



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° 287

Bogotá, D. C., viernes, 17 de mayo de 2013

EDICIÓN DE 28 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 PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 121 DE 2012 SENADO

por la cual se adoptan medidas para garantizar la representación democrática de los contribuyentes de parafiscales agropecuarios y pesqueros en las directivas de las agremiaciones que los administran y transparencia en el manejo de los recursos.

Doctor

CAMILO SÁNCHEZ ORTEGA

Presidente Comisión Tercera

Honorable Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 121 de 2012 Senado**, por la cual se adoptan medidas para garantizar la representación democrática de los contribuyentes de parafiscales agropecuarios y pesqueros en las directivas de las agremiaciones que los administran y transparencia en el manejo de los recursos.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que la mesa directiva de la Comisión Tercera del honorable Senado de la República me hiciera, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, en cumplimiento de los artículos 150, 183 y 184 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia en los siguientes términos:

I. Trámite del Proyecto

El **Proyecto de ley 121 de 2012 Senado**, por la cual se adoptan medidas para garantizar la representación democrática de los contribuyentes

de parafiscales agropecuarios y pesqueros en las directivas de las agremiaciones que los administran y transparencia en el manejo de los recursos, corresponde a iniciativa de autoría de la honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal perteneciente a la Comisión Quinta del Senado de la República, la cual fue publicada en **Gaceta del Congreso** número 646 de 2012 y me fue asignada con el objeto de realizar el estudio y formulación de Ponencia para primer debate en la Comisión Tercera del Senado.

Este proyecto y la ponencia se sustentan en la necesidad de proveer a los productores agropecuarios, obligados a contribuir por mandato de la ley a los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros del país, de una adecuada representación democrática en los colectivos organizacionales encargados de gestionar el recaudo e inversión de esos recursos e introducir al mismo tiempo mandato y criterios de transparencia y publicidad en el manejo de ellos, habida cuenta de que tiene por origen y destino la construcción de bien común bajo mandato público.

II. Objeto del Proyecto

El proyecto de ley determina directrices para que la administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras, sea ejecutada por entidades gremiales que cumplan con los preceptos de otorgar representación democrática real y efectiva a todos aquellos obligados a contribuir, que son facultados mediante la celebración de un contrato especial con el Gobierno Nacional, el cual tendrá la facultad de intervenir a fin de garantizar el cumplimiento si encuentra que en la ejecución de estos no se cumplen las medidas y los principios en ella determinados.

El proyecto de ley plantea como objeto el "... establecer mecanismos que garanticen la representación democrática, real y efectiva de los contribuyentes y beneficiarios de cuotas parafiscales del sector agropecuario y pesquero, en las directivas de aquellas agremiaciones con las que la Nación contrata su recaudo y administración, así como transparencia en el manejo de estos recursos".

III. Marco Conceptual

En el estudio del articulado del Proyecto de ley 121 de 2012 Senado, se encuentra la presencia como principal y primer argumento jurídico, su correspondencia con la materialización del principio clásico constitucional de la gestión de lo público, que establece la "Tributación con representación" como condición que deben existir cuando por vía de la ley se imponen cargas a los ciudadanos.

Por lo anterior se considera de plena pertinencia y coherencia que aquellas organizaciones que reciban de parte del Estado colombiano por mandato de la ley, la capacidad para recaudar y administrar los recursos de parafiscalidad, cumplan al mismo tiempo con la obligación de construirse desde los elementos de la democracia representativa.

De igual forma y en concordancia con la Constitución Política de nuestro país, la iniciativa se sustenta en principios como los de pluralidad, participación, asociatividad y el derecho de todo ciudadano a elegir sus representantes y autoridades, surgido en complemento a la sumisión a la Constitución, la ley y obligación de contribuir, todo lo cual se constituye en las bases de nuestro Estado Social de Derecho, bajo el cual debe actuar todo ente en Colombia.

Es por ello que, especialmente cuando se trata del recaudador y administrador de recursos que se colectan por autorización de la ley, se hace necesario y es totalmente congruente el establecer mecanismos que garanticen la existencia de representación democrática de los gravados o contribuyentes, especialmente en la elección de las directivas de aquel colectivo al que el Gobierno Nacional le entregare vía contrato esta capacidad.

A) Aspectos normativos y jurisprudenciales

La parafiscalidad en el sector agropecuario y pesquero tiene sustento normativo en el Capítulo V de la Ley 101 de 1993, también conocida como Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, mediante el cual se conceptualiza los fondos y contribuciones parafiscales, su administración y recaudo, el destino de los recursos y el presupuesto.

Además de lo expuesto en la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, así como lo determinado en cada norma específica, la Ley 188 de 1995 denominada "Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998 – El salto social", estableció en su artículo 43, la obligatoriedad de apli-

car democracia en la elección de los representantes y directivos, de aquellas agremiaciones o asociaciones que administren recursos parafiscales, cuyo texto se transcribe a continuación:

"Artículo 43. Modernización Institucional y participación ciudadana. Las entidades, asociaciones o agremiaciones que de acuerdo con la ley administren recursos para fiscales deberán elegir sus representantes y directivos por medio democrático, incluyendo los mismos adoptados para la rama del poder legislativo".

La anterior norma ha sido sometida al control de la Corte Constitucional, cuyos fallos han sentado lineamientos que se incluyen en el proyecto de ley y que beneficiarían a los diferentes fondos al garantizar que la Nación solo pueda contratar con aquellos gremios o colectivos que tenga una verdadera democracia interna, entendida en los términos de la Constitución Nacional. A continuación se resaltaré el fragmento pertinente de aquellos fallos que la presente Ponencia considera como esenciales en el desarrollo del espíritu del presente proyecto de ley:

Mediante la *Sentencia C-191 de 1996* se falló demanda de inconstitucionalidad del artículo 43 de la Ley 188 de 1995, ya mencionado, en la que el demandante argumentó la ausencia de la regla de "unidad de materia" en virtud que, según su concepto, este artículo 43 no guardaba relación, ni conexidad razonable con el tema general de la ley del plan. Adicionalmente, la norma no tenía a su juicio, el carácter de objetivo u orientación política estatal, sino que sería instrumental y ajena al tema económico y presupuestal del Plan de Inversiones Públicas.

La Corte Constitucional declaró exequible el artículo demandado, por cuanto según ellas, no guardaba el carácter estatutario al no crear nuevas instituciones ni mecanismos de participación ciudadana y guarda, sujeción de los principios democráticos aplicables a las entidades y asociaciones de carácter gremial.

La Sentencia C-191 de 1996, se alinea con el objeto del presente proyecto de ley, en la medida que establece la exigibilidad a las organizaciones gremiales que manejen y administren recursos parafiscales, de contar con mecanismos democráticos y expresa en uno de sus apartes lo siguiente:

"15- La Corte considera entonces que, por el carácter público y coactivo de los recursos parafiscales que manejan estas entidades, asociaciones o agremiaciones, es legítimo que la ley ordene la elección democrática de sus representantes. No se trata entonces de una injerencia de las autoridades en la autonomía de una entidad asociativa que pudiera desconocer su autonomía interna y, por ende, violar el derecho de asociación (CP artículo 38), sino que es una expresión del carácter democrático que, por mandato de la propia Cons-

titución, deben tener ciertas entidades, por las funciones particulares que ejercen en la sociedad (CP artículos 26.39.103)”.

Así mismo, la **Sentencia C-678 de 1999** de la Corte Constitucional, al resolver demanda de inconstitucionalidad del artículo 7° de la Ley 89 de 1993, que dice:

“Artículo 7°. Administración. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegan), la administración y recaudo final de las Cuotas de Fomento Ganadero y Lechero...”.

Estableció la posibilidad de que la ley determine de manera expresa un administrador de los recursos de los Fondos Parafiscales, siempre y cuando exista en él una estructura democrática que permita que aquellos que proveen los recursos del fondo, puedan participar en las decisiones, advirtiendo que de no darse esta situación, el contrato suscrito carecería de soporte constitucional, la Corte al respecto afirmó en uno de los apartes de la sentencia lo siguiente:

*“Así las cosas, en relación con el artículo 7° de la Ley 89 de 1993, aquí demandado, la Corte Constitucional declarará su constitucionalidad, condicionada a la existencia de una real estructura democrática de la Federación Colombiana de Ganaderos, en cuanto por medio de instrumentos efectivos, se garantice la participación de todos los gravados con la cuota de fomento ganadero y lechero cuya administración y recaudo final se otorga por el Estado, en virtud del contrato que con esa Federación habrá de celebrarse. Ello significa, entonces, que si esa estructura democrática resultare inexistente, el contrato aludido carecería entonces de soporte constitucional, por cuanto habría, en tal caso un objeto ilícito, **por lo que la exequibilidad, entonces habrá de ser condicionada a este requisito.**”* (Resaltado propio).

Como se observa, la jurisprudencia que da mayor soporte a la presente iniciativa de proyecto de ley es la ya mencionada sentencia de la Corte Constitucional C-191 de 1996, en la que se encuentran tres elementos rectores que justifican y soportan la exigibilidad de la democracia en las entidades administradoras de los Fondos Parafiscales.

El primer elemento que se ofrece corresponde a la máxima que establece que “sin democracia no hay participación”, en la medida que refiere que una condición *sine qua non* para la armonía de los participantes de una democracia es que se vean plenamente representados por los directivos que administran determinados estamentos de orden financiero, político, administrativo de cualquier ente público o privado que maneje recursos públicos y se ampare en la ley para su recaudo:

“En ese orden de ideas, la Corte no encuentra ninguna objeción a que la ley exija que las entidades que manejan contribuciones parafiscales elijan a sus representantes y directivos por medios

democráticos, pues de esa manera se busca que – como bien los señala el ciudadano interviniente – todos los intereses que conforman al sector gravado parafiscalmente se encuentren adecuadamente representados y puedan incidir en la forma de manejo de tales recursos”.

En segunda instancia se establece que es consecuente exigir democracia a las entidades de carácter privado gremiales que administren los recursos parafiscales y, amparados bajo la misma Sentencia de la Corte Constitucional C-191 de 1996, dichas entidades pese a regirse por el derecho privado, pueden y deben reformar sus estatutos para administrar los recursos recaudados por la cuota de fomento parafiscal:

“En efecto, es necesario recalcar que las contribuciones parafiscales son fruto de la soberanía fiscal y son cobradas coactivamente. Son pues obligatorias y no voluntarias pues “el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución”⁸, rasgo que diferencia a estas contribuciones parafiscales de las tasas y las acerca a la naturaleza jurídica de los impuestos. Ahora bien, uno de los más viejos y clásicos principios del constitucionalismo es aquel que no debe haber impuesto sin representación, que se concreta en la norma según el cual solo los órganos plurales de representación popular pueden establecer impuestos (CP artículo 338), por lo cual resulta perfectamente congruente que se exijan mecanismos de representación democrática en la elección de los directivos de las entidades encargadas de manejar recursos parafiscales”.

Por ello cuando una persona jurídica de carácter privado, acoge la responsabilidad de administrar recursos del pueblo colombiano, captados mediante acciones coactivas como una cuota parafiscal – con naturaleza similar aun cuando diferente a la de los Impuestos–, tal entidad debe ceder parte de su libre accionar en materia estatutaria y asumir los requerimientos que exija el Gobierno –en representación legítima del Estado–, con respecto a las garantías necesarias que aseguren una estructura democrática donde los productores gravados estén representados.

Finalmente y no menos importante, es pertinente señalar que la iniciativa de exigir democracia a los gremios administradores de los Fondos parafiscales y establecerles parámetros de carácter organizacional al interior de sus estructuras estatutarias en pro de garantizar la democratización; no es un elemento nuevo, ni apresurado. Todo lo contrario tiene un gran antecedente en el primer Fondo Parafiscal del país como el cafetero, que data de hace cerca de 70 años:

“Es más, por tal razón, la democratización de las agremiaciones encargadas de manejar tales contribuciones no es una novedad de la Constitución de 1991 sino que es una vieja tradición del derecho público colombiano. En efecto, la Ley 66 de 1942 autorizó al Gobierno a prorrogar los con-

tratos celebrados con la Federación Nacional de Cafeteros, entidad encargada desde esa época de manejar recursos parafiscales, aun cuando en ese entonces no recibieran tal denominación. Esa ley estableció que por tal razón era procedente una modificación de los estatutos de la Federación a fin de perfeccionar sus mecanismos democráticos internos de representación... ”.

En el mismo sentido mediante **Sentencia C-132 de 2009**, en la cual se resuelve la demanda de inconstitucionalidad del artículo 9° de la Ley 117 de 1994, que crea la cuota de fomento avícola, dicta normas sobre su recaudo y administración, y determina que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe contratar a la Federación Nacional de Avicultores (FENAVI) para la administración del Fondo Nacional Avícola para el recaudo de la cuota de fomento avícola, que la Corte Constitucional declaró exequible, se reitera la necesidad de la garantía de la democratización en la participación de los productores en la entidad administradora del fondo parafiscal, lo cual se plantea en el siguiente texto:

“... en el momento que FENAVI deje de cumplir con los requisitos de representatividad nacional del sector avícola o de organización y funcionamiento interno democrático, o se venza el contrato celebrado con dicha federación o haya lugar a la declaratoria de caducidad del mismo, el Gobierno Nacional puede escoger una entidad, asociación o federación del sector avícola para celebrar un nuevo contrato, que reúna esas características¹...”.

Como se observa la Corte Constitucional ha guardado consistencia a lo largo de diferentes fallos sobre la imperatividad de la condición de representatividad democrática, como necesaria condición para acceder a la capacidad para recaudar y administrar recursos parafiscales.

B) Importancia de los Fondos Parafiscales Agropecuarios.

Las contribuciones parafiscales y los fondos de los cuales forman parte tienen una larga tradición en Colombia y su noción o definición, desde el punto de vista legal en desarrollo de su reconocimiento constitucional, fue abordada en la Ley 101 de 1993 conocida como la “Ley de desarrollo agropecuario y pesquero”, que en su capítulo V “Contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras”, artículo 29 establece:

“Artículo 29. Noción para los efectos de esta ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo.

Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación”.

Como se observa, esta norma determina claramente el que las contribuciones parafiscales del sector son impuestas por la ley, esto es que tienen un carácter obligatorio y no voluntario, poseen una especificidad subsectorial y por ende no forman parte del Presupuesto General de la Nación, pero siguen ostentando su carácter público, aun cuando no se ejecutan desde, ni se incluyan en el Tesoro Nacional.

En complemento a lo anterior, la misma norma estableció en el artículo 30 que la administración de estos recursos debe hacerse de forma directa por entidades gremiales agrupadas en condiciones de “representatividad nacional”, condicionando el manejo y administración a los términos de un contrato especial suscrito con el Gobierno Nacional y de acuerdo con la ley.

En complemento del estudio, se visualiza por tanto la dimensión y el establecimiento de los que en la actualidad serían los receptores de los mandatos del proyecto de ley, mencionando que el país cuenta en la actualidad con catorce (14) fondos parafiscales, los cuales han sido creados en diferentes momentos, bajo particularidades y especificidades de cada subsector y de acuerdo con las necesidades del país, para garantizar la adecuada provisión de alimentos así como la promoción de la comercialización de sus excedentes.

Dentro de ellos se encuentran los subsectores más representativos dentro de la estructura económica del sector agropecuario como el arroz, la soya, los cereales, las leguminosas, el algodón, la palma de aceite, el cacao, el hortofrutícola, el caucho, la panela, la ganadería bovina y especies menores, el avícola y el porcícola.

A continuación se presenta una relación detallada de los Fondos existentes, la normatividad que los sustenta y el administrador designado para la gestión de recaudo y administración de los recursos parafiscales, en donde es posible visualizar las especificidades de cada uno de ellos, en especial lo referente a su denominación o componentes principales:

Fondos Parafiscales, Normatividad y Administrador

Fondo Parafiscal	Normatividad	Entidad administradora
Fondo de Fomento Arrocero	La cuota parafiscal fue creada por la Ley 101 de 1963 y modificada por la Ley 67 de 1983.	FEDEARROZ
Fondo de Fomento Cerealista	Creado por la Ley 51 del 66 y modificado por la Ley 67 de 1983.	El órgano rector del Fondo de Fomento Cerealista y de Leguminosas de Grano es la Comisión Nacional Cerealista, según lo estipula la Ley 114 de 1994 que amplió la Comisión de Fomento Cerealista creada por la Ley 67 de 1983 y reglamentada por el Decreto 1000 de 1984. Es administrado por la Federación Nacional de Cerealistas-FENALCE.

¹ Sentencia C-132 de 2009, página 28.

Fondo Parafiscal	Normatividad	Entidad administradora	Fondo Parafiscal	Normatividad	Entidad administradora
Fondo de Fomento de Leguminosas de Grano distintos a frijol soya	Creado mediante la Ley 51 del 66 y modificado por la Ley 67 de 1983.	FENALCE.	El Fondo Nacional Avícola	El Fondo Nacional Avícola-FONAV fue creado mediante la Ley 117 y reglamentado por el Decreto 823 de 1994.	FENAVI.
Fondo de Fomento Algodonero	El Fondo de Fomento Algodonero, creado mediante la Ley 219 del 30 de noviembre de 1995 y reglamentado por el Decreto 1526 de 1996.	CONALGODÓN	Fondo Nacional de la Porcicultura	En este sentido, se cuenta con los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura creado mediante la Ley 272 de 1996, por la cual se crea la cuota de fomento porcino. De igual forma el sector cuenta con la Ley 623 de 2000 la cual declara de interés social nacional la erradicación de Peste Porcina Clásica en todo el territorio nacional por ser una limitante que obstaculiza el mercado internacional.	Asociación Colombiana de Porcicultores-ACP.
Fondo de Fomento Panelero	El Fondo de Fomento Panelero fue creado el 4 diciembre de 1990 mediante la Ley 40 y Reglamentado mediante el Decreto 1999 de 1991.	FEDEPANELA.	Fondo Nacional de Fomento cauchero	Este Fondo fue creado mediante la Ley 686 de 2001 y reglamentado a través del Decreto número 3244 de 2002.	FEDECAUCHO.
Fondo de Fomento Cacaotero	El Fondo Nacional del Cacao fue creado por la Ley 31 de 1965 y modificado por la Ley 67 de 1983,	FEDECACAO.			
Fondo de Fomento Tabacalero	El Fondo de Fomento Tabacalero creado por la Ley 534 de 1999.	FEDETABACO.			
Fondo de Fomento Palmero	El Fondo de Fomento Palmero fue creado mediante la Ley 138 de 1994.	FEDEPALMA.			
Fondo de Fomento Hortofrutícola	El Fondo de Fomento Hortofrutícola, fue creado mediante la Ley 118 de 1994 y reglamentado por el Decreto 3748 de 2004. Este fondo retiene a los productores el 1% del valor de venta de cada kilogramo de fruta u hortaliza que se comercialice a nivel nacional o que se destine a la exportación, exceptuando el banano.	ASOHOFRUCOL.			
Fondo de Fomento del Frijol Soya	Creado mediante Ley 114 de 1994 y reglamentado con el Decreto 1592 del mismo año.	COAGRO.			
Fondo Nacional del Ganado	A través de la ley 89 de 1993 se creó el Fondo Nacional del Ganado y se estableció la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero, para lo cual todo productor de carne y leche bovina, deberá cancelar un valor equivalente al 0.5% sobre el precio del litro de leche vendida por el productor y al 50% de un salario diario mínimo legal vigente por cabeza de ganado al momento del sacrificio.	FEDEGAN.			

Como se observa estos fondos parafiscales poseen unos niveles significativos de recursos recaudados, dentro de los que durante el año 2011, el Fondo de fomento ganadero es el que mayor nivel de recaudo alcanzó con cerca de \$ 64 mil millones, seguido del fondo palmero con \$ 31 mil millones, avícola con \$ 12.4 mil y arrocero con \$ 12 mil millones de pesos.

Los de menor recaudo fueron el Fondo de leguminosas, tabaco, frijol soya y algodonoero, lo cual concuerda con su menguada dinámica económica, disminución de áreas, producción y rendimientos, aunado a las dificultades de comercialización de cosechas que han enfrentado estos cultivos en los últimos años.

Consolidado Recaudo Cuota de Fomento 2000 – 30 junio 2012 Fondos Parafiscales

Fondo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	30/06/2012
Fondo Parafiscal Algodonero	442.998	570.344	493.627	854.047	1.195.647	1.081.670	950.621	889.009	806.915	649.866	904.477	1.287.989	511.777
Fondo Parafiscal Arrocero	4.516.291	5.224.005	5.414.875	6.525.102	7.386.222	6.813.645	6.919.643	7.677.879	11.687.587	12.046.643	9.743.304	11.977.491	4.657.963
Fondo Parafiscal Avícola	3.202.425	3.627.627	4.204.919	4.822.001	4.817.684	5.487.450	5.782.393	6.595.617	7.153.763	9.025.633	11.042.184	12.411.950	6.649.987
Fondo Parafiscal Cacaotero	2.474.982	2.453.788	3.512.452	5.700.331	4.358.779	4.119.030	3.478.935	4.530.778	5.062.435	5.078.786	6.702.616	6.076.343	2.970.968
Fondo Parafiscal Cauchero	-	-	-	-	43.851	66.290	124.587	103.618	224.036	63.486	-	-	-
Fondo Parafiscal Cerealista	1.183.103	1.589.569	1.833.607	2.149.725	2.241.787	2.463.529	2.136.792	2.463.348	2.881.324	2.364.634	2.556.919	2.741.067	1.792.205
Fondo Frijol Soya	90.271	243.978	243.564	241.567	287.546	232.566	181.930	198.880	271.344	256.279	302.546	405.552	321.835
Fondo Parafiscal Ganadero	27.098.200	29.913.784	25.949.175	27.095.234	31.954.890	42.372.511	46.123.256	50.999.268	58.672.286	60.403.391	59.729.009	64.012.989	36.558.479
Fondo Parafiscal Hortofrutícola	2.130.253	2.949.438	3.837.210	3.911.692	4.620.675	5.465.697	6.468.594	7.128.102	7.547.231	7.992.555	8.848.175	10.223.782	5.110.209
Fondo Leguminosas	145.414	147.821	222.516	245.819	260.179	383.846	376.287	459.573	428.243	408.506	387.313	533.040	282.489
Fondo Parafiscal Palmero	4.452.044	4.228.267	5.022.032	7.598.690	9.799.134	7.896.170	7.894.491	11.694.092	22.930.955	20.705.598	19.909.570	31.326.926	16.249.249
Fondo Nacional de la Panela	636.162	833.949	979.763	1.133.909	1.456.384	1.667.316	1.501.060	2.510.939	2.507.146	3.012.219	2.795.157	3.002.111	1.549.744
Fondo Nacional Porcicola	1.780.390	2.472.331	2.892.575	3.565.372	3.919.225	4.154.936	5.108.188	6.424.304	6.933.123	7.421.385	8.611.692	9.873.468	8.425.898
Fondo Nacional del Tabaco	1.210.583	1.197.685	1.157.019	1.429.658	1.731.134	1.925.542	1.192.778	1.242.619	1.353.997	1.355.284	1.834.388	1.249.640	302.445
Total	49.362.116	55.452.586	55.763.334	65.273.147	74.053.137	84.130.198	88.239.555	102.918.026	128.460.385	130.784.265	133.367.350	155.122.348	85.383.248

IV. Expresiones Favorables al Proyecto

Adicional a los lineamientos señalados por la Corte Constitucional respecto a la garantía de contar con representatividad democrática dentro de las organizaciones administradoras de los Fondos Parafiscales agropecuarios, han sido presentados planteamientos por cuenta del ejecutivo que refieren su opinión respecto a la conveniencia de determinar claramente estas garantías:

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En aras de mostrar la pertinencia e importancia de la Iniciativa Legislativa 121 de 2012 Senado, es oportuno reseñar el concepto positivo que ha emitido el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante oficio del 24 de agosto del año 2012, firmado por el Ministro de esa cartera, doctor, Juan Camilo Restrepo Salazar y dirigido a la honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal, autora del Proyecto, que como conclusión refiere:

“Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, le complace ver que desde el honorable Congreso de la República, se presente un proyecto de ley que busque dotar al Gobierno Nacional de los instrumentos necesarios para exigir una real representación democrática y transparente de los recursos de la parafiscalidad. Dicha iniciativa se encamina a que se cumpla un principio fundamental como lo es el de la transparencia y que dichos recursos sean administrados bajo una lógica que reiteradamente ha manifestado la Corte Constitucional en su jurisprudencia, sobre el imperativo de una real representación y democratización de los entes privados que administran los recursos de la parafiscalidad”.

Adicionalmente, el Ministerio no solo da un concepto favorable sino que acompaña la iniciativa legislativa concluyendo:

“Desde esta cartera acompañaremos dicha iniciativa parlamentaria en aras de fortalecer y sacar adelante este loable propósito que usted manifiesta para diseñar los instrumentos necesarios y pertinentes para lograr transparencia y democratización en la administración de los recursos de la parafiscalidad...”

En conocimiento de mi asignación como ponente para primer debate ante la Comisión Tercera del Senado de la República del Proyecto de ley 121 de 2012, el Ministerio de Agricultura ofició a este Despacho un concepto sobre esa iniciativa legislativa en el cual manifiesta la pertinencia y conveniencia con el manejo y administración de los recursos parafiscales:

“El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, encuentra que la iniciativa de origen parlamentario de la cual usted es Ponente, Proyecto de ley número 121 de 2012 Senado, es conveniente, con las precisiones efectuadas, para el sector agropecuario y pesquero porque moderniza el manejo y administración de los fondos parafiscales. Igualmente establece herramientas para garanti-

zar altos estándares de transparencia y democratización en el manejo de los recursos parafiscales, que son ante todo, recursos públicos.

Esta Cartera apoya la iniciativa y estará presta a colaborar con lo que usted necesite para sacar adelante este proyecto de ley positivo para el sector agrícola. Quedamos a la espera de cualquier inquietud”.

V. Contenido de la Ponencia

El Proyecto de ley número 121 de 2012 Senado, se radicó con once (11) artículos, quedando de igual forma en esta Ponencia y está estructurado de la siguiente manera:

Cuenta con cuatro (4) capítulos, que a su vez incluyen once (11) artículos y su contenido conceptual es el siguiente:

- Capítulo I. De la parafiscalidad en general.

Artículo 1°. Determina el objeto de la ley en función de garantizar la representación democrática real y efectiva de los contribuyentes y beneficiarios de contribuciones parafiscales del sector agropecuario y pesquero.

Artículo 2°. Establece la administración y recaudo de los Fondos parafiscales, mediante la modificación del artículo 30 de la Ley 101 de 1993.

Artículo 3°. Crea la cédula del contribuyente parafiscal.

Artículo 4°. Exige la conformación de la estructura democrática de las juntas administradoras de los Fondos Parafiscales.

Artículo 5°. Determina que los órganos directivos de las juntas administradoras de los Fondos parafiscales deben ser independientes a las Juntas Directivas administrativas de los Gremios con los cuales el Gobierno Nacional establezca el contrato de manejo de dichos recursos.

- Capítulo II. Alcance y Control de las Contribuciones Parafiscales.

Artículo 6°. Determina la obligatoriedad para todo productor agropecuario de aportar al Fondo Parafiscal acorde con su vocación productiva y así mismo a ser beneficiario y participe activo de la administración de esos recursos.

Artículo 7°. Asigna el control fiscal de los recursos de los Fondos Parafiscales a la Contraloría General de la República, mediante parámetros especiales para la naturaleza de esos recursos.

- Capítulo III. Vigilancia, Control y Publicidad.

Artículo 8°. Asigna la vigilancia y control de las asociaciones gremiales agropecuarias y asociaciones campesinas nacionales al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 9°. Determina el objeto de la vigilancia y control de las organizaciones gremiales agropecuarias y asociaciones campesinas nacionales por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que corresponde a garantizar que estas cumplan con los objetivos para los cuales fueron

creadas y en aquellas que administren contribuciones parafiscales, específicamente, la vigilancia y control adicional se refiere a la administración e inversión de las contribuciones parafiscales, los mecanismos de toma de decisiones y la forma de participación en la administración de los recursos por parte de sus contribuyentes correspondiendo a instrumentos que incorporen los principios democráticos.

Artículo 10. Exige al ente administrador de los Fondos parafiscales y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la publicación en sus respectivas páginas web de los proyectos de presupuesto de gastos e inversión de las contribuciones parafiscales, los presupuestos aprobados, los actos que disponen gasto o inversión de las contribuciones y los estados financieros y de gastos e ingresos de los recursos de la contribución parafiscal.

- Capítulo IV. Disposiciones finales.

Artículo 11. Determina la vigencia de la ley, que regirá a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

VI. Proposición

A la honorable Comisión Tercera del Senado, presento Ponencia Positiva y propongo dar debate al **Proyecto de ley número 121 de 2012 Senado**, por la cual se adoptan medidas para garantizar la representación democrática de los contribuyentes de parafiscales agropecuarios y pesqueros en las directivas de las agremiaciones que los administran y transparencia en el manejo de los recursos.

Del honorable Senador,

Bernardo Miguel Elías Bernal.

Senador Ponente.

TEXTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 121 DE 2012 SENADO

por la cual se adoptan medidas para garantizar la representación democrática de los contribuyentes de parafiscales agropecuarios y pesqueros en las directivas de las agremiaciones que los administran y transparencia en el manejo de los recursos.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

De la parafiscalidad en general

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto establecer mecanismos que garanticen la representación democrática real y efectiva de los contribuyentes y beneficiarios de contribuciones parafiscales del sector agropecuario y pesquero, en las directivas de aquellos colectivos con los que la Nación contrata su recaudo y administración, así como transparencia en el manejo de estos recursos.

Artículo 2°. *Administración y recaudo.* Modifíquese el artículo 30 de la Ley 101 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 30. *Administración y recaudo.* La administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por aquellas entidades gremiales que reúnan condiciones y garantías de representación democrática real y efectiva de todos los contribuyentes y beneficiarios de una actividad agropecuaria o pesquera determinada, y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, podrá declarar la suspensión o caducidad unilateral de un contrato de administración, cuando no se cumpla el objeto de la presente ley; caso para el cual deberá determinar un administrador temporal de la contribución parafiscal respectiva hasta por el término de dos (2) años, mientras se cumplen las condiciones aquí establecidas o se determina mediante ley un nuevo administrador.

Los recursos de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras podrán ser administrados a través de sociedades fiduciarias, previo contrato especial con el Gobierno Nacional. Este procedimiento se aplicará también en casos de declaratoria de caducidad del respectivo contrato de administración.

La contabilidad de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras deberá llevarse en forma separada e independiente de la contabilidad del gremio y deberá contar con revisoría fiscal también independiente. Igualmente la administración e inversión de los recursos de las contribuciones parafiscales deberá hacerse en cuenta especial, exclusiva y separada de los recursos del administrador.

Parágrafo 1°. Los administradores de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras podrán demandar por vía ejecutiva, ante la jurisdicción ordinaria, el pago de las mismas; para este efecto, el representante legal de la respectiva entidad administradora expedirá certificado en que conste el monto de la deuda y su exigibilidad, el cual prestará mérito ejecutivo.

Parágrafo 2°. El recaudador de los recursos parafiscales que no los transfiera oportunamente a la entidad administradora, pagará intereses de mora a la tasa señalada para el impuesto de renta y complementarios e incurrirá en las sanciones previstas en el artículo 402 del Código Penal.

Artículo 3°. *Cédula del contribuyente parafiscal.* Créase la cédula del contribuyente parafiscal, con la cual se ejercerá el derecho a participar en los mecanismos democráticos para la administración de las contribuciones parafiscales.

Toda persona natural y mayor de edad tendrá derecho a la cédula de contribuyente parafiscal, por el solo hecho de haber hecho los aportes exi-

gidos por la ley. La cédula será expedida por las entidades administradoras de las respectivas contribuciones parafiscales.

Parágrafo. Los gastos que se causen con ocasión de la expedición de la cédula del contribuyente parafiscal, así como de la promoción, divulgación, ejecución y control de los mecanismos de administración democrática de las contribuciones, podrán ser financiados hasta con el 2% del total de los recursos anualmente recaudados por la respectiva contribución.

Artículo 4°. *Estructura Democrática.* Todo productor agropecuario que tenga la obligación de contribuir a cualquiera de los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros, y posea cédula de contribuyente parafiscal, tiene derecho a participar en la gestión de las decisiones para la administración e inversión de la respectiva contribución, elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones y consultas internas, proponer iniciativas y participar en la conformación, ejercicio y control de las instancias de la respectiva contribución.

Todas las entidades gremiales que administren fondos parafiscales y pesqueros, deberán incluir en sus estatutos, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las disposiciones que garanticen los mecanismos de representación de los contribuyentes y beneficiarios, en la administración e inversión de los recursos parafiscales respectivos, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 5°. *Órganos Directivos.* Para efecto de la administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras, los administradores deberán contar con una estructura independiente para su manejo, en la cual deberá constituirse un congreso nacional o figura estatutaria similar, que se conformará por lo menos una vez cada cuatro años, con delegados elegidos de manera directa en cada sección o distrito del país, por y entre aquellos que poseen cédula de contribuyente parafiscal de la respectiva contribución.

También deberá haber un Comité Nacional de Administración de la Contribución Parafiscal, cuyos miembros serán elegidos por el congreso nacional de contribuyentes y tendrá por función principal elegir al representante legal del colectivo.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, establecerá mediante acto administrativo previo a cada periodo, las diferentes secciones o distritos que tendrán representación en el congreso nacional de contribuyentes, las cuales podrán estar conformadas por departamentos, municipios, regiones, provincias, zonas o núcleos productivos, de acuerdo con las características de cada subsector, debiendo existir una sección o distrito cuando la producción del respectivo subsector agregue una porción representativa del total nacional, cada una de las que se establezcan elegirá un número de delegados que será proporcional a su cantidad de contribuyentes.

CAPÍTULO II

Alcance y control de las contribuciones parafiscales

Artículo 6°. *Alcance de la contribución parafiscal.* Las contribuciones parafiscales a que se refiere la presente ley, así como las normas que la adicionen o complementen, son obligatorias para los productores de los bienes que se encuentren gravados por las mismas, cuando los productos objeto de la ley sean vendidos para consumo, intermediación o transformación, en los términos de la ley que creó la respectiva contribución.

Artículo 7°. *Control fiscal sobre las contribuciones parafiscales.* La vigilancia de los recursos de las contribuciones parafiscales corresponde a la Contraloría General de la República, la cual deberá establecer parámetros particulares para la vigilancia de estas contribuciones.

Parágrafo. Los parámetros a los que hace referencia el presente artículo deberán ser concertados con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su condición de contratante de las entidades administradoras de las contribuciones parafiscales.

CAPÍTULO III

Vigilancia, control y publicidad

Artículo 8°. *De la vigilancia y control.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ejercerá la vigilancia y control de las organizaciones gremiales agropecuarias y asociaciones campesinas nacionales.

Artículo 9°. *Objeto de la vigilancia y control.* La vigilancia y control de las organizaciones gremiales agropecuarias y asociaciones campesinas nacionales tiene como fin primordial garantizar que las mismas cumplan con los objetivos para los cuales fueron creadas y que sus actuaciones se ajusten a los preceptos establecidos por la ley.

Parágrafo. En el caso de organizaciones gremiales agropecuarias y pesqueras nacionales que administren contribuciones parafiscales, la vigilancia y control tendrá como fin adicional garantizar, en relación con la administración e inversión de las contribuciones parafiscales, que los mecanismos de toma de decisiones y la forma de participación en la administración de los recursos por parte de sus contribuyentes correspondan a instrumentos que encarnen los principios democráticos propios de estas, el cumplimiento del objeto social de la organización y que el empleo de los recursos de la contribución se haga de conformidad con la ley.

Artículo 10. *Publicidad.* El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o quien haga sus veces, así como el respectivo administrador, deberán publicar trimestralmente en la página web de cada una de ellas, los proyectos de presupuesto de gastos e inversión de las contribuciones parafiscales, los presupuestos aprobados, los actos que disponen gasto o inver-

sión de las contribuciones y los estados financieros y de gastos e ingresos de los recursos de la contribución parafiscal.

Los presupuestos de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros, deberán tener en cuenta criterios que contemplen redistribución de los recursos en beneficio de aquellas regiones en las que el subsector sea débil y se requiera fortalecimiento de la actividad en consistencia con la viabilidad, competitividad y sostenibilidad de la producción.

CAPÍTULO IV

Disposiciones finales

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Bernardo Miguel Elías Vidal.

Senador Ponente.

Bogotá D. C., 16 de mayo de 2013

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del *Proyecto de ley número 121 de 2012 Senado, por la cual se adoptan medidas para garantizar la presentación democrática de los contribuyentes de parafiscales agropecuarios y pesqueros en las directivas de las agremiaciones que los administran y transparencia en el manejo de los recursos*”, suscrita por el honorable Senador Bernardo Miguel Elías Vidal.

El Secretario General

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de veintitrés (23) folios.

El Secretario General

Rafael Oyola Ordosgoitia.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE 2012 SENADO

por la cual se dicta un conjunto de normas para fortalecer el marco jurídico de lucha contra las diferentes formas de criminalidad, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal el Penitenciario y Carcelario, la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senadora

KARIME MOTA Y MORAD

Presidenta de la Comisión Primera del Senado

Ciudad

Respetada señora Presidenta:

Por decisión de la Mesa Directiva de la honorable Comisión Primera del Senado me ha correspondido presentar ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 151 de 2012 Senado, por la cual se dicta un conjunto de normas para**

fortalecer el marco jurídico de lucha contra las diferentes formas de criminalidad, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, el Penitenciario y Carcelario, la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones, y en consecuencia me permito rendirla en los siguientes términos:

Objeto y Consideraciones a la Iniciativa

Este proyecto que en esta oportunidad se somete a consideración del Congreso, de acuerdo con los argumentos expuestos por el autor, tiene como propósito dotar a las autoridades de normas que les permita ser más eficaces en la lucha contra las diferentes formas de criminalidad. Contiene reformas a las siguientes normas:

1. Reformas al Código de Procedimiento Penal - Ley 906 de 2004

2. Reformas al Código Penal - Ley 599 de 2000

3. Reformas al Código Penitenciario y Carcelario-Ley 65 de 1993, y

4. Ley de Infancia y Adolescencia - Ley 1098 de 2006

Estas propuestas modificatorias al Sistema Penal Acusatorio no pretenden afectar el sistema de garantías procesales. Se enfocan en eliminar obstáculos o ajustar procedimientos que en la práctica han demostrado contribuyen al estancamiento de las investigaciones en beneficio de los delinquentes.

Sea lo primero resaltar, que en días pasados se solicitó a través de escrito peticionario dirigido a la señora Ministra de Justicia y del Derecho, se emitiera un concepto respecto del articulado que compone el presente proyecto de ley, recibíéndose puntual respuesta el día 8 de mayo de los corrientes, mediante documento expedido por parte del doctor, Farid Samir Benavides Vanegas en su condición de Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa (*de la cual anexo copia*), donde los funcionarios encargados de la proyección del documento y luego de realizado un concienzudo trabajo, se dieron a la tarea de revisar todas y cada una de las disposiciones que componen el proyecto, encontrándose con un sin número de argumentos en contra de las mismas, los cuales paso a resumir extractando los apartes más notables del documento así:

En el artículo 1° se identifican tres problemas: de inconstitucionalidad, de incoherencia y de contradicción de jurisprudencia de la Corte Constitucional, al suprimir la expresión “previamente definidos en la ley”, al no especificar concretamente el ser sorprendido por cuáles autoridades, y al contravenirla en la Sentencia C-239 de 2012.

En el artículo 2° los dos eventos señalados se encuentran ya previstos por el Código de Procedimiento Penal, concretamente, en el artículo 301 que norma los eventos de Flagrancia, motivo por el cual se considera improcedente la reforma.

En el artículo 3° identificaron tres problemas: “(...) de incompetencia, por cuanto desconoce que la competencia, cuando se habla de condenados, radica en sede de Ejecución de Penas, confundiendo la naturaleza del Juez de Control de Garantías en el proceso penal; de justificación, en el caso de incumplimiento de las obligaciones de la prisión domiciliaria impone la aprehensión y la puesta a disposición del Juez de Control de Garantías, enmascarando un motivo de captura injustificado y que puede ser ejercido por cualquier persona; y de desconocimiento del principio de imparcialidad del Juez, pues la propuesta de reforma desconoce precisamente el modelo de justicia rogada al eliminar la petición que la Fiscalía o el Ministerio Público debe hacerle al Juez, en los eventos en que se incumplan las obligaciones inherentes a la medida de aseguramiento no privativa de la libertad”.

En los artículos 4° y 5° se identifican 4 problemas: “de confusión normativa procesal, de desconocimiento de los derechos del imputado, de desconocimiento del principio de oportunidad, e incoherencia legislativa”.

En el artículo 6° se considera textualmente lo siguiente: “(...) Busca reformar el artículo 343 de la Ley 906 de 2004 que prescribe la fecha de la audiencia preparatoria, imponiendo motivos abstractos y subjetivos como los de “complejidad” y “gravedad” para que el Juez pueda aplazar la celebración de la Audiencia. Este artículo también es inconveniente pues ignora el modelo de justicia rogada del sistema procedimental Penal, y principios como los de eficiencia y celeridad”.

Sobre el artículo 7°, expresan (...) “esta reforma resulta pertinente teniendo en cuenta que en la práctica judicial las partes, en una interpretación formal y exegética de la norma vigente, acuden a lecturas de documentos íntegras, muchas de las veces innecesarias y de aspectos no relevantes para el juicio, haciendo las audiencias interminables y poco efectivas”.

Acerca del artículo 8° entre otras cosas se precisa “(...) Se advierte la ausencia de los juicios de proporcionalidad y razonabilidad que respalden la propuesta de reforma. No han sido allegados los respaldos fácticos o estudios empíricos que den soporte a la propuesta del Legislador por incluir, como circunstancias de agravación específica de los tipos de Homicidio (artículo 103, Ley 599 de 2000) y de Lesiones (artículo 111, ídem), las dos referidas situaciones. Es importante que haya claridad pública sobre los argumentos que justifican la creación de cualquier situación agravante de cualquier tipo penal, como también sobre el modo en que dichas reformas protegerán efectivamente los bienes que jurídicamente dice tutelar”.

Para el artículo 9° se consideró. “(...) busca incluir el tipo penal “artículo 341

A. Pertenencia a grupos de delincuencia organizada”. Este nuevo tipo penal es improcedente hasta tanto no se demuestre que cumple con los requi-

sitos señalados por la Corte Constitucional y que fueron anteriormente anotados. No obstante, se señala que esta propuesta de norma penal encierra problemas de dogmática penal como los siguientes: (i) los verbos rectores del tipo “pertener”, “colaborar”, “apoyar”, y “hacer parte” engloban una amplia gama de comportamientos y fenómenos que no quedan claros, afectando el principio de tipicidad; (ii) los verbos rectores de la condición agravante del tipo, contenida en el segundo inciso, esto es “encabezar” y “dirigir”, tampoco cuentan con la suficiente claridad, habida cuenta de la complejidad de las estructuras y empresas criminales que hoy existen” (...) “Finalmente, el artículo propuesto contiene un segundo párrafo contentivo de una eximente de responsabilidad penal para “las personas que se desmovilicen conforme a la Ley 418 de 1997, y normas que la modifican o adicionan”. Para este Ministerio también debe haber claridad pública de las razones que sustentan estas excepciones legales en materia penal, puesto que nada se dice en la exposición de motivos que acompaña el proyecto de ley”.

Artículos 10 y 11 son considerados improcedentes por las siguientes razones:

(...)

“1. Son formulados bajo el paradigma de la situación irregular derogado por la Ley 1098 de 2006 que formula el paradigma de la protección integral e instaura la medida pedagógica como sanción, eliminando el componente retributivo que rodea el concepto de “pena”, motivo por el cual se exige la separación de adolescentes y adultos en la ejecución de las medidas privativas de la libertad, habida cuenta de la necesidad por cumplir con la normatividad internacional sobre Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Esto se encuentra demostrado en el interés del Legislador porque el adolescente, que tronzó conflicto con la Ley Penal, cumpla con un castigo como el que aplica para adultos al interior de las instituciones carcelarias bajo control del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), se demuestra igualmente el uso equívoco del lenguaje, especialmente de la palabra “menor”, para referirse a la población adolescente.

2. La propuesta desnaturaliza el procedimiento de restablecimiento de derechos al que tiene derecho el adolescente en conflicto con la Ley Penal, en la medida que le sustrae la competencia del mismo al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y se la impone al INPEC, institución especializada en la administración del castigo para la población adulta pero no para la adolescente.

3. Desde una perspectiva dogmática, ninguno de los dos artículos son taxativos con los tipos penales bajo los cuales aplica la excepción de reclusión a cargo del INPEC, siendo ello exigible por el derecho penal.

4. Parte de un desconocimiento generalizado de la grave situación del sistema penitenciario y car-

celario del país. En esta medida no se concibe que pueda adelantarse un proceso de restablecimiento de derechos para los adolescentes en las condiciones de hacinamiento carcelario verificadas”.

Finalmente, el documento contentivo del concepto emitido por el Ministerio de Justicia, concluye afirmando que este proyecto de ley (...) “no encuentra el respaldo argumentativo suficiente en su exposición de motivos y carece de fundamentos empíricos, de hecho, parte de supuestos abstractos y del desconocimiento de instancias y términos procesales de la Ley 906 de 2004. Adicionalmente, no cuenta con ninguna evaluación ni instrumentos de medición que permitan verificar el potencial impacto que estas reformas traerían sobre el sistema judicial y la administración de justicia en su conjunto. Por todo lo anotado no resulta oportuna su aprobación”.

Bajo estas condiciones no es muy difícil concluir que un proyecto de ley al cual se le hace toda suerte de reparos, los cuales ya fueron expuestos a lo largo del presente documento luego del estudio realizado por parte del mismo Gobierno Nacional, donde se propone modificar nuestro sistema penal sin que se cuente con el análisis exhaustivo acerca del impacto que pueda llegar a tener la iniciativa legislativa que aquí nos ocupa, resulta además de inconveniente bastante peligroso, pues no podemos estimar las consecuencias que esto podría generar al interior de nuestro ordenamiento jurídico penal.

Proposición

Es por los argumentos expuestos que propongo a la honorable Comisión Primera del Senado de la República, archivar el **Proyecto de ley 151 de 2012 Senado**, por la cual se dicta un conjunto de normas para fortalecer el marco jurídico de lucha contra las diferentes formas de criminalidad, se reforman los códigos Penal, de Procedimiento Penal, el Penitenciario y Carcelario, la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,

Juan Carlos Vélez Uribe,
Senador de la República.

Bogotá, D. C., miércoles 8 de mayo de 2013

Doctor

Juan Carlos Vélez Uribe

H. Senador de la República

Carrera 7ª N°. 8 – 68.

Edificio Nuevo del Congreso, oficinas 211 – 225.

Bogotá, D. C.

Asunto: Petición de Concepto Técnico Ministerio de Justicia y del Derecho.

Honorable Senador Vélez:

Me permito informarle que este Ministerio recibió su solicitud del asunto por medio del cual solicita a la señora Ministra de Justicia y del Dere-

cho que emita concepto técnico al **Proyecto de ley número 151 de 2012 Senado**, por la cual se dicta un conjunto de normas para fortalecer el marco jurídico de lucha contra las diferentes formas de criminalidad, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, el Penitenciario y Carcelario, la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

Teniendo en cuenta la asignación de funciones normada establecida en el Decreto 2897 de 2011 “por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho”, se tiene que es competencia de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, entre otras, “12. Expedir conceptos sobre los Actos Legislativos y los proyectos de ley que modifiquen el Código Penal, de Procedimiento Penal y de Infancia y la Adolescencia en lo relativo al sistema de responsabilidad penal para adolescentes, en coordinación con la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico y la Oficina Asesora Jurídica, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.”

En consecuencia, de la manera más atenta me permito presentar las consideraciones que en materia de política criminal y penitenciaria merecen el proyecto de ley referido.

Contenido del proyecto de ley

Según lo expuesto por la exposición de motivos, el argumento principal por el cual son necesarias estas reformas tiene que ver con presuntos límites que ha alcanzado el Sistema Penal Acusatorio frente a “las nuevas modalidades de criminalidad”. De acuerdo con esta postura, partiendo del supuesto de que los fenómenos delictivos son dinámicos, debe haber una combinación estratégica de medidas penales y administrativas para hacerles frente.

Según la propuesta, estas reformas “[s]e enfocan en eliminar obstáculos o ajustar procedimientos que la práctica ha demostrado contribuyen al estancamiento de las investigaciones en beneficio de los delincuentes.”¹

En consecuencia, estima importante ampliar la discrecionalidad policial para afectar la libertad mediante una forma especial de captura, y adicionalmente, para poder conducir al capturado frente a las autoridades judiciales.

Sobre esta misma premisa se soporta la necesidad de crear el tipo penal de *Pertenencia a grupos de delincuencia organizada como un tipo autónomo que, a diferencia del delito de Concerto para delinquir*, no requiera probar el componente subjetivo de la asociación, pues para el Honorable Senador, esta exigencia probatoria es un beneficio a favor del sindicado.

Finalmente, la necesidad de reformar el régimen penitenciario y el Sistema de Responsabili-

¹ Exposición de motivos Proyecto de ley 151 de 2012.

dad Penal para Adolescentes tiene que ver con la presunta debilidad de este para “impactar” a la población adolescente que ha transado conflicto con la ley penal. Según esta postura, se requiere que los adolescentes encontrados culpables de ciertos delitos de importancia social (homicidio, terrorismo y delitos que atentan contra la seguridad del Estado) sean merecedores de un castigo como el de los adultos y a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

Observaciones de dogmática penal y político criminales al proyecto de ley

A continuación se presentará un análisis particular sobre el cuerpo normativo que integra el Proyecto de ley 151 de 2012.

Artículo 1°

Busca reformar el artículo 297 de la Ley 906 de 2004 que reglamenta los *Requisitos generales* para el poder de captura. Aquí, sin embargo, se identifican tres serios problemas:

1. *De (in)constitucionalidad.* Elimina la expresión “previamente definidos en la ley” que acompaña los motivos que deben ser alegados en la orden escrita proferida por un Juez de Control de Garantías. En su reemplazo indica “razonablemente fundados” para referir a los mismos motivos. Este cambio es delicado cuando la Constitución Política impone en el artículo 28:

“Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

“La persona detenida (...)”. (Negrilla fuera de texto).

En ese orden de ideas, la propuesta deviene inconstitucional al dejar fuera de alcance taxativo los motivos alegados para ordenar captura.

2. *De (in)coherencia.* Agrega algunas líneas al primer inciso del artículo 297 de la Ley 906 de 2004. En ellas se expone como motivo de captura “*el ser sorprendido por las autoridades incumpliendo las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, dispuestas por el juez de control de garantías o la prisión domiciliaria*”. Sin decir concretamente el ser sorprendido por cuáles autoridades, agrega una modalidad de captura en el marco de los *requisitos generales* para ordenar la misma.

Vale la pena recordar que el incumplimiento de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad supone la evasión del individuo del lugar en el que se ordenó su reclusión, lo que en sí mismo constituye el delito de Fuga de presos normado en el artículo 448 de la Ley 509 de 2000 siendo posible la captura en flagrancia del individuo sorprendido evadiendo la sentencia judicial; por otro lado, ante el incumplimiento de la medida de pri-

sión domiciliaria, el artículo 316 de la citada Ley Procedimental Penal previó dicho evento y puso en manos del ente investigador o del Ministerio Público el solicitar el cambio de medida al Juez quien decidirá dependiendo del caso concreto.

3. Finalmente, el párrafo que busca ser introducido al artículo 297 de la Ley 906 de 2004 aumenta sustancialmente el margen discrecional de acción de quienes intervienen en la captura y tienen la obligación de presentar al capturado ante el Juez de Control de Garantías en el plazo máximo de 36 horas. No obstante este plazo, el párrafo propuesto contradice la jurisprudencia de la Corte Constitucional señalada en la Sentencia C-239 de 2012 y que fuera citada como referencia en la *exposición de motivos* del proyecto de ley. Dicha sentencia, hablando de los eventos en los que las dificultades del territorio, la distancia o asuntos de fuerza mayor puedan incidir en el incumplimiento del plazo de 36 horas para la comparecencia del capturado ante la autoridad judicial, advierte:

“(...) la legalidad de la captura dependerá, por entero, de la diligencia con que las autoridades captoras enfrenten las dificultades que explican el retraso. Únicamente bajo estas circunstancias, puede hablarse de una debida justificación, la cual no puede ser autorizada por vía general en la ley, sino apreciada caso por caso por la autoridad judicial.” (Negrillas fuera de texto).

Esa advertencia final es inobservada por la propuesta legislativa, que en últimas, transforma la naturaleza de la obligación de las autoridades captoras: de una obligación de resultado (presentar frente a un Juez al capturado dentro de las 36 horas siguientes a la captura so pena de declarar la ilegalidad de la misma) en una obligación de medio (demostrar la diligencia en cumplir con dicho plazo).

Artículo 2°

Añade un nuevo artículo a la Ley 906 de 2004 que entrega el poder de captura a la Policía Nacional sin que medie orden judicial y alegando dos presuntos motivos fundados: (i) “*Cuando la persona es señalada de haber cometido una conducta punible*” y (ii) “*Cuando la persona es sorprendida con elementos que son producto de un ilícito y que son reconocidos por el propietario de los elementos.*”

Este Ministerio considera que estos dos eventos se encuentran ya previstos por el Código de Procedimiento Penal, concretamente, en el artículo 301 que norma los eventos de Flagrancia, motivo por el cual se considera improcedente la reforma. Vale la pena añadir que, según el artículo 301 ídem, cualquier persona podrá capturar a quien sea sorprendido en flagrancia, por lo que no se entiende la necesidad de especificar que la Policía también pueda hacerlo.

Finalmente, este artículo 2° contiene un inciso final en el que, de forma incoherente, somete la procedencia de la captura al hecho de que la “*per-*

sona que señala o reconoce los elementos comparece ante las autoridades judiciales de manera inmediata con la autoridad de policía”.

No resulta claro cuál debe ser la primera acción de la persona que señala o reconoce los elementos, pues según lo propuesto, no podría capturar inmediatamente para luego dirigirse ante las autoridades judiciales o policiales sino justo al revés.

En ese orden de ideas, convendría mejor aplicar el artículo 302 que norma el Procedimiento en caso de flagrancia y que prescribe en su tercer inciso:

“Cuando sea un particular quien realiza la aprehensión deberá conducir al aprehendido en el término de la distancia ante cualquier autoridad de policía. Esta identificará al aprehendido, recibirá un informe detallado de las circunstancias en que se produjo la captura, y pondrá al capturado dentro del mismo plazo a disposición de la Fiscalía General de la Nación.”

Artículo 3°

Busca reformar el artículo 316 de la Ley 906 de 2004 que norma el *Incumplimiento* de las obligaciones impuestas al imputado y acusado en relación a la detención o prisión domiciliaria o de aquellas inherentes a las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, así como sus consecuencias.

Se encuentran tres problemas con la reforma propuesta:

1. *De (in)competencia.* Este artículo 3° impone al sujeto condenado las mismas obligaciones a las que están sometidos los sujetos imputados y acusados en sede de Garantías; no obstante, desconoce que la competencia, cuando se habla de condenados, radica en sede de Ejecución de Penas, confundiendo la naturaleza del Juez de Control de Garantías en el proceso penal.

2. *De (in)justificación.* Diferencia las consecuencias que se derivan del incumplimiento de las obligaciones de la prisión domiciliaria y aquellas que se imponen con la medida de aseguramiento no privativas de la libertad. En este último evento, mantiene las consecuencias normadas por el artículo que busca reformar; sin embargo, para el primer caso, impone la aprehensión y la puesta a disposición del Juez de Control de Garantías, enmascarando un motivo de captura injustificado y que puede ser ejercido por cualquier persona.

3. *De desconocimiento del principio de imparcialidad del Juez.* Con el cambio de modelo de justicia penal, el Juez debe asegurarse imparcial de cara al enfrentamiento de partes que se disputan la presunción de inocencia. Es así como hoy se habla de un modelo de justicia rogada en la que el Juez pierde protagonismo procesal y serán las partes quienes deberán movilizar sus recursos, esto es, presentando las solicitudes que consideren pertinentes y necesarias para que sea él quien resuelva imparcialmente en derecho. Empero, la propuesta de reforma desconoce precisamente dicho modelo

de justicia rogada al eliminar la petición que la Fiscalía o el Ministerio Público debe hacerle al Juez, en los eventos en que se incumplan las obligaciones inherentes a la medida de aseguramiento no privativa de la libertad, para que sea este, según el caso, quien ordene su reclusión en establecimiento carcelario, disponga la reclusión en el lugar de residencia, o imponga otra medida no privativa de la libertad, dependiendo de la gravedad del incumplimiento o de la reincidencia.

Artículo 4° y Artículo 5°

Por medio de estos dos artículos se busca las reformas de los artículos 338 y 175 de la Ley de Procedimiento Penal, respectivamente. El artículo 338 prescribe los tiempos y forma de la *citación* para la celebración de la Audiencia de Acusación, el artículo 175 norma la *duración de los procedimientos* que dispone la Fiscalía para formular acusación, solicitar preclusión o aplicar el principio de oportunidad.

Son cuatro las dificultades percibidas en el marco de estas reformas:

1. *De confusión normativa procesal:* Según el artículo 4°, que busca reformar el artículo 338 de la Ley 906 de 2004, la audiencia de formulación de imputación “*se llevará a cabo en la misma de formulación de acusación de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Título III del presente Código*”, sin aclarar de qué Libro concretamente. Equivocaciones como esta pueden conducir a interpretaciones válidas pero erróneas como la siguiente: que se haga referencia al Título III contenido de las disposiciones de la *Audiencia Preparatoria*, resultando incoherente que sea el Juez de Conocimiento quien deba asumir, con la reforma, funciones de Garantías.

2. *De desconocimiento de los derechos del imputado.* La propuesta de reforma contenida en el artículo 4° desconoce abiertamente los siguientes derechos que el imputado tiene como sujeto digno y humano: (i) Solicitar su libertad cuando han transcurrido sesenta días sin que se hubiese presentado el escrito de acusación o se haya solicitado su preclusión (artículo 317, Ley 906 de 2004); (ii) La posibilidad de llegar a preacuerdos con la Fiscalía (artículo 350, ídem); y (iii) La posibilidad de aceptar los cargos imputados con un descuento de hasta la mitad de la pena imponible (artículo 351, ídem).

3. *De (in)coherencia legislativa.* El artículo 5° del proyecto de ley objeto de análisis aumenta al triple el tiempo que dispone la Fiscalía para presentar acusación o solicitar preclusión: propone noventa días “*contados desde el día siguiente a la formulación de imputación*”. No obstante, el artículo 4° propone que la imputación se celebre *en* la misma audiencia de acusación. No es muy claro cómo pueden contarse noventa días a partir del día después de una audiencia que se va a celebrar conjuntamente con la acusación.

4. *De desconocimiento del principio de oportunidad.* El mismo artículo 5° de la reforma elimina sin exponer los motivos, el plazo para que la Fiscalía pueda dar aplicación al principio de oportunidad, que se constituyó como uno de los pilares fundamentales del modelo de política criminal colombiano que entró en operaciones con la puesta en marcha de la Ley 906 de 2004.

Artículo 6°

Busca reformar el artículo 343 de la Ley 906 de 2004 que prescribe la *fecha de la audiencia preparatoria*, imponiendo motivos abstractos y subjetivos como los de “complejidad” y “gravedad” para que el Juez pueda aplazar la celebración de la Audiencia. Este artículo también es inconveniente pues ignora el modelo de justicia rogada del sistema procedimental penal, y principios como los de eficiencia y celeridad.

Artículo 7°

Este artículo propone reformar el artículo 431 del Código de Procedimiento Penal que norma el *Empleo de los documentos en el juicio*. Básicamente se propone que los documentos elevados como elementos probatorios puedan ser leídos en sus partes relevantes o ser resumidos, pero no leídos en su integridad, teniendo que ser motivado si así se requiere. Esta reforma resulta pertinente teniendo en cuenta que en la práctica judicial las partes, en una interpretación formal y exegética de la norma vigente, acuden a lecturas de documentos íntegras, muchas de las veces innecesarias y de aspectos no relevantes para el juicio, haciendo las audiencias interminables y poco efectivas. Además las partes al momento del descubrimiento probatorio ya conocen de los elementos probatorios y en esa medida la disposición del artículo 431 vigente resulta innecesaria pues no desconoce derechos fundamentales a la defensa o al debido proceso y resulta contradictoria a los principios de celeridad que debe subyacer a la actuación procesal penal.

Artículo 8°

Agrega dos numerales más al artículo 104 de la Ley 599 de 2000 que prescribe las *Circunstancias de agravación* para los delitos de *Homicidio* y el de *Lesiones*. Se propone agravar la conducta punible en los eventos en que el sujeto pasivo del tipo (la víctima) sea “*un menor de edad*” y cuando la conducta se cometa con el uso de “*arma punzante o cortopunzante*”.

Si bien es cierto, la libertad de Configuración Legislativa y la reserva en materia penal radica en el honorable Congreso de la República (siendo además un actor principal en la conformación de la Política Criminal del Estado), este no está exento de satisfacer ciertos compromisos adquiridos ante el Poder Constituyente. Según la Sentencia C-241 de 2012, proferida por la honorable Corte Constitucional:

“(…) *frente al ejercicio de dicha libertad de configuración, la Constitución opera como un me-*

canismo de “control de límites de competencia del legislador, con el fin de evitar excesos punitivos”, lo cual comporta las siguientes garantías: 1. Deber de observar la estricta legalidad. En punto a este deber, la Corte ha señalado (i) que la creación de tipos penales es una competencia exclusiva del legislador (reserva de ley en sentido material) y que (ii) es obligatorio respetar el principio de tipicidad: “nullum crimen, nulla poena, sine lege previa, scripta et certa”. De manera que el legislador está obligado no solo a fijar los tipos penales, sino que estos tienen que respetar el principio de irretroactividad de las leyes penales (salvo favorabilidad), y definir la conducta punible de manera clara, precisa e inequívoca. 2. Deber de respetar los derechos constitucionales. En relación con los derechos constitucionales, la Corte ha señalado que los tipos penales, se erigen en mecanismos extremos de protección de los mismos, y que, en ciertas ocasiones el tipo penal integra el núcleo esencial del derecho constitucional. Por lo mismo, al definir los tipos penales, el legislador está sometido al contenido material de los derechos constitucionales, así como los tratados y convenios internacionales relativos a derechos humanos ratificados por Colombia y, en general, el bloque de constitucionalidad. 3. Deber de respeto por los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Respecto de la proporcionalidad y la razonabilidad del tipo penal y su sanción, la Corte ha indicado que al establecer tratamientos diferenciales se somete a un juicio estricto de proporcionalidad del tipo, así como de la sanción. La proporcionalidad, implica, además, un juicio de idoneidad del tipo penal. Así, ante la existencia de bienes jurídicos constitucionales, el legislador tiene la obligación de definir el tipo penal de manera tal que en realidad proteja dicho bien constitucional. 4. Al igual que ocurre con el resto de competencias estatales, el ejercicio del poder punitivo está sujeto a restricciones constitucionales, tanto en lo que respecta a la tipificación como a la sanción. No podrán tipificarse conductas que desconozcan los derechos fundamentales, que no resulten idóneas para proteger bienes constitucionales o que resulten desproporcionadas o irrazonables. Lo mismo puede predicarse de las sanciones. Estas restricciones, como se indicó antes, operan frente a toda decisión estatal en materia punitiva” (Negrilla fuera de texto).

Se advierte la ausencia de los juicios de proporcionalidad y razonabilidad que respalden la propuesta de reforma. No han sido allegados los respaldos fácticos o estudios empíricos que den soporte a la propuesta del Legislador por incluir, como circunstancias de agravación específica de los tipos de Homicidio (artículo 103, Ley 599 de 2000) y de Lesiones (artículo 111, ídem), las dos referidas situaciones. Es importante que haya claridad pública sobre los argumentos que justifican la creación de cualquier situación agravante de cualquier tipo penal, como también sobre el modo en que dichas reformas protegerán efectivamente

los bienes que jurídicamente dice tutelar. Exigir estas claridades constituye una forma de control al proceso de criminalización primario, sitio desde el cual se puede poner freno al eficientismo penal, es decir, a la idea generalizada de que los diversos problemas sociales encuentran solución solamente con el castigo que deriva un proceso penal.

Artículo 9°

Este artículo busca incluir el tipo penal “artículo 341 A. *Pertenencia a grupos de delincuencia organizada*”. Este nuevo tipo penal es improcedente hasta tanto no se demuestre que cumple con los requisitos señalados por la Corte Constitucional y que fueron anteriormente anotados. No obstante, se señala que esta propuesta de norma penal encierra problemas de dogmática penal como los siguientes: (i) los verbos rectores del tipo “pertenecer”, “colaborar”, “apoyar”, y “hacer parte” engloban una amplia gama de comportamientos y fenómenos que no quedan claros, afectando el principio de tipicidad; (ii) los verbos rectores de la condición agravante del tipo, contenida en el segundo inciso, esto es “encabezar” y “dirigir”, tampoco cuentan con la suficiente claridad, habida cuenta de la complejidad de las estructuras y empresas criminales que hoy existen.

Llama la atención que el término “grupos de delincuencia organizada”, conceptualizado en el parágrafo primero del artículo propuesto, habla de la comisión de otros delitos por parte de un grupo de personas; sin embargo, el primer inciso del artículo señala que es un tipo autónomo, motivo por el cual su comisión siempre va a comportar un concurso delictivo.

Si el interés del Legislador es sancionar la conducta por el mero hecho de concertarse para cometer delitos, es claro que el tipo penal que aplica es el de *Concierto para delinquir* (artículo 340, Ley 599 de 2000), que opera con la misma autonomía de tipo, siendo innecesaria la inclusión de un nuevo tipo penal.

Finalmente, el artículo propuesto contiene un segundo parágrafo contentivo de una eximente de responsabilidad penal para “las personas que se *desmovilicen conforme a la Ley 418 de 1997, y normas que la modifican o adicionan*”. Para este Ministerio también debe haber claridad pública de las razones que sustentan estas excepciones legales en materia penal, puesto que nada se dice en la *exposición de motivos* que acompaña el proyecto de ley.

Artículo 10 y Artículo 11

Por medio del artículo 10 se busca reformar el parágrafo del artículo 30 de la Ley 65 de 1993 que contiene la *Prohibición de recluir menores en cárceles*. Según la reforma propuesta, “*Cuando se trate de homicidio, terrorismo o delitos que atenten contra la seguridad del Estado, cometidos por menores, estos serán recludos en un pabellón especial de seguridad en las cárceles del Instituto Penitenciario y Carcelario, INPEC.*”

Por su parte, el artículo 11 busca reformar el artículo 162 de la Ley 1098 de 2006 que exige la *Separación de los adolescentes privados de la libertad* de los adultos que también ejecutan pena privativa. En los eventos en los que no se disponga de establecimientos especiales y separados, el Juez puede proceder a conceder libertad provisional o detención domiciliaria; no obstante, la reforma introduce una excepción: “*salvo que se trate de homicidio, terrorismo o delitos que atenten contra la seguridad del Estado, casos en los cuales los menores serán recludos en un pabellón de especial seguridad en las cárceles del Instituto Penitenciario y Carcelario, INPEC, donde serán objeto de los programas de resocialización que para el efecto fije la política criminal adolescente*”.

Estos dos artículos son improcedentes por las razones expuestas a continuación:

1. Son formulados bajo el *paradigma de la situación irregular* derogado por la Ley 1098 de 2006 que formula el *paradigma de la protección integral* e instaura la medida pedagógica como sanción, eliminando el componente retributivo que rodea el concepto de “pena”, motivo por el cual se exige la separación de adolescentes y adultos en la ejecución de las medidas privativas de la libertad, habida cuenta de la necesidad por cumplir con la normatividad internacional sobre Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Esto se encuentra demostrado en el interés del Legislador porque el adolescente, que transó conflicto con la Ley Penal, cumpla con un castigo como el que aplica para adultos al interior de las instituciones carcelarias bajo control del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), se demuestra igualmente el uso equívoco del lenguaje, especialmente de la palabra “menor”, para referirse a la población adolescente.

2. La propuesta desnaturaliza el procedimiento de restablecimiento de derechos al que tiene derecho el adolescente en conflicto con la Ley Penal, en la medida que le sustrae la competencia del mismo al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y se la impone al INPEC, institución especializada en la administración del castigo para la población adulta pero no para la adolescente.

3. Desde una perspectiva dogmática, ninguno de los dos artículos son taxativos con los tipos penales bajo los cuales aplica la excepción de reclusión a cargo del INPEC, siendo ello exigible por el derecho penal.

4. Parte de un desconocimiento generalizado de la grave situación del sistema penitenciario y carcelario del país. En esta medida no se concibe que pueda adelantarse un proceso de restablecimiento de derechos para los adolescentes en las condiciones de hacinamiento carcelario verificadas.

Conclusión

Conforme lo expuesto, en términos generales puede afirmarse que este Proyecto de ley número 151 de 2012, no encuentra el respaldo argumen-

tativo suficiente en su exposición de motivos y carece de fundamentos empíricos, de hecho, parte de supuestos abstractos y del desconocimiento de instancias y términos procesales de la Ley 906 de 2004. Adicionalmente, no cuenta con ninguna evaluación ni instrumentos de medición que permitan verificar el potencial impacto que estas reformas traerían sobre el sistema judicial y la administración de justicia en su conjunto. Por todo lo anotado, no resulta oportuna su aprobación.

Cordialmente,

El Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa.

Farid Samir Benavides Vanegas.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 171 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se regulan las actividades subacuáticas en los espacios marítimos y fluviales jurisdiccionales de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se dictan normas de seguridad para sistemas de buceo.

Bogotá, D. C., mayo 16 de 2013

Doctora

MYRIAM ALICIA PAREDES

Presidenta Comisión Segunda

Senado de la República.

Ciudad

Asunto: Ponencia Primer Debate - **Proyecto de ley número 171 de 2012 Senado, acumulado con el Proyecto de ley 188 de 2012 Senado.**

Respetada doctora,

De conformidad con la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, y dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 151, 152 y 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el Informe de Ponencia para Primer Debate del **Proyecto de ley número 171 de 2012 Senado, por medio de la cual se regulan las actividades subacuáticas en los espacios marítimos y fluviales jurisdiccionales de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de ley número 188 de 2012 Senado, por medio de la cual se dictan normas de seguridad para sistemas de buceo.**

Atentamente,

Manuel Virgüez,
Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes y Trámite Legislativo

El **Proyecto de ley número 171 de 2012 Senado, por medio de la cual se regulan las actividades subacuáticas en los espacios marítimos y fluviales jurisdiccionales de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones**, es una iniciativa legislativa presentada por los honorables Senadores Manuel Virgüez, Carlos Alberto Baena, Alexandra Moreno Piraquive, Mauricio Aguilar y la honorable Representante Gloria Stella Díaz Ortiz, que busca reglamentar el ejercicio de las actividades subacuáticas, establecer los procedimientos y requisitos para inscribir y otorgar las licencias a las personas naturales y jurídicas dedicadas al buceo en los espacios marítimos y fluviales jurisdiccionales de la Nación, a la vez que le otorga facultades a la autoridad marítima nacional para expedir las reglamentaciones a que haya lugar.

El **Proyecto de ley 188 de 2012 Senado, por medio de la cual se dictan normas de seguridad para sistemas de buceo**, es una iniciativa presentada por el honorable Senador Juan Lozano Ramírez, y pretende incorporar a la legislación nacional las recomendaciones hechas por la Organización Marítima Internacional en cuanto al proyecto, la construcción y el equipo de los sistemas de buceo, así como normas relativas al reconocimiento de estos, a fin de reducir al mínimo el riesgo de los buceadores, el personal, los buques y las estructuras flotantes que tengan tales sistemas a bordo.

Finalmente, ante la radicación de dos iniciativas legislativas con objeto similar y considerando que no se había radicado Informe de Ponencia para primer debate para ninguno de los dos proyectos de ley, y por cuanto he sido designado ponente único de ambas iniciativas, por medio del presente informe de ponencia, procederé a su acumulación.

2. Antecedentes Históricos

Desde tiempos inmemoriales, se reconoce la práctica del buceo libre o en apnea por el hombre dada su continua curiosidad por observar las profundidades del mar.

Hay indicios de la práctica del submarinismo en la prehistoria en los grandes yacimientos de conchas de moluscos (muchos de los cuales viven varios metros por debajo de la superficie del mar) que se han encontrado en el Báltico y en las costas de Portugal¹.

Las tribus de la Polinesia también practican el buceo desde tiempos remotos; pero fueron los pescadores de coral, perlas y esponjas los primeros “profesionales” de la historia del buceo.

Las mujeres han tenido un valor notable en la actividad del buceo, así se evidencia en las pinturas de las “Amas japonesas” que se remontan a más de 3500 años de antigüedad, quienes se con-

¹ Diving-zone <http://www.diving-zone.com/esp/historia.html>

sagraban a la labor de recolectar las ostras de las profundidades, labor que en la actualidad siguen realizando en el verano en el mar del Japón, el mar Amarillo y en el océano Pacífico, frente a las costas de Hondo y Shikoku.²

Aristóteles, en su obra *Los problemas* definía al snorkel de la siguiente manera: “los buzos de la época estaban dotados para permanecer largo tiempo debajo de las aguas, respirando a través de un tubo que les hace parecerse a elefantes”³.

Los Romanos crean las primeras unidades de combate subacuático llamados “urinadores” palabra originada del latín derivada de la frase “urinare est mergi in aquam” (bucear es nadar sumergido). En esta época se comentaba que hasta el mismo Julio César era un eximio nadador y buzo. De esta “elite” hace una amplia descripción Renato Vegetius, militar y famoso autor del siglo IV de nuestra era, en su obra *De re militare*. Las primeras operaciones en que intervinieron estos combatientes fueron las guerras de César contra Pompeyo; y sus operaciones continuarían hasta el 200 de nuestra era. A partir de entonces, con la caída del Imperio Romano se perdería la figura del buzo y aunque de hecho continuaron existiendo durante el medioevo, se podría decir que en la Edad Media, Europa vivió de espaldas al mar. Habría de ser en el Renacimiento cuando la actividad subacuática volviese a tomar un nuevo impulso y resurge el Buceo comercial, utilizado en la extracción de coral y perlas, además de elementos de los naufragios⁴.

El buceo con escafandra, utilizando casco y respirando aire suministrado desde superficie, se empezó a desarrollar a lo largo de la segunda mitad del siglo XVIII pero sobre todo a partir de comienzos del siglo XIX y hoy en día continúa recurriendo a técnicas similares.

3. Generalidades

El buceo como actividad laboral y comercial es muy importante en el país, dada la extensión del territorio marítimo y la riqueza de los recursos marinos, que hacen tanto de la extracción como de la industria pesquera uno de los pilares de las exportaciones y de la economía nacional.

En 1999, Colombia contó con una producción acuícola nacional de 52.213 toneladas, de las cuales la región Caribe aportó el 43% y la región del Pacífico el 11%⁵. El trabajo de los buzos en actividades pesqueras se ha desarrollado desde siempre en las costas nacionales. Primordialmente en la realización de algunas tareas que requieren de maniobras bajo el agua y vinculados o formando parte de los numerosos pescadores artesanales que laboran en el país. Tradicionalmente, el buzo

ha sido un trabajador independiente que, solo o asociado, vende sus propios productos o sus servicios.

Pero la pesca no es la actividad única del buceo. Dentro de las múltiples actividades que realiza un buzo profesional se encuentran las de inspección de mantenimiento y limpieza de casco de embarcaciones, filmaciones y fotografía submarina, recuperación, inspección, demolición, remoción de naves y estructuras submarinas, instalación de cable de fibra óptica submarina y de servicios públicos submarinos tales como emisarios, líneas de agua potable, líneas eléctricas, oleoductos, poliductos, buceo de altura, entre otras actividades acuáticas.

4. Contexto

A consideración de la autoridad marítima nacional el país ha experimentado un auge en las actividades subacuáticas tanto en su aspecto profesional como en el deportivo. Así mismo expone que las técnicas y equipos utilizados en el buceo en nuestro país se presentan como las más modernas que le permiten al buceador una gran autonomía y libertad de movimientos.

En la actualidad la actividad del buceo no cuenta con legislación que la regule, así lo expresó el Consejo de Estado en sentencia con el radicado 3694 del 23 de enero 1997, M.P. Juan Alberto Polo Figueroa, al indicar: “... de allí que no aparezca el buceo regulado en ningún sentido, esto es, como deporte y mucho menos como actividad comercial, ni científicas...”. Lo cual se mantiene al día de hoy por lo corroborado por la autoridad marítima en respuesta al derecho de petición con radicado 29201102675 de junio 20 de 2011, al indicar: “... en la actualidad la actividad del buceo carece de reglamentación, por cuanto el Reglamento número 002 de 1995 por el cual se reglamentan las actividades subacuáticas en los espacios jurisdiccionales marítimos de la República de Colombia, fue declarado nulo por el Consejo de Estado mediante sentencia del 23 de enero de 1997”.

Pese a la inexistencia de normativa que regule y eleve a profesional la actividad del buceo, encontramos que sí es considerada como una actividad marítima. El artículo 3° del Decreto-ley 2324 de 1984 la considera una actividad marítima, al indicar: *Actividades marítimas. Para los efectos del presente decreto se consideran actividades marítimas las relacionadas con:*

.....

11. La búsqueda y extracción o recuperación de antigüedades o tesoros naufragos.

.....

13. La búsqueda y salvamento marítimos.

.....

15. La colocación de cualquier tipo de estructuras, obras fijas o semifijas en el suelo o en el subsuelo marino.

² HISTORIA Y TIPOS DE BUCEO. Curso de Buceo Deportivo. Imperio Juniors.

³ HISTORIA Y TIPOS DE BUCEO. Curso de Buceo Deportivo. Imperio Juniors.

⁴ HISTORIA Y TIPOS DE BUCEO. Curso de Buceo Deportivo. Imperio Juniors.

⁵ Conpes 3164 de 2008 Espacios oceánicos.

Actividades todas que requieren la inmersión de personas que cuenten con la idoneidad y pericia para realizar estas labores bajo el agua.

También encontramos que el artículo 5° del decreto en mención al dar algunas funciones y atribuciones a la autoridad marítima nacional, contempla la actividad del buceo, así: *La Dirección General Marítima y Portuaria tiene las siguientes funciones:*

....

11. Autorizar, inscribir y controlar el ejercicio profesional de las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas en especial las de practicaje, remolque, agenciamiento marítimo, cabotaje de naves y de carga, portuarias, estiba, dragado, clasificación, reconocimiento, bucería, salvamento y comunicaciones marítimas y expedir las licencias que correspondan. (Negritillas fuera del texto).

En cuanto a los estándares de seguridad para el ejercicio de la actividad del buceo profesional, es tenida en cuenta por la autoridad marítima nacional la Resolución A 536 (13) del 17 de noviembre de 1983 “por medio de la cual la Organización Marítima Internacional (OMI) estableció el Código de Seguridad para los sistemas de buceo”.

Respecto a la actividad del peritaje en la especialidad de buceo profesional, el Reglamento 004 de 1994 expedido por la autoridad marítima nacional DIMAR y “Que trata sobre las especialidades, categorías y competencias de los peritos marítimos” indica en el artículo 8° numeral 7 del Reglamento 004 de 1994, es: *Persona que por su idoneidad y experiencia cuenta con la capacidad suficiente para prestar asesoría y practicar inspecciones en asuntos marítimos de su especialidad.*

De igual manera, el numeral 5 del artículo 10 del mismo reglamento indica dentro de las especialidades de los peritos, específicamente “buceo y salvamento”, quienes realizan y emiten conceptos relacionados con labores de salvamento, reflotamiento, remoción de naves hundidas, auxilio de naves en emergencia, entre otras.

Y el artículo 32 ibídem expresa que en el caso de la especialidad de buceo, se otorgará licencia de perito de acuerdo con la clasificación correspondiente de las normas que regulan la materia.

Así las cosas, notamos que la normativa que hoy regula la actividad del buceo es de tipo administrativo y que para reconocer la idoneidad de las personas que se dedican a esta actividad, la autoridad marítima nacional DIMAR ha venido aceptando las certificaciones expedidas por casas internacionales como NAUI, PADI, NASE, WORDLWIDE, ACDE y la Escuela de Buceo y Salvamento de la Armada Nacional, entre otras; razón de más que nos coloca frente a la imperiosa necesidad de legislar sobre este asunto.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, al preguntársele a la Dirección General Marítima

sobre la necesidad de un marco jurídico que regule la actividad del buceo comercial, esta respondió: “(...) aunado al hecho de efectuarse en un medio naturalmente hostil para el hombre, que supone un indudable riesgo para quien lo practica, **hace necesario determinar, claramente, las normas de seguridad por las que deben regirse esta clase de actividades.**”, “*Debido al riesgo para la vida humana inherente en la práctica de las actividades subacuáticas, se considera importante regular la actividad, con el fin de establecer los requisitos y condiciones mínimas que deben acreditar las personas naturales y jurídicas que se dediquen a la actividad en comento.*” (Negritas fuera de texto).

5. Objeto de los proyectos de ley

A. El Proyecto de ley 171 de 2012 Senado, presentado por la bancada del Movimiento MIRA y suscrito por el honorable Senador Mauricio Aguilar Hurtado, busca reglamentar el ejercicio de la actividad subacuática del buceo, distinguido en sus diferentes modalidades, para así lograr una práctica segura en las aguas jurisdiccionales de la Nación.

B. El Proyecto de ley 188 de 2012 Senado, presentado por el honorable Senador Juan Lozano, busca incorporar a la legislación nacional recomendaciones de la Organización Marítima Internacional en cuanto a las condiciones de seguridad en los sistemas de buceo utilizados en el país.

6. Necesidad de Regular la Actividad de Buceo

El Consejo de Estado, en estudio de acción de nulidad interpuesta contra el Reglamento 002 – DIMAR – 1995, el cual reglamenta las actividades subacuáticas en los espacios marítimos jurisdiccionales de la República de Colombia, se refirió a la competencia para reglamentar la materia de la siguiente manera:

“*Resulta entonces, incuestionable que el Director General Marítimo al expedir el Reglamento número 002-DIMAR-95, se excedió en sus funciones, o, lo que es lo mismo, se arrogó una competencia de la cual carece, con lo cual ha infringido las disposiciones superiores que sirven de sustento jurídico a la acusación del acto demandado. El Director General Marítimo invoca las facultades que le confieren los artículo 5°, numeral 11 y 132 del Decreto 2324 de 1984 para autorizar, inscribir y controlar el ejercicio profesional de las personas naturales y jurídicas dedicadas a actividades marítimas entre las que figuran el buceo y el salvamento y expedir las licencias que correspondan. El numeral 11 del artículo 5°. del decreto en mención contempla efectivamente autorizar, inscribir y controlar el ejercicio profesional de las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas, en especial las de practicaje, remolque, agenciamiento marítimo, corretaje de naves de carga, portuarias, estiba, dragado, clasificación, reconocimiento, bucería, salvamento y*

comunicaciones marítimas y expedir las licencias que correspondan, pero en modo alguno facultar al Director General Marítimo para reglamentar la profesión de buzo ni para imponer requisitos para el funcionamiento de las empresas de buceo comercial.” (...).

“El artículo 132 del Decreto 2334 de 1984, que sí le facultar para reglamentar lo relativo a los requisitos para el ejercicio de las actividades marítimas, entre las que se cuenta el buceo, presupone tanto la existencia de normas superiores que regulen la materia, como la aprobación previa del Gobierno, de cuya existencia no se tiene conocimiento, antes todo hace indicar que no existen, puesto que no aparecen invocadas en el acto demandado, y sin que puedan tomar como tales las que en él se relacionan, ya que estas se ocupan de la reestructuración orgánica y funcional de la DIMAR, en tanto que el Decreto 2845 de 1984, bajo la denominación de “Estatuto de Deporte Colombiano”, también invocado de modo genérico, contiene normas que regulan de manera general la actividad deportiva, sin que se ocupe en particular de ninguna de ellas, de allí que no aparezca el buceo regulado en ningún sentido, esto es, como deporte y mucho menos como actividad comercial, ni científicas. De igual forma, no hay evidencias de la aprobación por parte del Gobierno del acto enjuiciado. Se configura así la violación de las normas constitucionales que atribuyen al legislador la facultad de expedir normas sobre idoneidad para el ejercicio de las profesiones (artículo 26), fijar y autorizar la exigencia de requisitos y permisos (artículos 84 y 333), así como de la que prohíbe a las autoridades ejercer funciones distintas de que le atribuyen la Constitución y las Leyes (121), invocadas por el demandante. Por lo tanto se accederá a la nulidad solicitada.” (...).

Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, del 23 de enero de 1997. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa.

7. Estadísticas

Para los peritos marítimos del buceo aparecen registrados en la DIMAR, 4 maestros con licencias vigentes y 32 con licencias no vigente; buzos de primera clase 28 con licencias vigentes y 244 con licencias no vigentes; buzos de segunda clase 36 con licencias vigentes y 448 con licencias no vigentes, lo cual nos deja ver primero el bajo registro en la autoridad marítima nacional de esta especialidad de la actividad del buceo y de otra parte el gran número de inobservancia de la renovación de la licencia una vez registrados. Esto debido, según la DIMAR a la ausencia de reglamentación sobre la materia⁶.

En la actualidad no se posee registro de las escuelas de buceo existentes en Colombia, por cuan-

to dichas escuelas no se inscriben ante la autoridad marítima nacional.

Clase de Buzo	Licencias vigentes	Licencias no vigentes
Maestro	4	32
Primera Clase	28	244
Segunda Clase	36	448
TOTAL	68	724

Fuente: Respuesta DP DIMAR N° 29201102675 de junio 20 de 2011

En Colombia se encuentran 14 empresas de buceo acreditadas para funcionar en el territorio nacional, muchas de las cuales son extensiones de empresas internacionales. Entre las empresas acreditadas encontramos: Australian Ingeniería Ltda., Buzca Soluciones de Ingeniería S. A., Buzos & Buzos Limitada, Buzos Comerciales Ingeniería Limitada, Buzos del Pacífico E.U., Buzos Técnicos Comerciales y Deportivos Limitada BUTECODE Ltda., Dincon Diving Inspections Company Ltda., Inser Ltda (ingeniería y Servicios), Jameslee Enterprise Corporation S. A. S., Servicios de Buceo Técnicos y Especializados S. A. SEBUTE S. A., Servicios Industriales de Buceo Marítimo y Ambientales Ltda., Servicios Portuarios S. A. Serport S.A., entre otras.⁷

8. Acumulación de Proyectos

En cumplimiento de la Ley 5ª de 1992 en su artículo 151, el Ponente de los Proyectos de ley 171 de 2012 y 188 de 2012, se permite hacer la acumulación de proyectos para rendir el Informe de Ponencia Para Primer Debate. En este sentido, se han conciliado y unificado los textos de ambas iniciativas legislativas y se presenta en el Informe de Ponencia, un pliego de modificaciones con los cambios sugeridos.

9. Aportes del Gremio en la Mesa de Trabajo llevada a cabo el 20 de marzo de 2013.

Por iniciativa del autor y ponente de este proyecto de ley, se realizó en el recinto del Salón de la Constitución en el Congreso de la República de la ciudad de Bogotá, una mesa de trabajo en donde se pretendía 1. Dar a conocer el **Proyecto de ley número 171**, por medio de la cual se regulan las actividades subacuáticas en los espacios marítimos fluviales jurisdiccionales de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones, y 2. Escuchar las diferentes observaciones de los asistentes sobre el particular.

A esta mesa asistieron 34 personas de diferentes entidades como la Red de empresarios de Buceo recreativo Colombia Diving del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Comisión Colombiana del Océano, Convenio Fedecas (Federación Colombiana de Actividades Subacuáticas) y la empresa Bis Ltda., Escuela de Buceo Arrecife del Pacífico, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Liga de Actividades Subacuática del departamento del Magdalena, ASOCARS, Dirección de Soberanía Territorial de la Cancillería, Mi-

⁶ Respuesta DP DIMAR N° 29201102675 de junio 20 de 2011.

⁷ Respuesta DP DIMAR N° 29201102675 de junio 20 de 2011.

nisterio del Interior, Armada Nacional, DIMAR, Buceo Colombia AVIATUR, Ministerio de Comercio, Bitácora, Centro de Buceo Isla Fuerte, Escuela Colombiana de Seguridad Acuática (ECSA), instructores de buceo PADI y NAUI Internacional.

A continuación relacionaremos las intervenciones realizadas:

- Escuela Colombiana de Seguridad Acuática (ECSA)

Intervino el señor **Guillermo Quijano**, quien realizó una breve reseña de la historia del buceo, indicó que el buceo no era considerado de alto riesgo y que se debía legislar para los que están al margen de las escuelas, igualmente indicó que el buceo recreativo es una oportunidad de crecimiento de comunidades que demandan mayor atención por parte del Estado.

Enfatizó que *“una ley que quiere llevar al buceo a un marco regulado en vez de facilitar su desarrollo va a ser un obstáculo más que deben salvar los empresarios de esta actividad, condicionar su desarrollo a entes, que nada han contribuido con el tema, hace que las decisiones cruciales sean tomadas por personas que están ajenas al quehacer diario de un buzo”*.

Finalizó recomendando *“acoger las normas técnicas de Icontec y permitir que los empresarios que están mejorando la infraestructura para el buceo tengan aquí una oportunidad para crear un mejor país”*.

- Centro de Buceo Isla Fuerte

Intervino **Pedro Fermín Pérez**, considera que el proyecto de ley tiene una buena intención, siempre es bueno tener unas reglas de juego claras, sin embargo, la ley está muy centrada en la parte técnica, en el buceo comercial, hay que ampliar un poco en otras visiones diferentes, como en la parte recreativa (conocimiento, adiestramiento), los que se dedican a esto son muy profesionales, quienes cumplen ciertas capacidades físicas y en esto se garantiza la idoneidad y calidad de los servicios que se prestan.

Finaliza indicando que se debe reglamentar bajo ciertas normas, estándares, pero que no lleguen a ser un bloqueo para quienes desarrollan el buceo en sus diferentes modalidades. Deben existir parámetros para que las certificaciones internacionales puedan ser homologables en el país de manera que no entorpezca la actividad turística.

- Luis Ernesto Puyana (Instructor de buceo PADI)

En su intervención el señor Puyana expresó que el buceo recreativo está auto-regulado por los estándares de las diferentes asociaciones internacionales y las menciona una sola vez, en generalidades. No menciona la palabra Divemaster, que es alma de un centro de buceo con operaciones en la costa, es el responsable del éxito de una operación de buceo, con buzos certificados.

Propuso que se revisará el Capítulo 2 (definiciones: buceador, faena de buceo; en el # 36 artículo 4° Capítulo 2 profundidad (se utiliza el sistema imperial); la bitácora del buzo no es un documento legal, ni obligatorio; el Capítulo 3, en competencias en actividades de buceo recreativo (afirma que no existe); artículo 15 del Capítulo 3 (se desconocen las certificaciones de asociaciones como PADI). Afirma que no necesita reglamentar nada, todo está perfectamente reglamentado mediante normas ISO. Artículo 35; el artículo 36, Capítulo. 5; artículo 39, numeral 2; parágrafo artículo 35; artículo 67; Capítulo 5 del artículo 47 al 49; artículo 39; parágrafo del artículo 55; artículo 54 (es imposible); artículo 61 (es imposible); artículo 73 (es innecesario); le preocupa la frase que dice “que permite la captura sin ánimo de lucro de recursos vivos”; prohíben para el buzo recreativo el uso de armas de cacería (arpón); artículo 25 de requisitos generales: elimina los minicursos de buceo.

- Federación Colombiana de Actividades Subacuáticas

Intervino el señor **Joaquín Pérez Armenta**, explicó que la federación va a participar en estos juegos mundiales y es una debilidad en el país la normalización de estas actividades, no hay una profesionalización, no está reglamentado, cuando se va a inscribir a nivel internacional necesitamos una profesionalización, se necesita seguir una reglamentación. Es bueno que se haya tomado una iniciativa, como ser proactivo para esto, uno tiene sus intereses pero hacer de esto un mejor proyecto.

- Buceo y Salvamento de la Armada Nacional

Intervino el **Capitán de Navío Juan Manuel Jiménez**, mostrándose interesado por el proyecto de ley. Hizo las siguientes acotaciones.

1. El buceo deportivo hay que reglamentarlo.
2. Se están formando buzos médicos o como se quiera llamar y la medicina Hiperbárica.
3. Se están formando buzos militares, tácticos, de combate.
4. Se manejan tecnólogos en buceo y salvamento. Las locomotoras que impulsa el Presidente de la República, la infraestructura OFF SHORE, la cual es operada y mantenida por buzos comerciales, esto no está reglamentado, tenemos una persona en el senado, que es nuestra voz, aprovechar y mejorar. Aprovechar y salir fortalecidos con las normas Icontec y ante los ojos del mundo sea algo serio.

- Red de Empresarios de Buceo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Colombia DIVING)

Intervino el Señor Ricardo Sánchez, realizó una presentación de la Red, explicó su funcionamiento y sus oficios. Indicó que el buceo recreativo está cobijado por la Ley General del Turismo y es considerado como turismo de aventura, razón por la cual no puede ser considerada como una actividad marítima ni fluvial.

Igualmente indicó que actualmente se trabaja con el Viceministerio de turismo para adoptar la Norma Técnica Colombiana 277-10 que contempla los servicios del buceo recreativo y los requisitos para proveedores de servicio de buceo recreativo, y se está trabajando porque esta norma va a ser obligatoria.

- PADI

Intervino la señora Adriana Cubaque. Afirma que el buceo recreativo no es de alto riesgo, está autorregulado, están más que ratificados y que puedan seguir con las normas que tienen actualmente.

- Ministerio de Industria y Comercio

Intervino el señor Carlos Socarrás, quien expresó que el buceo, tiene una normativa, realizan diferentes eventos a nivel nacional, y por lo tanto se propone un capítulo aparte para el buceo recreativo ya que es clave en el desarrollo turístico, hay recursos aprobados, están trabajando en turismo náutico, apoyan la generación de infraestructura para acceder, se ponen a disposición, el personal profesional, también teniendo en cuenta la sostenibilidad ambiental, consideración de una norma que sea justa.

10. Aportes de la Dirección General Marítima (DIMAR)

En reuniones sostenidas con el director de la DIMAR, el almirante Contralmirante Ernesto Durán González, y su grupo asesor, se estudió la posibilidad de la presentación de un texto de articulado por parte de la autoridad marítima. Este texto fue enviado mediante correo electrónico el 17 de abril de 2013, a nuestro despacho.

Aspectos Relevantes de la Propuesta de DIMAR:

- Ámbito de aplicación en espacios marítimos, fluviales y lacustres.

- Solo definiciones desarrolladas en el texto. Otros términos deberán ser tratados en la reglamentación técnica.

- Solo una clasificación de buceo basada en la finalidad:

- Industrial;
- Recreativo;
- Deportivo;
- Científico;
- Militar; y
- Institucional.

- Con dicha clasificación se busca diferenciar el recreativo (PADI y NAUI) del deportivo (FEDECAS), así como el militar (ARC) del institucional (PONAL y otros).

- De todas las clases de buceo, todas a excepción del militar (ARC) debe tener licencia de DIMAR, la cual tendrá una vigencia de 3 años.

- Los requisitos para la licencia de empresas serán: Cámara de Comercio para el caso de empresas, certificado de inspección, relación de equipos, relación de personal administrativo y operativo, seguros de cumplimiento de normas y responsabilidad civil extracontractual y pago de la licencia.

- Se contempla la posibilidad que DIMAR delegue la expedición de certificados de inspección a organizaciones privadas. Este tema será objeto de reglamentación.

- Habrán 2 inspecciones, la inicial y la de renovación, las cuales involucran todos los aspectos, desde lo técnico, administrativo, hasta equipos de buceo. Igualmente podrán haber inspecciones ocasionales.

- Se establecen obligaciones específicas para los buzos líderes, quienes serán los responsables en conjunto con las empresas al momento de las faenas.

- Las naves que transporten buzos deben cumplir con las condiciones de seguridad y catalogación que establezca DIMAR.

- Todas las certificaciones de BUZOS tendrán validez.

- DIMAR publicará el listado de organismos reconocidos en el tema de certificaciones de buzos.

- Buzos sin licencias tienen plazo de un año a partir de expedición de la ley para formalizar su situación. Las empresas también tendrán un año para obtener su licencia.

Dando cuenta del texto elaborado por la DIMAR, se procederá a su estudio y posterior ingreso al texto de esta ponencia, según sea el caso.

11. Pliego Modificatorio y de Acumulación de los Proyectos Radicados

Luego del estudio de las diferentes propuestas y observaciones indicadas sobre los proyectos de ley acumulados en esta ponencia, se establecieron las siguientes modificaciones.

El título del proyecto se modificó quedando así: *“por medio de la cual se regula la actividad de buceo y se dictan otras disposiciones”*.

De los 75 artículos que hacían parte del Proyecto de ley 171 de 2012 Senado, fueron eliminados 41 artículos, los restantes 34 artículos fueron reorganizados y modificados, eliminando los títulos y dejando únicamente la organización en capítulos.

El pliego modificatorio cuenta con treinta y ocho (38) artículos, divididos en cinco (05) capítulos, de la siguiente manera:

- Capítulo I: Disposiciones Generales. Va desde el artículo 1° al 3°.

- Capítulo II: De la Actividad del Buceo. Va del artículo 4° al 5°.

- Capítulo III: De las empresas de Buceo. Va del artículo 11 al 17.

- Capítulo IV: Condiciones de seguridad. Va del artículo 18 al 31.

- Capítulo V: Disposiciones finales y complementarias. Del artículo 32 al 38.

Se eliminaron los artículos 3°, 7°, 9°, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 51, 54, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 70, 71 y 72.

Se adicionaron cinco (05) artículos nuevos, que luego de la reorganización del texto quedaron ubicados en los artículos 8°, 9°, 18, 32 y 37.

Artículo 1°. *Objeto*. Se pretende regular la actividad de buceo únicamente y establecer medidas generales de seguridad para la realización de la misma.

Artículo 2°. *Ámbito de Aplicación*. Se adicionan los espacios lacustres.

Artículo 3°. *Buceo como Actividad de Alto Riesgo*. Eliminado.

Artículo 4°. *Definiciones*. Sube al artículo 3°. Se eliminan 30 definiciones (Bucear, Buceador, Buceo Autónomo, Buceo Comercial, Buceo Científico, Buceo de una Atmósfera, Buceo Libre o en Apnea, Buceo Recreativo, Buceo Semiautónomo, Buzo Deportivo, Buzo Recreativo, Buzo Científico, Buzo Comercial, Buzo Táctico Militar, Buque o nave, Campana de Buceo, Certificación de Buceo Comercial, Empresas de Buceo Comercial, Estaciones de Carga o llenado de tanques, Gas respirable/mezcla respirable, Guindola, Libreta de Buceo, Licencia de Buzo, Medicina Hiperbárica, Medicina Submarina, Plantas y equipos de Buceo, Profundidad, Profundidad máxima de operación de un sistema de buceo, Sistema de Evacuación, Supervisor de Buceo). Se modificó la definición 'Patente de Buceo' por 'Licencia'. Y se agregó el término de 'Buzo Líder'.

Artículo 5°. *Se modificó el término 'comercial' por 'industrial'*. Se eliminó la frase 'pudiendo también explotar, explorar y aprovechar los recursos submarinos.'

Artículo 6°. *Pasa al artículo 19*. Es renombrado 'Aviso de las Faenas'. Se elimina el párrafo y el inciso segundo pasa a ser Parágrafo.

Artículo 7°. Eliminado

Artículo 8°. *Pasa al artículo 20*, con modificaciones. Ingresas artículo nuevo definición Buceo Institucional.

Artículo 9°. Eliminado. Ingresas Artículo nuevo definición Buceo Recreativo.

Artículo 10. Eliminado

Artículo 11. Eliminado

Artículo 12. Eliminado

Artículo 13. *Pasa al artículo 6°*. Se separó el Buceo Deportivo del Recreativo, dejando en este artículo únicamente el buceo deportivo, y se modificó su texto para ajustarlo a la definición.

Artículo 14. Eliminado

Artículo 15. Eliminado

Artículo 16. Eliminado

Artículo 17. *Pasa al artículo 7°*. Se eliminó la palabra 'Investigativo' dejando el genérico 'científico'. Se adicionó a los investigadores independientes y la especificidad de la actividad científica.

Artículo 18. Eliminado. Ingresas artículo nuevo, Obligaciones del Buzo Líder.

Artículo 19. Eliminado

Artículo 20. *Pasa al artículo 4°*, es renombrado 'Clases de Buceo' y se ajusta la redacción.

Artículo 21. Eliminado

Artículo 22. Eliminado

Artículo 23. Eliminado

Artículo 24. *Pasa al artículo 10*. Se renombra 'Buceo Militar y Policial', adicionándose a la Policía Nacional a este tipo de buceo, es ajustada y modificada la redacción del artículo.

Artículo 25. Eliminado

Artículo 26. Eliminado

Artículo 27. Eliminado

Artículo 28. Eliminado

Artículo 29. Eliminado

Artículo 30. Eliminado

Artículo 31. Eliminado

Artículo 32. Eliminado. Ingresas artículo nuevo, Validez de las certificaciones.

Artículo 33. Eliminado

Artículo 34. Eliminado

Artículo 35. Eliminado

Artículo 36. Eliminado

Artículo 37. Eliminado. Ingresas artículo nuevo, Facultad Sancionatoria.

Artículo 38. *Pasa al artículo 23*. Se modifica la redacción y se elimina el párrafo.

Artículo 39. Eliminado

Artículo 40. Eliminado

Artículo 41. Eliminado

Artículo 42. *Pasa al artículo 11*. Se adiciona la función de 'autorizar' y la palabra 'instituciones'. Se ajusta redacción.

Artículo 43. *Pasa al artículo 17*, se modifican algunos numerales, se adicionan los numerales 1, 11, 12 y 13. Parte del numeral 10 es tomado para formar un nuevo artículo (artículo 18). Se modifica el párrafo.

Artículo 44. *Pasa al artículo 16*. Es renombrado 'Certificados'. Se ajusta la redacción, se modifica el párrafo 1° y se adicionan los párrafos 3° y 4°.

Artículo 45. Pasa al artículo 21. Se ajusta la redacción.

Artículo 46. Pasa al artículo 22. Se le agrega la frase *'so pena de la imposición de las sanciones correspondientes establecidas en la normatividad ambiental, previo procedimiento administrativo de la autoridad competente.'*

Artículo 47. Pasa al artículo 12. Se especifican qué tipos de empresas de buceo deben obtener licencia para realizar la actividad, licencia que debe ser expedida por la Autoridad Marítima.

Artículo 48. Pasa al artículo 13. Se elimina al Representante legal del articulado, quedando abierta la opción del trámite de renovación de la licencia a quien estime la empresa.

Artículo 49. Pasa al artículo 14. Se modifica el artículo dejando a la Autoridad Marítima como la encargada de estipular el valor de la licencia a la empresa de buceo, tasada según los criterios establecidos por la Ley 1115 del 2006.

Artículo 50. Se convierte en un párrafo del artículo 12.

Artículo 51. Eliminado

Artículo 52. Pasa al artículo 15. Se elimina el numeral 8, se adicionan los numerales 6 y 10 y el párrafo.

Artículo 53. Pasa al artículo 24. Se adiciona a las instituciones y se ajusta la redacción.

Artículo 54. Eliminado

Artículo 55. Pasa al artículo 25. Se ajusta la redacción.

Artículo 56. Pasa al artículo 26. Se elimina la frase 'en primera instancia' por 'administrativa'.

Artículo 57. Pasa al artículo 27. Se adiciona un párrafo así: *'Para cumplir con la seguridad de los buzos, además de los certificados de inspección, las empresas capacitarán y evaluarán periódicamente el personal que labore en su respectiva empresa.'*

Artículo 58. Pasa al artículo 28. Se ajusta la redacción.

Artículo 59. Pasa al artículo 29. Con modificaciones.

Artículo 60. Pasa al artículo 30. Se adiciona la frase *'En cualquier caso, esta autorización debe dar cumplimiento a lo establecido en la normatividad correspondiente al uso, construcción, comercialización, tenencia y transporte de semisumergibles y sumergibles.'*, al final del inciso segundo.

Artículo 61. Eliminado

Artículo 62. Pasa al artículo 31. Se elimina la palabra 'embarcaciones' por el genérico 'naves'. Con modificaciones en el texto.

Artículo 63. Eliminado

Artículo 64. Eliminado

Artículo 65. Eliminado

Artículo 66. Eliminado

Artículo 67. Eliminado

Artículo 68. Pasa al artículo 33. Se elimina la frase *'previo el lleno de los requisitos exigidos por la Autoridad Marítima Nacional y la presente ley.'*

Artículo 69. Pasa al artículo 34. Se ajusta la redacción del texto.

Artículo 70. Eliminado

Artículo 71. Eliminado

Artículo 72. Eliminado

Artículo 73. Pasa al artículo 35.

Artículo 74. Pasa al artículo 36. Se modifica el texto.

Artículo 75. Pasa al artículo 38.

En este sentido, nos permitimos presentar a los honorables Senadores la siguiente:

Proposición

Dése primer debate al **Proyecto de ley número 171 de 2012 Senado, acumulado con el proyecto de ley número 188 de 2012 Senado, por medio de la cual se regula la actividad de buceo y se dictan otras disposiciones**, con el siguiente pliego modificatorio.

De los honorables Senadores,

Manuel Virgüez,

Senador de la República.

PLIEGO MODIFICATORIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 171 DE 2012 SENADO, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DE 2012 SENADO

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

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto **regular** el ejercicio de la actividad **de buceo**, establecer los procedimientos y requisitos para otorgar licencias a las personas naturales y jurídicas **dedicadas a dicha actividad y establecer las medidas generales de seguridad para su adecuado ejercicio.**

Artículo 2°. *Ámbito de Aplicación.* La presente ley se aplicará a las personas naturales y jurídicas que realicen **la actividad de buceo** en los espacios marítimos, fluviales **y lacustres** del territorio nacional.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efectos de la aplicación de la presente Ley se entenderá por:

1. Accidente de buceo. Es todo **suceso que produzca daño a personas, instalaciones o equipos, directa o indirectamente, relacionado con la práctica de la actividad del buceo.**

2. Autoridad Marítima Nacional. Es la entidad que a nombre del Estado autoriza, coordina, controla, vigila y determina, entre otras actividades, los requisitos para inscribir y **expedir** licencias **a empresas o instituciones dedicadas a la actividad de buceo**, y expide los correspondientes reglamentos. Actualmente está constituida por la Dirección General Marítima - DIMAR.

3. Bitácora de buceo. Es el documento que registra la información correspondiente a cada una de las inmersiones del buzo, **debidamente** actualizada y **refrendada** por el **buzo líder** de cada faena de buceo.

4. Buceo. Es el acto por medio del cual el hombre se sumerge en cuerpos de agua, con el fin de desarrollar una actividad **industrial**, recreativa, deportiva, de investigación científica, militar o policial, **e institucional**, con o sin ayuda de equipos especiales.

5. Buzo. Es la persona debidamente **certificada** para la práctica del buceo, reteniendo la respiración o respirando con ayuda de equipos apropiados, con conocimientos técnicos que lo habilitan para llevar a cabo en forma segura las inmersiones programadas, **sometiéndose a un ambiente o medio hiperbárico**.

6. Buzo líder. Es aquella persona experta que es designada por una empresa de buceo como responsable de la actividad en cada faena de buceo, independientemente de su finalidad. El buzo líder puede denominarse supervisor, buzo maestro o Dive Master, instructor, etc.

7. Empresa de Buceo. Son aquellas legalmente constituidas, cuyo objeto social es el buceo en cualquiera de sus **clases**, las **cuales** deben contar con los equipos, medios y personal idóneo. Para desarrollar su actividad deberán **inscribirse y estar autorizadas mediante licencia expedida por** la Dirección General Marítima.

8. Licencia. Documento expedido por la Autoridad Marítima Nacional que autoriza el funcionamiento de una empresa **o institución** dedicada a la actividad **de buceo**, con fines **industriales, deportivos, recreativos, científicos o institucionales**.

9. Medicina del Buceo. Es la especialidad médica que trata sobre las enfermedades propias del buzo, la prevención de sus accidentes, la fisiología de las presiones y de las mezclas gaseosas y la forma de tratar las enfermedades del buceo.

CAPÍTULO II

De la Actividad del Buceo

Artículo 4°. *Clases de Buceo.* De acuerdo con la **finalidad**, se establece la siguiente clasificación:

1. **Buceo industrial**
2. **Buceo** deportivo
3. **Buceo** científico
4. **Buceo Institucional**
5. **Buceo Recreativo**
6. **Buceo** militar y policial

Artículo 5°. *Buceo Industrial.* Es aquella actividad que corresponde a la explotación del buceo con fines comerciales para realizar trabajos de construcción, mantenimiento, reparación, inspección, demolición, remoción, recuperación, reparación y salvamento de estructuras naves, aeronaves o artefactos navales, salvamento de especies, exploración, búsqueda, remodelación, rescate o recuperación de antigüedades náufragas, objetos y sustancias, filmación y fotografía submarina, entre otros.

Artículo 6°. *Buceo Deportivo.* Es aquella actividad en la cual se emplean técnicas del buceo para la práctica de actividades deportivas, **sin ánimo de lucro, cuyo objeto es la participación en competencias y certámenes deportivos de manera profesional y/o aficionada**.

Artículo 7°. *Buceo Científico.* Es aquella actividad ejecutada en apoyo de investigaciones de carácter científico, **realizada por** una institución de derecho público o privado, **o por investigadores independientes, cuyo objeto es recolectar muestras o datos y producir un documento científico como soporte directo o indirecto para la toma de decisiones**.

Artículo 8°. *Buceo Institucional.* Es aquella actividad de buceo realizada por personas pertenecientes a entidades del Estado del orden nacional o local, cuyo fin es el cumplimiento de sus funciones legales.

Artículo 9°. *Buceo Recreativo.* Es aquella actividad de inmersión en apnea o con la ayuda de equipos de respiración autónomos o semiautónomos con fines comerciales y turísticos, cuyo único propósito es la contemplación, entretenimiento y diversión.

Artículo 10. *Buceo Militar y Policial.* Es aquella actividad realizada por personal perteneciente a las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional de Colombia o de países extranjeros, con fines exclusivamente de entrenamiento, defensa y/o seguridad.

Parágrafo: Las actividades realizadas por estos buzos se rigen por las normas y disposiciones **de seguridad** emanadas del Ministerio de Defensa Nacional, que pueden ser delegadas a la Armada Nacional y la Policía Nacional según sea el caso, **observando en todo momento los estándares internacionales de seguridad**.

CAPÍTULO III

De las Empresas de Buceo

Artículo 11. *Inscripción de las Empresas de Buceo.* La Autoridad Marítima Nacional, es la encargada de inscribir, controlar y autorizar a las empresas **e instituciones** legalmente constituidas que cumplan con los requisitos exigidos para ejercer la actividad de buceo. **Así mismo, deberá** llevar el registro de dichas empresas, el cual será publicado y actualizado en la página web de la entidad.

Artículo 12. *Obligatoriedad de la Licencia.* Para realizar la actividad del buceo deportivo, recreativo, comercial, científico o institucional, se requiere que la empresa o institución correspondiente tenga licencia vigente expedida por la Autoridad Marítima.

Parágrafo: Todos los trámites relacionados con la expedición por primera vez y renovación de la licencia de explotación comercial como empresa de buceo, se debe adelantar por intermedio de la Capitanía de Puerto respectiva.

Artículo 13. *Vigencia de la Licencia.* La licencia como empresa de buceo, tendrá una vigencia no superior a tres (3) años, y antes de cumplirse el plazo de vencimiento se podrá tramitar su renovación.

Artículo 14. *Valor de la Licencia.* El valor de la licencia por primera vez y por renovación será determinado por la Autoridad Marítima Nacional, con fundamento en la Ley 1115 de 2006, o norma que la modifique o sustituya.

Artículo 15. *Requisitos para Inscripción, Expedición y Renovación de la Licencia.* Para efectos de inscribir, expedir y renovar la licencia, las sociedades y/o empresas interesadas deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Diligenciar el formato expedido por la Autoridad Marítima.

2. Para el caso de empresas, certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio, donde indique que dentro del objeto social de la empresa se encuentra contenida la prestación de servicios de buceo conforme a la clasificación establecida en la presente ley, el cual será consultado por la DIMAR en el registro público de manera virtual.

3. Presentar manual o catálogo de servicios a prestar.

4. Presentar relación de los equipos y seguridad mínimos requeridos para el tipo de buceo que se va a desarrollar.

5. Presentar relación del personal administrativo.

6. Presentar relación del personal operativo, como coordinadores o supervisores de operaciones, Dive Master, instructores, entre otros, vinculado a la empresa o entidad, con sus respectivas certificaciones vigentes como buzos, copia de los contratos laborales y afiliaciones a seguridad social, quienes deben estar adecuadamente capacitados y entrenados en procedimientos y acciones a ser adoptadas, especialmente en casos de emergencia.

7. Presentar certificado de inspección inicial, anual o de renovación, según corresponda, de acuerdo a la reglamentación expedida por la Autoridad Marítima.

8. Presentar Pólizas de garantía de cumplimiento de las normas que regulen y reglamente la actividad del buceo.

9. Presentar póliza de responsabilidad civil extracontractual que ampare daños ocasionados en el ejercicio de la actividad del buceo.

10. Presentar recibo de pago por concepto de expedición de la Licencia.

Parágrafo. *El monto y la vigencia de las pólizas establecidas en los numerales 8 y 9 del presente artículo serán establecidos por la Autoridad Marítima Nacional.*

Artículo 16. *Certificados.* Las empresas dedicadas a la actividad del buceo, están obligadas a presentar a la Autoridad Marítima el certificado de inspección de personal, sistemas, equipos, accesorios e instalaciones, cada vez que esta lo requiera. Estos certificados tendrán vigencia de tres (3) años. Toda empresa será objeto de los siguientes reconocimientos y certificaciones:

1. **Certificación Inicial.** Toda empresa que a la entrada de vigencia de esta ley realice actividades de buceo, ó antes de que entre en servicio por primera vez, deberá obtener su certificación mediante inspección completa y minuciosa a todo el personal, sistemas, equipos, accesorios e instalaciones, constatando que cumple con las disposiciones de la presente ley.

2. **Reconocimiento anual.** Realizado dentro del mes anterior o posterior a la fecha en que se cumpla cada año de validez del certificado de seguridad inicial para el sistema de buceo, los accesorios, equipos, instalaciones y personal de la empresa.

3. **Renovación.** Realizado dentro del mes anterior a la fecha de terminación de la vigencia de la licencia, mediante la inspección completa y minuciosa a todo el sistema, sus equipos, accesorios e instalaciones, que garanticen la seguridad de los buzos en las respectivas faenas de buceo.

Parágrafo 1º. *Además de lo anterior, también se podrán llevar a cabo inspecciones extraordinarias, cuando así lo determine la Autoridad Marítima.*

Parágrafo 2º. Cada vez que exista una falla en los equipos debido a falta de mantenimiento, operación o por accidente, el certificado pierde su vigencia y una vez reparado se debe solicitar una nueva inspección.

Parágrafo 3º. *Los certificados serán realizados por funcionarios de la DIMAR, la cual podrá no obstante confiar esta tarea a inspectores nombrados al efecto, o a organizaciones por ella reconocidas, conforme a los requisitos y procedimientos establecidos por la Autoridad Marítima.*

Parágrafo 4º. *El valor de los certificados serán determinados por la Autoridad Marítima, observando criterios objetivos de mercado.*

Artículo 17. Obligaciones de las Empresas de Buceo. Las empresas de buceo debidamente autorizadas, deben cumplir con las siguientes obligaciones:

1. Cumplir con las disposiciones contenidas en la presente ley, la legislación marítima vigente y las normas técnicas inherentes a su actividad, así como con las instrucciones y/o recomendaciones de la Autoridad Marítima Nacional, del Capitán de Puerto y de las Unidades de Guardacostas de la jurisdicción.

2. Desarrollar su actividad con buzos que posean licencia vigente.

3. Realizar el transporte de los buzos, a bordo de **las** naves que cumplan las normas de seguridad, navegabilidad **y demás criterios técnicos específicos dictaminados por la Autoridad Marítima.**

4. Cumplir con la legislación nacional vigente.

5. Tener vigente la licencia **para empresas de buceo**, otorgada por la Autoridad Marítima Nacional.

6. Cumplir con la legislación laboral vigente, en lo que a contratos individuales o colectivos se refiere.

7. Proveer los medios, materiales y la infraestructura necesaria, para que las faenas de buceo se desarrollen en forma segura para quienes intervienen en ellas.

8. Verificar que los medios, materiales y la infraestructura que proporciona un tercero sean adecuados para la ejecución del trabajo objeto del contrato.

9. Solicitar, someterse y facilitar las inspecciones que realice la Autoridad Marítima.

10. Contar con los certificados de inspección del material, los cuales deberán estar vigentes ante cualquier requerimiento por parte de la Autoridad Marítima.

11. Abstenerse de desarrollar la actividad de buceo en los lugares y condiciones prohibidas por la Autoridad Marítima Nacional, observando siempre que se garantice la seguridad de la vida humana en el mar, la seguridad de las naves y la protección del medio ambiente marino.

12. Ayudar y socorrer a cualquier otro buzo o persona que, con ocasión del desarrollo de la actividad, se encuentre en peligro.

13. Informar por escrito, oportuna y detalladamente a la Autoridad Marítima sobre cualquier violación a las normas de la normatividad marítima o siniestro marítimo ocurrido durante el desarrollo de la actividad de buceo o relacionado con ella.

14. Nombrar para cada faena un **Buzo líder.**

Parágrafo. El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones anteriores se considera **como infracción a la normatividad marítima, será objeto de investigación administrativa por parte de**

la Autoridad Marítima conforme a lo establecido en el Decreto-ley 2324 de 1984, o norma que lo sustituya o modifique, y generará la imposición de las sanciones correspondientes.

CAPÍTULO IV

Condiciones de Seguridad

Artículo 18. Obligaciones del Buzo Líder. **El buzo líder designado por una empresa o institución para una faena de buceo, o escogido por el grupo,** deberá cumplir con las siguientes obligaciones:

1. Tener licencia vigente, mediante la cual se acrediten sus conocimientos y experiencia en el buceo a practicar.

2. Verificar que los buzos tengan las licencias que les permita ejecutar la actividad correspondiente.

3. Planear, organizar y controlar la ejecución de las operaciones de inmersión en el lugar donde se realicen.

4. Manejar a su cargo no más del número máximo de buzos permitidos.

5. Suspender las labores de los buzos que a su juicio no se encuentren en adecuadas condiciones físicas o anímicas para ejecutar trabajos submarinos, o cuando los recursos, las condiciones ambientales o los equipos o medios no sean adecuados.

6. Estar presente en todas las inmersiones que realicen los buzos y llevar una minuta en la que debe anotar la profundidad, tiempos de iniciación y término de cada inmersión, programa de descompresión de cada inmersión y las actividades desarrolladas.

7. Informar **inmediatamente** en caso de accidente **de buceo** a la Capitanía de Puerto correspondiente y a Guardacostas de la Armada Nacional **por cualquier medio. Posteriormente deberá hacerlo** mediante escrito que contenga todos los datos relacionados con el **suceso.**

8. Refrendar la bitácora de buceo correspondiente, cada vez que finalice una faena con el fin de certificar las inmersiones realizadas.

9. Contar con la capacidad para suspender cualquier tipo de operación a su cargo en caso de que las condiciones de seguridad no satisfagan los niveles requeridos y autorizar o negar el ingreso al agua de buzos de cualquier categoría.

Parágrafo 1º. **El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones anteriores se considerará como infracción a la normatividad marítima, será objeto de investigación administrativa por parte de la Autoridad Marítima conforme a lo establecido en el Decreto-ley 2324 de 1984, o la norma que lo sustituya o modifique, y generará la imposición de las sanciones correspondientes.**

Parágrafo 2º. Cuando se vaya a realizar la actividad de buceo de manera independiente, el grupo de buzos deberá acordar quiñen será el líder.

Artículo 19. Aviso de las Faenas. Antes de la ejecución de las faenas de buceo industrial, científico e institucional, se deberá informar a la Capitanía de Puerto del lugar, quien tendrá conocimiento del lugar y hora donde se desarrollará cada faena.

Parágrafo. Cuando se trate de la búsqueda, remoción, rescate o recuperación de antigüedades naufragas requiere de la autorización de la Dirección General Marítima, según lo establecido en la legislación nacional.

Artículo 20. Suspensión de las Faenas de Buceo. Las unidades de la Armada Nacional, Cuerpo de Guardacostas o el Capitán de Puerto **podrán** suspender las faenas de buceo **cuando esté en riesgo la seguridad de la vida humana en el mar y de las naves.**

Artículo 21. Normas de Seguridad. Los equipos y sistemas empleados para **la actividad de buceo** deben satisfacer las normas de seguridad que determine la Autoridad Marítima Nacional. La operación de estos equipos y/o sistemas, deberá ser respaldada por el correspondiente certificado de inspección **de que trata el artículo 16 de la presente ley.**

Artículo 22. Responsabilidad Ambiental. Las empresas de buceo ejercerán sus actividades de manera responsable con el medio ambiente marino, y velarán por su conservación, preservación y aprovechamiento sostenible, **so pena de la imposición de las sanciones correspondientes establecidas en la normatividad ambiental, previo procedimiento administrativo de la autoridad competente.**

Artículo 23. Registro de Buzos. La Autoridad Marítima Nacional llevará el registro nacional de Buzos, donde indique entre otros datos el **tipo de certificación que posean y la entidad que avala dicha certificación. La DIMAR creará un espacio en su página web oficial para permitir este registro.**

Artículo 24. Control del Buceo. El control del buceo a nivel local corresponde a la Capitanía de Puerto de la jurisdicción, la cual lleva a cabo el control de las empresas **o instituciones** de buceo y **emitirá** las instrucciones y/o recomendaciones pertinentes para garantizar la seguridad de la vida humana en el mar. A nivel nacional es ejercido por la Dirección General Marítima.

Artículo 25. Informe de Accidentes de Buceo. En caso de producirse accidentes en faenas de buceo en la jurisdicción de la Autoridad Marítima, la empresa, el supervisor, instructor de buceo o los buzos que participen en la faena, **deberán** informar a la Capitanía de Puerto correspondiente,

independientemente de las acciones necesarias para brindar la atención médica al personal accidentado.

Parágrafo. La Autoridad Marítima en conjunto con las Secretarías de Salud respectivas, propenderán para que existan los elementos, e instrumentos y personal idóneo para el tratamiento de accidentes del buceo y **el Gobierno Nacional** fortalecerá la aplicación de la disciplina denominada medicina del buceo.

Artículo 26. Investigación de Accidentes de Buceo. En todos los casos de accidentes ocurridos en faenas de buceo, la Capitanía de Puerto correspondiente debe adelantar una investigación **administrativa**, siguiendo el procedimiento establecido por el Decreto 2324 de 1984 **o la norma que lo derogue o modifique**, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.

Artículo 27. Seguridad de los Buzos. La responsabilidad por la seguridad de la vida humana en el mar, recae en la empresa **o institución** de buceo **y del Buzo líder**, a cargo de la **faena**.

Parágrafo. Para cumplir con la seguridad de los buzos, además de los certificados de inspección, las empresas capacitarán y evaluarán periódicamente el personal que labore en su respectiva empresa.

Artículo 28. Conducción de la Faena de Buceo. Toda faena de buceo debe ser conducida desde **una** nave, plataforma **o lugar adecuado**. En trabajos de inspección, reparación o carena de la obra viva de los buques o artefactos navales, es obligatorio el uso de un buque o nave menor con equipo básico de apoyo.

Artículo 29. Utilización de Señales. Cuando se ejecuten **faenas de buceo, independientemente de su propósito o lugar, el Buzo Líder** está en la obligación **de tomar las medidas pertinentes y necesarias, tales como que** todos los equipos de abordaje permanezcan asegurados y mantener izada la bandera "ALFA" del Código Internacional de Señales durante la faena, **hacer uso de las demás banderas, boyas, boyarines y cualquier otra indicación que garantice la señalización de que la actividad se está desarrollando en dicha área específica. Así mismo es responsable de que estas medidas permitan que se conozca en un radio de influencia suficiente que garantice una zona de seguridad al personal de buzos de cualquier tipo de riesgo.**

Artículo 30. Autorización, Sumergibles y Hábitat Submarinos. Cualquier tipo de vehículo que opere bajo el agua, ya sea manejado a control remoto u operado desde su interior, deberá contar con la autorización de la Autoridad Marítima y poseer permiso de operación, indicando el propósito específico para el cual va a ser utilizado.

La Autoridad Marítima Nacional determinará las condiciones y medidas de seguridad que deben cumplir los mismos. **En cualquier caso, esta**

autorización debe dar cumplimiento a lo establecido en la normatividad correspondiente al uso, construcción, comercialización, tenencia y transporte de semisumergibles y sumergibles.

Artículo 31. *Naves de Transporte y Apoyo.* Las **naves utilizadas** para el transporte y apoyo de los buzos deberán **cumplir con las disposiciones de seguridad vigentes, así como las condiciones de navegabilidad y catalogación establecidas por la Autoridad Marítima Nacional.**

Parágrafo. La Autoridad marítima a través de las Capitanías de Puerto será la encargada de verificar la existencia y estado de estos equipos, para lo cual realizará las respectivas inspecciones.

CAPÍTULO V

Disposiciones Finales y Complementarias

Artículo 32. *Validez de las Certificaciones.* **Las certificaciones nacionales o extranjeras expedidas a buzos por organismos reconocidos tendrán validez para ejercer la actividad de buceo en Colombia.**

Parágrafo 1°. *La Dirección General Marítima establecerá el listado de organismos reconocidos nacionales y extranjeros a que se refiere el presente artículo.*

Artículo 33. *Transitoriedad para Buzos.* Los buzos que actualmente vienen ejerciendo actividades de buceo de manera independiente sin certificaciones, ni licencias, tendrán plazo de un (1) año a partir de la fecha de publicación de la presente Ley, para obtener la **certificación** que lo acredite como buzo.

Artículo 34. *Transitoriedad para Empresas de Buceo.* Dentro **del año** siguiente a la publicación de la presente ley, las empresas **e instituciones** de buceo **deberán obtener** la licencia respectiva, expedida por la Autoridad Marítima.

Artículo 35. *Día Nacional del Buzo.* Estipúlese el tercer sábado del mes de septiembre como el Día Nacional del Buzo, en el cual se exalta la labor de quienes desempeñan esta actividad.

Artículo 36. *Facultad Reglamentaria.* La Autoridad Marítima – DIMAR, **expedirá la reglamentación técnica referente a la actividad del buceo.**

Artículo 37. *Facultad Sancionatoria.* **El incumplimiento a las obligaciones establecidas en la presente ley, constituirá infracción a normas de marina mercante y será objeto de investigación administrativa e imposición de las sanciones respectivas a cargo de la Dirección General Marítima, conforme a lo establecido en el Decreto-ley 2324 de 1984, o norma que lo modifique o sustituya.**

Artículo 38. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Manuel Virgüez,

Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 287 - Viernes, 17 de mayo de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia y Texto para primer debate al Proyecto de ley número 121 de 2012 Senado, por la cual se adoptan medidas para garantizar la representación democrática de los contribuyentes de para fiscales agropecuarios y pesqueros en las directivas de las agremiaciones que los administran y transparencia en el manejo de los recursos.	1
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 151 de 2012 Senado, por la cual se dicta un conjunto de normas para fortalecer el marco jurídico de lucha contra las diferentes formas de criminalidad, se reforman los códigos Penal, de Procedimiento Penal el Penitenciario y Carcelario, la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.	9
Informe de ponencia para primer debate y Pliego modificadorio al Proyecto de ley número 171 de 2012 Senado, por medio de la cual se regulan las actividades subacuáticas en los espacios marítimos y fluviales jurisdiccionales de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de ley número 188 de 2012 Senado, por medio de la cual se dictan normas de seguridad para sistemas de buceo.	16