Artículo 3°. Quedan prohibidas las escenas públicas de violencia contra los animales, incluyendo los medios de comunicación. Las personas que participen en su ejecución, producción, promoción o publicación de estos tipos de eventos serán sancionadas mediante pena privativa de la libertad de uno (1) a tres (3) años y multas de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos mensuales.

Artículo 4°. Se impondrá de uno (1) a tres (3) años de prisión y multa de doscientos (200) a mil (1000) salarios mínimos legales vigentes, a quienes realicen los siguientes actos en perjuicio de un animal vertebrado:

1. La muerte producida utilizando un medio que prolongue la agonía del animal, causándole la muerte.
2. La mutilación orgánica grave, que no se efectúe bajo el cuidado de un médico veterinario.
3. El atropellamiento deliberado de cualquier animal.
4. El tiro al blanco en cualquier forma utilizando como objetivo animales vivos.

Artículo 5°. Las Secretarías de Salud Pública a nivel Nacional, Departamental, Municipal y Distrital que tengan a su cargo los Centros de Zoonosis, Centros de Tenencia y Adopción Canina y Felina, o cualquier otro tipo de Centro de Acopio de Animales, tendrán la obligación de presentar informe anual del Congreso de la República, Asamblea Departamental o Concejos Municipales de su competencia, sobre el funcionamiento administrativo y general del Centro Animal, gastos e inversión del Presupuesto, acciones emprendidas en contra del maltrato animal, programas de vacunación, programas educativos sobre la tenencia de mascotas, procedimientos de curación a los animales heridos o enfermos, seguimiento de los animales que agrupen por deambular en el espacio público, número de sacrificios de animales, causas y procedimientos y los demás que exija la ley.

Artículo 6°. Esta ley rige a partir del momento de su publicación y revoca todas aquellas que le sean contrarias.

*Camilo Sánchez Ortega,*  
Senador de la República.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

La razón de ser del proyecto es la búsqueda de la armonía, la libertad y el bienestar, para dejar atrás los actos de imposición, crueldad, esclavitud y tortura, que preservamos bajo la justificación de mantener las tradiciones bárbaras, las cuales nos degradan como personas.

Los actos inhumanos, violentos y vandálicos son el pan diario de los colombianos debido a la crisis política, económica y la guerra en que vivimos; por lo mismo, no podemos seguir permitiendo con la indolencia que nos caracteriza, que “la fiesta brava” continúe finalizando su faena con el sacrificio de un animal en presencia de sus eufóricos aficionados tras cuarenta minutos de tortura.

El origen de esta cultura tiene sus inicios en España con las ceremonias religiosas de los Iberios. Muchas tribus sacrificaron los toros a los dioses. En el siglo VII la tradición cambió a La Corrida de Toros o “fiesta brava”. El Toro Bravo tiene su origen en la península ibérica. Otros tipos de luchas ocurrieron antes de 1700, y después la lucha se convirtió en un deporte, así fue como inició el negocio de la crianza de toros.

Una corrida de toros dura más o menos dos horas en total. Hay seis toros y tres matadores. La corrida se conforma de tres tercios: en el primer tercio, hay un desfile del presidente y los matadores. Este desfile se llama paseíllo; después suena la trompeta y los alguacillos piden las llaves a la “puerta de los toriles”, de esta forma el toro entra en la plaza. Los banderilleros agitan sus capotes ante el animal. Entre tanto, los picadores pasean adentro en sus caballos. Los picadores tienen varas con las que apuñalan en el cuello al toro. A su vez, el matador continúa agitando el capote y finalmente, los picadores dejan el área y el primer tercio termina.

Durante el segundo tercio, los banderilleros apuñalan banderillas en el toro. Una banderilla es un palillo de madera de muchos colores y es  $\frac{3}{4}$  de una pulgada de ancho y 28 pulgadas de largo. Los banderilleros corren al animal y apuñalan las banderillas en él, mientras esquivan los cuernos del toro, o también los banderilleros lo esperan y cuando el toro ataca, el banderillero apuñala las banderillas en él. Y, finalmente, el presidente señala, la trompeta suena y el segundo tercio termina.

En el último tercio el matador agita su capote ante el toro, por tres o cuatro minutos, y obtiene su muleta. Una muleta es otro tipo de capote. Y, el matador consigue también su estoque. Después de todos los pasos durante el primero, segundo y último tercio, y todas las heridas de las banderillas y las varas, el toro se encuentra en ese momento muy débil en razón de la cantidad de sangre que va perdiendo durante el festín. Finalmente, el matador procura apuñalar el toro arriba del cuerno derecho con su estoque. Si el matador después de varios intentos y pinchazos, a este se le permite un descabello, y el descabello generalmente causa la muerte inmediata.

Por último, la Presidencia otorga el premio al matador de acuerdo con la corrida: dos orejas, una oreja o rabo, claro está que al cortarles al animal el “trofeo” concedido, el toro se encuentra vivo aún, al igual que cuando lo arrastran por la arena, ya que usualmente los matadores apuñalan al toro en el pulmón, causando una muerte lenta y dolorosa, pocos dan directo al corazón.

No siendo lo anterior suficiente, el tratamiento antes de la corrida también es inhumano: los animales están en cuartos oscuros por muchas semanas con vaselina en sus ojos, se le inyectan varios laxantes, tranquilizantes y otras drogas, muchas veces los jurados han señalado que los toros son afeitados antes de la lucha, pues cuando el toro ataca es más difícil de esta forma herir al matador.

Las corridas de toros son el resultado de lo poco que evoluciona un país en relación con las leyes que protejan animales. De hecho, es una característica de países poco desarrollados. En España, por ejemplo, se han publicado varias encuestas que comprueban que entre 1.010 encuestados mayores de 15 años, a un 87% no les parece correcto que a un animal se le haga sufrir en espectáculos [1]. Interrogados más concretamente sobre si habían asistido alguna vez a una corrida, un 82% dijo que nunca. En la misma entrevista se preguntó si los animales deberían estar protegidos por alguna ley: un 92% respondió afirmativamente.

El debate en relación con este tipo de fiestas bravas traspasa el área de lo moral a lo ético: el derecho de servirnos de los animales para alimentarnos ¿implica el criar terneras encajonadas en un recinto en el que no se pueden mover y el que no verán la luz? El derecho a utilizar los animales para la confección de vestidos implica el dejar morir lentamente de hambre, de sed, de frío o de hemorragia en trampas a animales cuya piel es preciosa? El derecho de gozar en nuestro tiempo libre implica matar a los toros después de haberles atormentado durante un buen tiempo con puyas y banderillas o implica reventar a los caballos?

Los experimentos médicos y científicos en los animales son prácticas éticamente aceptables, si permanecen en los límites razonables y contribuyen a curar y ahorrar vidas humanas.

Para concluir, la esencia de este proyecto de ley es dejar en claro los siguientes derechos y deberes:

- El respeto a los animales por el hombre es vinculante al propio respeto entre los hombres.
- El derecho a la existencia de todas las especies animales constituye el fundamento de las especies en el mundo.
- La educación ha de menorear la comprensión, respeto y afecto con respecto a los animales.

El desconocimiento y menosprecio de los postulados mencionados siguen llevando al hombre a cometer atentados contra la naturaleza y contra los animales.

Como último punto consagro como Ley de la República la obligación que las Secretarías de Salud Pública a nivel nacional, departamental, municipal y local presenten informe anual, en razón del permanente incumplimiento de las mínimas normas de salubridad y de respeto por la dignidad y el respeto por la vida de los animales. De esta forma el artículo 5° de este proyecto reza lo siguiente: “Las Secretarías de Salud Pública a nivel Nacional, Departamental, Municipal y Distrital que tengan a su cargo los Centros de Zoonosis, Centros de Tenencia y Adopción Canina y Felina, o cualquier otro tipo de Centro de Acopio de Animales, tendrán la obligación de presentar informe anual del Congreso de la República, Asamblea Departamental o Concejos

Municipales de su competencia, sobre el funcionamiento administrativo y general del Centro Animal, gastos e inversión del Presupuesto, acciones emprendidas en contra del maltrato animal, programas de vacunación, programas educativos sobre la tenencia de mascotas, procedimientos de curación a los animales heridos o enfermos, seguimiento de los animales que agrupen por deambular en el espacio público, número de sacrificios de animales, causas y procedimientos y los demás que exija la ley”.

Es mi deber como Senador de la República contribuir para que la ley no continúe permitiendo que estos genocidios se produzcan en nuestro territorio nacional.

*Camilo Sánchez Ortega,*  
Senador de la República.

#### SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 2 del mes de diciembre del año 2009 se radicó en la Plenaria del Senado el Proyecto de ley número 211 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el honorable Senador *Camilo Sánchez*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 212 DE 2009 SENADO

*por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 67 de la Ley 160 de 1994 quedará de la siguiente manera:

El Consejo Directivo del Incodec señalará para cada región o zona las extensiones máximas y mínimas adjudicables de los baldíos productivos en Unidades Agrícolas Familiares, y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación o apropiación de las tierras de la Nación.

El Incodec cobrará el valor del área que exceda el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecida para las tierras en el municipio o zona, mediante el procedimiento de avalúo señalado para la adquisición de tierras, siempre que no mediaren circunstancias de concentración de la propiedad u otras que señale el reglamento que expida el Consejo Directivo. En todo caso, el área enajenable no podrá exceder de la extensión máxima de la Unidad Agrícola Familiar determinada para la respectiva zona o municipio.

Para expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables, el Instituto deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de tres mil (3.000) habitantes, vías de comunicación de las zonas correspondientes, la composición y concentración de la propiedad territorial, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región, la condición de aledaños de los terrenos baldíos, o la distancia a carreteras transitables por vehículos automotores,

ferrocarriles, ríos navegables, a centros urbanos de más de diez mil (10.000) habitantes, o a puertos marítimos, cuando en este último caso dichas tierras se hallen ubicadas a menos de cinco (5) kilómetros de aquellos. El lindero sobre cualquiera de dichas vías no será mayor de mil (1.000) metros.

El Instituto está facultado para señalar zonas en las cuales las adjudicaciones sólo podrán hacerse con base en producciones forestales, agrícolas o de ganadería intensiva y para definir, conforme a las circunstancias de la zona correspondiente, las características de estas últimas.

Parágrafo. No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de quinientos (500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables;

b) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de cinco (5) kilómetros alrededor de las zonas de reserva ambiental o de Parques Nacionales Naturales y las seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación económica y social para el país, cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica. Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Senadores,

*Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez,*  
Senadores de la República; *Gloria Stella Díaz Ortiz,*  
Representante a la Cámara.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

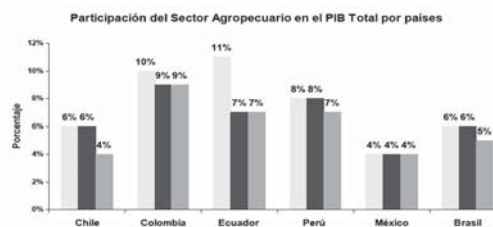
##### Antecedentes

Dentro de los principios y estrategias planteadas por el Gobierno Nacional para el II Centenario del País se encuentra aprovechar las potencialidades del campo, alcanzar un modelo socioeconómico sin exclusiones basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social.

La participación del sector agropecuario en el PIB nacional es del 8% (2007), porcentaje que es representativo si se compara con las economías de América Latina, lo que indica que Colombia es un país de vocación agropecuaria.

Gráfica 1

Participación del sector Agropecuario en el PIB total por los países

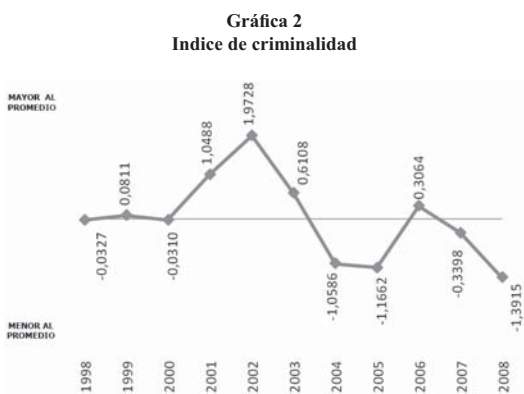


Fuente: Banco Mundial. Cálculos: DNP. 2008 y 2005 = 2006

Gráfica tomada de la página [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

Según el Departamento Nacional de Planeación, este sector entre el periodo del 2002 al 2008 generó el 21% en promedio de los empleos totales en el país y el 50% del empleo en áreas rurales, abastece de alimentos a la población nacional y en parte a la internacional, lo que conlleva a generar divisas y tener una balanza comercial superavitaria agropecuaria.

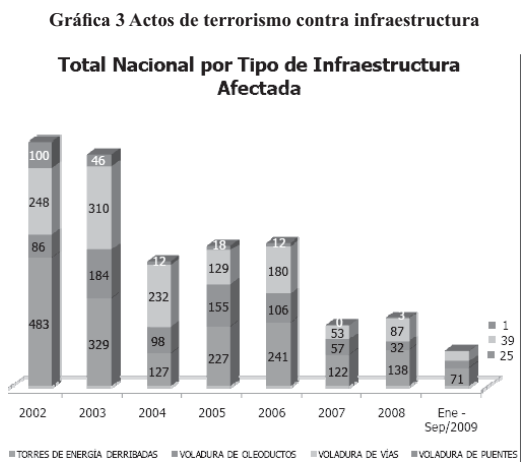
Existen además, factores como el de la seguridad, el cual en los últimos años, evidencia una disminución en el conflicto interno, la inseguridad del sector rural y la violencia generalizada, según cifras del Centro de Información y Estadística del Ministerio de Defensa Nacional.



Cifras preliminares.  
Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. 2009.

El índice de criminalidad lo constituyen delitos como: homicidio común, lesiones personales, hurto de vehículos, hurto común, hurto a entidades financieras, extorsión, secuestro, piratería terrestre y terrorismo.

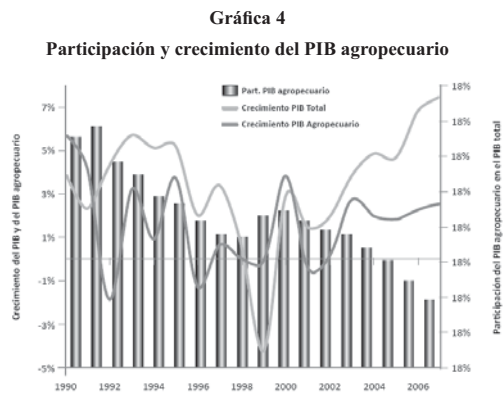
Como se observa la tendencia del índice a partir del 2006 ha estado por debajo del promedio calculado, es decir, los delitos anteriormente mencionados han disminuido en el país.



Cifras preliminares.  
Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. 2009.

Respecto a los actos de terrorismo contra la infraestructura, se puede observar que la efectividad para prevenir la voladura de puentes del año 2008 a septiembre de 2009 ha sido de un 300%, la voladura de vías en un 123%, voladura de oleoductos 28% y la voladura de energía derribadas un 479%.

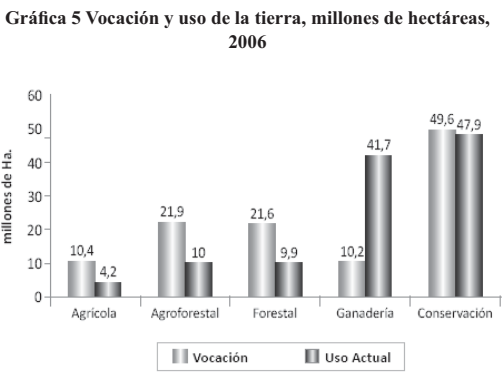
No obstante a lo anterior, el crecimiento del sector ha sido precario en comparación al crecimiento de la economía, como se puede observar en la siguiente gráfica.



Fuente: Banco de la República.  
Gráfica tomada del segundo Informe del Consejo Privado de Competitividad.

Según el Consejo Privado de Competitividad durante un periodo de 17 años, solo en 4 años el PIB agropecuario superó el Nacional.

Esto se debe en gran medida a unos de los cuellos de botella que indica Manzano (2008) y es la mala asignación y dificultad de acceso a la tierra. En el país no se está haciendo un adecuado uso de este recurso como lo revela el siguiente gráfico<sup>1</sup>.



Fuente: Visión Colombia II Centenario, DNP 2007.  
Gráfica tomada del segundo Informe del Consejo Privado de Competitividad.

El país tiene vocación para la agricultura de 10.4 millones Ha, pero solo usa 4.2 Ha, es decir, deja de utilizar 6.2 Ha, para el agroforestal 11.9 Ha, el forestal 11.7, la ganadería 31.5 Ha y la conservación 1.7 Ha. Para un gran total de 63 Ha sin utilizar.

Pero existe un problema aun mayor y es **la asignación de tierras**, la legislación sobre la tenencia de tierras en Colombia es restrictiva y limitante, lo que impide que centenares de campesinos y colonos puedan cumplir el sueño de ser los dueños de las tierras.

Por tal motivo el Movimiento Político (MIRA) propone retomar el artículo 156 de 1152 de 2007 “Estatuto de Desarrollo Rural”, el cual modifica las condiciones para adjudicar los terrenos baldíos.

Hoy en día, la tecnología actual permite a las compañías petroleras detectar con una alta precisión el campo

<sup>1</sup> Según el Banco Mundial (2008), Colombia solo tiene riego en el 13.6% de las tierras con potencial para agricultura.

petrolero y dentro de él, los pozos, por ello no se requiere impedir la titulación en un área tan grande como son los 5 km alrededor, área que es de 7.854 hectáreas

En el piedemonte y zonas ribereñas de la Orinoquía se encuentran grandes zonas de minifundio y de mediana extensión, que coinciden con las áreas de Explotación petrolera, pero a la vez carecen de los títulos de propiedad, situación que afecta a centenares de campesinos y colonos de los departamentos de Arauca, Casanare, Meta, Vichada, entre otros.

#### Marco Jurídico

La norma (Ley 160/1997) y decretos reglamentarios establecen una prohibición de 5.000 m alrededor del campo petrolero, para poder establecer el pozo, montar la infraestructura y brindar protección.

No se requiere impedir la titulación en un área tan grande como son los 5 km alrededor, área que es de 7.854 hectáreas por ello hoy en día esta zona puede ser de 500 m, como lo estableció la Ley 1152 de 2007, (Estatuto de Desarrollo Rural), declarado inconstitucional por la honorable Corte Constitucional.

El Estatuto de Desarrollo Rural, declarado inconstitucional mediante Sentencia C-175 de 18 de marzo de 2009 de la Corte Constitucional por errores en la formación y trámite de la ley en el Congreso de la República, establecía en su artículo 156, con idéntica redacción, la posibilidad de que “*El Consejo Directivo del Incoder señalará para cada región o zona las extensiones máximas y mínimas adjudicables de los baldíos productivos en Unidades Agrícolas Familiares, y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación o apropiación de las tierras de la Nación...*”.

De igual forma, este proyecto busca, como la hacía el artículo 156 mencionado, fortalecer la titulación de territorios baldíos que permanecen improductivos.

La Superintendencia de Notariado define como terreno baldío: “al terreno urbano o rural sin edificar o

cultivar que forma parte de los bienes del Estado porque se encuentra dentro de los límites territoriales y carece de otro dueño”.

En conclusión, el presente proyecto de ley retoma, en su integridad, la redacción del artículo 156 del Estatuto de Desarrollo Rural, que fue aprobado en el Congreso de la República pero declarado inconstitucional por no haber cumplido con los requerimientos del trámite legislativo; y no porque su contenido material sea contrario a la Constitución Política de Colombia.

#### Población Beneficiada

Medidas de protección ambiental y seguridad social que se establecen en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política de 1991 los cuales hablan de Equidad y desarrollo humano sostenible y competitividad. Por ejemplo, en el Departamento del Casanare de acuerdo a datos suministrados por el Incoder, cuatro mil quinientas familias integradas por cinco miembros cada una de ellas se encuentra en las zonas limitadas para titulación que suman (900.000 hectáreas) de un total de 120 pozos en explotación. Las personas involucradas en este conflicto no tienen acceso a crédito ni subsidios de ninguna forma por parte del Estado.

De los honorables Senadores,

*Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez,* Senadores de la República; *Gloria Stella Díaz Ortiz,* Representante a la Cámara.

#### SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría general (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 2 del mes de diciembre del año 2009 se radicó en la Plenaria del Senado el Proyecto de ley número 212 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el honorable Senadora *Alexandra Moreno P.*

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

## CONCEPTOS JURIDICOS

### CONCEPTO JURIDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 331 DE 2009 SENADO, 212 DE 2008 CAMARA

*por la cual se regula la cesión de IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para productos oficiales.*

UJ-1754-09

1.1

Bogotá, D. C., 30 de noviembre de 2009

Honorable Senador

JAVIER ENRIQUE CACERES LEAL

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 331 de 2009 Senado, 212 de 2008 Cámara, por la cual se regula**

*la cesión de IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para productos oficiales.*

Honorable Presidente:

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración, respecto del Proyecto de ley número 331 de 2009 Senado, 212 de 2008 Cámara, *por la cual se regula la cesión de IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para productos oficiales.*

Frente al proyecto de ley inicial que radicó el honorable Representante Oscar Mauricio Lizcano en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, este Ministerio mediante Oficio UJ-523 de 8 de mayo de 2009 no presentó observaciones sobre la conveniencia del mismo, dada la destinación de los recursos previstos en la iniciativa, en tanto su

regulación se limitaba a mantener la cesión de IVA de licores a cargo de las licorera departamentales previstos en el Decreto Extraordinario 1222 de 1986 y permitir a los productores oficiales descontar del componente del IVA del impuesto cedido, el IVA pagado en la producción de los bienes gravados.

No obstante, el honorable Senador Aurelio Iragorri Hormaza en su ponencia para segundo debate ante la Comisión Tercera de Senado, presentó una proposición para incluir en el proyecto de ley el siguiente artículo, el cual es importante indicar que no ha sido debatido previamente:

*“Artículo 2º. Los productores de licores privados nacionales que utilicen en su producción total o parcial de alcoholes, derivados de la caña panelera nacional, podrán descontar del IVA lo pagado del impuesto de dichos productos utilizados en el proceso productivo. Las compras de los elementos procesados a partir de la caña panelera, serán certificadas por Fedepanela y su revisor fiscal, sin perjuicio de los controles legales vigentes”.*

Al respecto, se considera lo siguiente:

Como lo expuso el honorable Senador en su ponencia para segundo debate en la Comisión Tercera, el propósito inicial del proyecto de ley además de mantener la cesión de IVA sobre licores a cargo de las licoreras departamentales, es otorgarle a los productores oficiales un beneficio tributario consistente en permitir el descuento del IVA pagado en la producción de los bienes gravados del componte de IVA del referido impuesto cedido.

Esta última disposición tiene como fin brindar mayores recursos a los entes territoriales que explotan el monopolio rentístico de licores, cuyas rentas están destinadas exclusivamente a los sectores de salud y educación por mandato expreso del artículo 336 de la Constitución Política.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-1035 de 2003, al examinar la legalidad del inciso 4º del artículo 54 de la Ley 788 de 2002, que consagraba en similares términos a la disposición contenida inicialmente en la presente iniciativa legislativa, avaló la posibilidad de establecer esta clase de beneficios a favor de los productores de licores de carácter oficial, lo que en principio podría ir en contra de la libertad de mercado y de la libre competencia entre productores privados y oficiales de licores, sin embargo, se encontró una justificación de orden constitucional en razón a la destinación de sus rentas a la salud y educación de los departamentos. De la referida providencia es pertinente citar los siguientes apartes:

*“Así pues, aunque desde la óptica del mercado en el que operan una y otra categoría de empresas licoreras están en la misma situación de hecho, desde la perspectiva de su régimen jurídico y de su finalidad social no lo están. Las privadas persiguen un ánimo de lucro individual o particular; las oficiales pretenden ser un arbitrio rentístico destinado a financiar los servicios de salud y educación del departamento, por mandato expreso de la Constitución, que busca así encontrar un cauce para realizar la “cláusula social” del Estado de Derecho.*

*7. Lo anterior relevaría a la Corte de proseguir con el examen de igualdad. No obstante, resulta además importante poner énfasis en que el objetivo que se pretende obtener al permitir a las licoreras públicas descontar el IVA pagado en el proceso de producción resulta constitucionalmente válido, y justifica que el mismo beneficio no se dispense también a las licoreras particulares. En efecto, la posibilidad de llevar a cabo este descuento significa la correlativa reducción de los costos de producción, que repercute directamente en el aumento de las rentas derivadas del monopolio departamental, en beneficio directo de los servicios de salud y educación de la entidad territorial. Puede decirse que el beneficio tributario persigue idéntica finalidad social que el monopolio mismo y que, en tal virtud, resulta acorde con los propósitos constitucionales explícitos en el artículo 336 de la Carta”.*

De acuerdo con lo anterior, es claro que la iniciativa legislativa tal y como fue aprobada por el honorable Congreso hasta su tercer debate, resultaba conveniente y acorde con la Constitución Política. Sin embargo, la ponencia para cuarto debate, incluye un artículo con el que se pretende extender el beneficio tributario previsto inicialmente para los productores de licores nacionales a *“los productores privados nacionales que utilicen en su producción total o parcial de alcoholes, derivados de la caña panelera nacional”*, lo que a juicio de esta Cartera no resulta conveniente ni conforme a los mandatos constitucionales.

En ese sentido, es evidente que la disposición consagra un beneficio tributario para un sector de los productores nacionales privados que utilicen como materia prima derivados de la caña panelera nacional, lo que se traduce en establecer un trato diferenciado en el mercado de la producción de licores nacional, sin que se encuentre justificación constitucional admisible, que como se indicó, para el caso de las productoras departamentales de carácter oficial se justifica en razón a la destinación de sus rentas.

En el presente caso, permitirles a los productores privados nacionales que utilicen derivados de la caña panelera nacional, el descuento del componente del IVA del impuesto al consumo, el IVA pagado por dichos productos utilizados en su proceso productivo, implica otorgarles un beneficio tributario que los coloca en una situación de privilegio en el mercado lo que claramente va en contravía del artículo 333<sup>2</sup> de la Carta Política.

Así mismo, el beneficio tributario a este sector de los productores privados nacionales implica un trato desigual y discriminatorio que según lo ha expresado la honorable Corte Constitucional sólo es válido si se persigue una finalidad de carácter constitucional y si ese trato discriminatorio resulta idóneo y proporcional para alcanzar dicha finalidad. Sobre el punto, en la citada Sentencia C-1035 de 2003 la honorable Corporación precise lo siguiente:

<sup>2</sup> **Artículo 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

*“Para establecer si una disposición legal concreta es discriminatoria, la Corte suele llevar a cabo un escrutinio que comprende varios pasos: el primero consiste en verificar que efectivamente la norma otorgue un trato diferente a personas colocadas en la misma situación de hecho. Si así fuere, tendría que examinar si ese tratamiento desigual persigue alguna finalidad constitucionalmente que lo justifique, y si la limitación al derecho a la igualdad puede considerarse adecuada para alcanzar tal finalidad. Finalmente, también debe considerar si la restricción al referido derecho se revela estrictamente ponderada o proporcional, es decir, si no es excesiva frente al beneficio constitucional obtenido”.*

Conforme a lo expuesto, este Ministerio considera que el artículo incluido en la ponencia para cuarto debate no está acorde con nuestro ordenamiento jurídico al establecer un trato diferencial y discriminatorio a favor de los productores que utilicen derivados de la caña panelera nacional, sin contar con justificación de rango constitucional que haga válida su aprobación.

Finalmente, se debe advertir que el beneficio tributario contenido en el artículo incluido en la ponencia, es bastante amplio al permitir el descuento para quien utilice total o parcialmente en su producción materias primas derivadas de la panela, por lo que se generará, desde el punto de vista fiscal, una disminución importante en el recaudo por concepto del impuesto sobre las ventas, toda vez que al permitir mayores impuestos descontables se disminuye el valor a pagar, todo lo cual se repercute directamente en los recursos que se giran a favor de los Departamentos para los sectores de salud y educación, dado su carácter de renta cedida.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, de la manera más respetuosa el Ministerio de Hacienda se permite hacer un llamado al honorable Congreso de la República para que analice la posibilidad de excluir de la iniciativa el artículo incluido en la ponencia para el segundo debate en la Comisión Tercera del Senado de la República, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar,*  
Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con copia: honorable Representante Oscar Mauricio Lizzcano Arango – Autor.

Honorable Senador Aurelio Iragorri Hormaza – Ponente.

Dr. Emilio Otero Dajud - Secretario Senado de la República, para que obre dentro del expediente.

**C O N T E N I D O**

Págs.

Gaceta número 1.241 - Miércoles 2 de diciembre de 2009

SENADO DE LA REPUBLICA  
PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 210 de 2009 Senado, por medio de la cual se adiciona el artículo 49 de la Ley 617 de 2000. .... 1

Proyecto de ley número 211 de 2009 Senado, mediante la cual se imponen sanciones de tipo penal a toda persona que participe, promulgue o publique actos de crueldad o torturas contra los animales y se penalizan otros tipos de conductas. .... 2

Proyecto de ley número 212 de 2009 Senado, por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones. .... 4

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 331 de 2009 Senado, 212 de 2008 Camara, por la cual se regula la cesión de IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para productos oficiales.....6