



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 145

Bogotá, D. C., jueves, 26 de marzo de 2015

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### PONENCIA PRIMER DEBATE SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 22 DE 2014 SENADO, 167 DE 2014 CÁMARA

*por el cual se reforma el artículo 221  
de la Constitución Política de Colombia.*

En cumplimiento de la designación que hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara, me permito presentar informe de ponencia para el primer debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 22 de 2014 Senado, 167 de 2014 Cámara, *por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.*

El trámite legislativo surtido en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 11 de diciembre de 2014, en la cual se aprobó el Proyecto de Acto Legislativo 22 de 2014, evidenció la importancia de profundizar en conceptos que están relacionados con uno de los pilares fundamentales de nuestra Carta fundante, las garantías para el pleno ejercicio de los derechos de cualquiera de los ciudadanos. Dichas discusiones motivan a esta nueva legislatura a precisar el alcance y los límites de la Justicia Penal Militar (JPM), y en especial su competencia para conocer de conductas o delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas.

Para lograr esto, tal y como lo manifestó el Ministro de Defensa en el debate llevado a cabo en diciembre de 2014, es necesario contar con una JPM independiente del mando institucional, con el fin de asegurar que cualquier tipo de proceso que se adelante en esta jurisdicción cuente con las garantías necesarias para defender los derechos de las víctimas, pero también para garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica de aquellas personas que estén siendo investigadas.

Lo anterior, irá de la mano con el fiel compromiso de que jurídicamente se asegurará que todos

los casos de los mal llamados “falsos positivos” sigan en la justicia ordinaria y se blindará toda posibilidad de que haya lugar algún traslado de casos, de este tipo, a la JPM.

En atención con lo manifestado por algunos miembros de la Alianza Verde y el Polo Democrático, respecto de que esta iniciativa “otorga el juzgamiento de delitos del Derecho Internacional Humanitario a unos tribunales que no son independientes y, posiblemente, tampoco imparciales”, me permito manifestar que el texto que se presenta mediante la presente ponencia introduce un mecanismo legal a través del cual expresamente se establece que las más graves infracciones al DIH serán de conocimiento de la justicia ordinaria.

Sin embargo, es importante aclarar que las obligaciones que el Estado colombiano ha adquirido mediante la ratificación de tratados internacionales, es que exista una investigación y juzgamiento de las conductas delictivas independientemente de la jurisdicción que conozca de ellas. Un claro ejemplo de lo anterior, fue el pronunciamiento de la delegación de la Oficina de la Fiscal de la Corte Penal Internacional, en su última visita a Colombia, en la que manifestó que tanto la justicia ordinaria como la militar eran idóneas para proteger los derechos de las víctimas.

En este mismo sentido, vale la pena resaltar que la jurisdicción penal militar, como ente especializado encargado de la investigación y juzgamiento de conductas cometidas por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo, ha demostrado ser una justicia que ofrece una solución definitiva al proceso, por lo que se rechaza de plano que se afirme, que aquellos casos conocidos por la jurisdicción penal militar sufrirán de un “enorme riesgo de que queden en la impunidad”.

De lo aquí expuesto, no cabe duda que se trata de una iniciativa legislativa legítima, conforme a los estándares internacionales, a la costumbre internacional, a la Constitución y a la ley, razón por la cual se espera seguir teniendo el apoyo vehementemente con el que hasta la fecha se ha contado, y superar quizás los 105 votos obtenidos en el cuarto debate de la primera vuelta.

### 1. Objetivo del proyecto

Precisar el marco jurídico aplicable a un conflicto armado se convierte para nosotros los congresistas, como representantes del pueblo colombiano, en un compromiso imperativo.

El Gobierno nacional, ha depositado la confianza en el Congreso de la República para satisfacer la necesidad de contar con una justicia especializada que goce de parámetros claros sobre su competencia, y que sea independiente y autónoma del mando militar, con el fin de lograr la debida administración de justicia en beneficio de todas las partes en el proceso.

Lo anterior, en consonancia con una política clara del Ministerio de Defensa Nacional, en la cual no se tolera que los miembros de la Fuerza Pública actúen por fuera del marco de la Constitución y de la ley. Por esta razón, el Gobierno Nacional ha reconocido expresa y públicamente, que se han cometido por parte de algunos uniformados conductas contrarias al ordenamiento legal, y en consecuencia, se han tomado medidas contundentes orientadas a la judicialización de quienes incurrieron en delitos.

No obstante lo anterior, algunos siguen preguntándose ¿por qué es importante tener reglas y principios claros para nuestras Fuerzas Armadas? La respuesta es evidente ante los ojos de los colombianos que gracias a la labor de los miembros de la Fuerza Pública han podido nuevamente gozar efectivamente de sus derechos y libertadas en el recuperado territorio colombiano. Es fundamental que la Fuerza Pública, quien goza del 80% de aprobación por parte de los colombianos, cuente con un marco legal claro y consistente. Este les permitirá ejercer con certeza su misión constitucional y, a la vez garantizará a los ciudadanos justicia y no impunidad, cuando la actuación de alguno de sus uniformados desborde el marco legal.

Este proyecto busca no solo hacer claridad en la distribución de competencias entre la justicia ordinaria y la JPM, sino que además pretende en cumplimiento de reiteradas sentencias de la Corte Constitucional y de los compromisos internacionales, precisar el marco jurídico para la planeación, ejecución de operaciones militares y/o procedimientos policiales, así como regular la investigación y juzgamiento de los militares y policías que están llamados a responder ante las autoridades judiciales por sus actuaciones.

Corresponde entonces, profundizar en los conceptos que han generado incertidumbre en algunos partidos políticos y organizaciones no gubernamentales, con el fin de que este proyecto legislativo sea equilibrado y responda de manera justa a los valores y principios básicos que rigen nuestro

Estado social de derecho. De ahí, la importancia de adoptar las modificaciones al texto que se proponen en esta ponencia, las cuales precisan de una manera más clara los conceptos e instrumentos legales que en esta iniciativa legislativa se desarrollan.

## 2. Contenido y modificaciones

### 2.1. De las ejecuciones extrajudiciales

No existe duda alguna, que la intención legítima y transparente de este texto es continuar apoyando a las Fuerzas Armadas en la materialización de unas normas que establezcan parámetros claros para la realización de su función constitucional, así como para la investigación y juzgamiento de los actos que se encuentren por fuera de la ley. Esto, redundará no solo en la seguridad jurídica de las víctimas y la población civil sino también en los miembros de la Fuerza Pública y sus familias.

Dos han sido las mayores preocupaciones que se han suscitado en el Congreso de la República. La primera de ellas, es la posibilidad de que casos de los mal llamados “falsos positivos” sean de conocimiento de la JPM. La segunda, es el hecho de que el delito de ejecución extrajudicial no se encuentre tipificado en nuestro ordenamiento penal, lo cual genera una sensación de inseguridad jurídica respecto de la jurisdicción competente, aun cuando el texto de manera expresa excluye esta conducta del conocimiento de la JPM.

En respuesta de lo anterior, se ha decidido incluir en el texto del Acto Legislativo un mecanismo que permita garantizar a través de la precisión legal, que este tipo de conductas siempre sean del conocimiento de la justicia ordinaria, y así generar certeza y tranquilidad a aquellos sectores que han considerado que este delito nunca podrá ser de conocimiento de la JPM.

El mecanismo que se ha introducido en el texto, consiste en incluir las circunstancias en las que se pueden dar las ejecuciones extrajudiciales o las conductas conocidas también como los mal llamados “falsos positivos”, y así delimitar de manera tajante la jurisdicción competente sobre este tipo de conductas.

El texto, delimita que las “ejecuciones extrajudiciales” que se comentan en el marco de las siguientes circunstancias: **homicidios cometidos contra personas puestas fuera de combate u homicidios cometidos en situación de indefensión** serán siempre de conocimiento de la justicia ordinaria.

Esta inclusión logra dar una certeza jurídica de que, si bien la conducta de ejecución extrajudicial no está tipificada en nuestro ordenamiento, todas las conductas que se enmarquen dentro de estas circunstancias serán investigadas por la justicia ordinaria bajo la presunción de que puede tratarse de casos que responden a las ejecuciones extrajudiciales o a los casos de los mal llamados “falsos positivos”. Esto, le permitirá al operador judicial determinar, sin duda alguna, por ejemplo que, casos de los mal llamados “falsos positivos” nunca serán de conocimiento de la JPM.

Respecto de estas circunstancias, resulta importante brindar una explicación normativa a la luz del derecho internacional humanitario y la jurisprudencia de la Corte Constitucional del significado e interpretación de cada una de estas.

## 2.2. Puestas fuera de combate y estado de indefensión

La Corte Constitucional en su jurisprudencia<sup>1</sup> ha establecido que se entiende por personas fuera de combate lo siguiente:

*“la protección establecida por el principio de distinción cubre no solamente a las personas civiles, sino también, dentro de la categoría más amplia de “no combatientes”, a las personas que habiendo participado en las hostilidades, han sido puestas fuera de combate por (i) estar en poder de otro actor armado en el conflicto, (ii) no poder defenderse en razón de estar inconscientes, haber naufragado, estar heridas o estar enfermas, o (iii) haber expresado en forma clara su intención de rendirse, absteniéndose de actos hostiles y de intentos de evasión.*

*La protección de las personas que fuera de combate está prevista en el artículo 3° Común de las Convenciones de Ginebra y en el artículo 7° del Protocolo Adicional II, y además es una norma de derecho internacional consuetudinario que ha sido aplicada en tanto tal por los Tribunales Penales para Ruanda y Yugoslavia, los cuales han explicado que en el marco de conflictos armados internos, la protección provista por el artículo 3° Común a las Convenciones de Ginebra (que tiene carácter consuetudinario) ampara, en general, a las personas que por una razón u otra, incluyendo las que se acaban de enumerar, ya no estaban directamente involucradas en los combates. Al igual que en el caso de los “civiles”<sup>2</sup>.*

Sobre cada una de estas circunstancias es preciso manifestar lo siguiente:

En relación con la primera de ellas, que hace referencia a las personas que habiendo participado en las hostilidades han sido puestas fuera de combate por estar en poder de otro actor armado en el conflicto, es preciso manifestar que para el caso colombiano, y en gracia de discusión, dicha circunstancia aplicaría al momento en el que una persona se encuentra en poder de un agente del Estado.

Sobre el particular, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), como una de las autoridades máximas al momento de interpretar las normas del DIH<sup>3</sup>, ha determinado que es indiscutible que una persona que está en poder de una parte adversa se encuentra fuera de combate. Lo anterior, encuentra su sustento jurídico en el Protocolo Adicional I y II, y está implícita en el artículo 3° común a los Convenios de Ginebra, así como en la práctica generalizada de los Estados, evidenciada en nume-

rosos manuales militares<sup>4</sup> que la confirman y lo convierten en una costumbre internacional.

En relación con la segunda causal, que hace referencia al estado de indefensión por motivos de inconsciencia, naufragio, estar herido o enfermo, el CICR ha establecido que dicha categoría se fundamenta en el Reglamento de La Haya, el artículo 3° común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional I, normativa que prohíbe de manera expresa y tajante atacar a las personas indefensas<sup>5</sup>.

En lo que corresponde a aquellas circunstancias en las que personas se rindan a través de manifestaciones inequívocas y hayan dejado las armas, el artículo 3° común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo adicional I establecen que una “rendición incondicional coloca a la persona en situación de fuera de combate. En la guerra terrestre, la intención clara de rendirse suele expresarse deponiendo las armas y levantando las manos. Muchos manuales militares mencionan otros ejemplos, como abandonar la posición ocupada haciendo ondear una bandera blanca”<sup>6</sup>.

En la práctica, el CICR hace alusión a la capacidad que puede tener una parte de aceptar la rendición en determinadas circunstancias de combate, señalando que en algunos casos<sup>7</sup> “no es posible aceptar la rendición de una unidad mientras se está bajo fuego procedente de otra posición.

En tal caso, la parte que “acepta” la rendición no puede ir en busca de los rendidos, sino que son los combatientes que deciden rendirse quienes deben acercarse y someterse al control de las fuerzas enemigas.

Por ejemplo, en el caso de la Guerra del Golfo entre el Reino Unido y Estados Unidos, este último respecto de la rendición en las circunstancias descritas expresó: que el ofrecimiento de rendición debe realizarse en un momento en que fuese posible atenderlo y actuar en consecuencia, y que no siempre se podía aceptar una rendición de último minuto a unas fuerzas inmersas en un combate. Adicionalmente, Estados Unidos adoptó la posición de que la retirada de los combatientes, si no comunican su intención de rendirse e independientemente de que estén armados o no, no impide que sean atacados y no existe ninguna obligación de invitar al enemigo a rendirse antes de un ataque<sup>8</sup>.

Por último, es relevante hacer claridad que serán también consideradas como Ejecuciones Extrajudiciales aquellas conductas en las que un agente del Estado con ocasión del ejercicio de sus funciones matare a una persona civil, puesta previamente con dicha finalidad en estado de indefensión.

<sup>4</sup> Ver para mayor información los manuales militares de los siguientes países: Estados Unidos, Francia, Canadá, España, Perú, Países Bajos, Reino Unido, Uganda, entre otros.

<sup>5</sup> *Ibidem*. Páginas 185-186.

<sup>6</sup> *Ibidem*. Páginas 186-187.

<sup>7</sup> Ver: Guerra del Golfo entre el Reino Unido y Estados Unidos. *Ibidem*.

<sup>8</sup> Henckaerts’ Jean Marie, Doswald-Beck Luis, *Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario*. Vol. I.: Normas, CICR (2007) página 187.

<sup>1</sup> Corte Constitucional Sentencia C-291 de 2007. M. P. Manuel José Cepeda.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Henckaerts’ Jean Marie, Doswald-Beck Luis, *Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario*. Vol. I.: Normas, CICR (2007) página 185.



Expuestas las circunstancias en el marco de las cuales se podría llegar a configurar una ejecución extrajudicial, es claro que a través de dichos instrumentos legales adicionados en el texto, que se aplican en plena concordancia con la normativa nacional e internacional de los derechos humanos y del DIH, se robustece jurídicamente el Proyecto del Acto Legislativo. Lo anterior, toda vez que se crean las garantías solicitadas para que bajo ninguna circunstancia estas conductas queden en competencia de la JPM y sean debidamente investigadas por la justicia ordinaria, incluso cuando no exista el tipo penal específico para esta conducta.

Si bien es claro que, aquellas circunstancias aquí descritas responden a conductas delictivas que por su naturaleza rompen el nexo con el servicio y por ende deben ser de conocimiento de la justicia ordinaria, no se pueden confundir o mezclar con aquellas conductas que las Fuerzas Armadas desarrollan en el marco pleno de sus funciones para garantizar la defensa y seguridad nacional.

Resulta importante entonces, hacer alusión a que existen diferentes tipos de acciones militares para el planeamiento y desarrollo de operaciones a nivel estratégico, operacional y táctico, que se utilizan como un método de guerra legal y legítimo, que están destinadas a confundir al enemigo para obtener una ventaja militar. Este tipo de actos, en ningún momento pueden ser interpretados como equivalentes a las acciones a través de las cuales se ponen a la contraparte en una situación fuera de combate o se la pone en un estado de indefensión.

Resulta relevante enfatizar que estas maniobras militares son legales y legítimas a la luz del DIH y del derecho interno de Colombia y de acuerdo con la doctrina establecida por el CICR. La práctica generalizada de los Estados evidenciada por medio de los manuales militares, contemplan el uso de estrategias lícitas tales como: “sorprender al enemigo y realizar emboscadas; fingir ataques, retiradas o huidas; simular tranquilidad e inactividad; confiar plazas fuertes importantes a tropas de pocos efectivos; construir obras, puentes, etcétera, no previstos para ser utilizados; transmitir mensajes ficticios y enviar despachos y prensa falsos con el fin de que sean interceptados por el enemigo; utilizar las señales, las consignas, los códigos telegráficos y las señales de reglaje de radio del enemigo, así como sus órdenes de mando; difundir por radio ejercicios militares falsos en una frecuencia fácil de captar mientras se llevan a cabo movimientos de tropas importantes sobre el terreno; simular comunicaciones con tropas o refuerzos inexistentes; desplazar los hitos de señalización terrestre; construir aeródromos y aeronaves falsos; desplegar armas o carros de combate falsos; colocar minas falsas; suprimir los distintivos de los uniformes; vestir a los integrantes de una sola unidad con los uniformes de varias unidades para que los prisioneros y los muertos den la impresión de fuerzas de gran envergadura; y emitir señales terrestres falsas para provocar el lanzamiento de personal o suministros aerotransportados en una

zona hostil, o inducir a una aeronave a aterrizar en una zona hostil”<sup>9</sup>.

Además, estas acciones militares han sido ampliamente reconocidas como costumbre internacional aplicable tanto en los conflictos armados internacionales como en los no internacionales. En este último caso, esta práctica permite que las estrategias de guerra siempre y cuando no infrinjan alguna norma de Derecho Internacional Humanitario se apliquen en este tipo de conflictos.

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia T-303 de 1997 reconoció que el uso de tácticas y estrategias militares es constitucional y legal en el conflicto armado interno colombiano, siempre que estas acciones se realicen con apego a la Constitución<sup>10</sup>. Cosa contraria a lo que ocurre con el delito de perfidia, el cual está tipificado en nuestro Código Penal Colombiano<sup>11</sup> y extralimita la legitimidad y legalidad de las estrategias internacionales.

De lo anterior, es posible concluir dejando en claro que las estrategias militares no están prohibidas en ninguno de los dos tipos de conflictos armados (internos e internacionales) y que no se ha hallado práctica alguna en el mundo donde sean prohibidas.

### 2.2.1. La ejecución extrajudicial nunca estará relacionada con el servicio

Como se mencionó en la exposición de motivos del Acto Legislativo número 02 de 2012, “la justificación de un marco jurídico especial que regula la administración de justicia para los miembros de la Fuerza Pública se explica en que los militares y policías tienen “fuero” en relación con ciertas conductas específicas propias de sus funciones constitucionales y legales”.

Esto responde a las funciones propias que deben desarrollar las Fuerzas Armadas en virtud de su profesión militar y que implica que, al investigar y juzgar sus conductas, sea necesario un conocimiento y entendimiento propio de las acciones a través de las cuales desempeñan su función constitucional de protección y garantía de los derechos de los colombianos y de la defensa del territorio. De ahí, la importancia de contar con una jurisdicción especializada independiente y autónoma que juzgue a los miembros de las Fuerzas, así como otros grupos poblacionales por razones de origen étnico o de índole funcional, como las comunidades indígenas e incluso los congresistas, contamos

<sup>9</sup> *Ibidem*. Página 229.

<sup>10</sup> Sentencia Corte Constitucional T-303 de 1997.

<sup>11</sup> Artículo 143. *Perfidia*. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y con el propósito de dañar o atacar al adversario, simule la condición de persona protegida o utilice indebidamente signos de protección como la Cruz Roja o la Media Luna Roja, la bandera de las Naciones Unidas o de otros organismos Intergubernamentales, la bandera blanca de parlamento o de rendición, banderas o uniformes de países neutrales o de destacamentos militares o policiales de las Naciones Unidas u otros signos de protección contemplados en tratados internacionales ratificados por Colombia, incurrirá por esa sola conducta en prisión de tres (3) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

con la garantía de ser aforados y de por ende de la facultad que nuestras investigaciones se rijan por un procedimiento especial.

De ahí que, el ordenamiento jurídico colombiano fije en el artículo 221 de la Constitución Política dos condiciones para que la JPM pueda tener conocimiento de conductas delictivas que hayan sido cometidas por los miembros de la Fuerza Pública. En primer lugar, la persona procesada debe ser un miembro de la Fuerza Pública en servicio activo y, en segundo lugar, el delito en cuestión debe tener “relación con el mismo servicio”.

En este marco, la noción de relación con el servicio excluye dos clases de delitos de la competencia de la JPM. En primer lugar, excluye toda conducta que no haya tenido una relación próxima y directa con una actividad del servicio. En segundo lugar, excluye los delitos de gravedad inusitada, tales como los crímenes de lesa humanidad.

Por lo anterior, de manera reiterada, en la exposición de motivos y las ponencias que se han presentado para los diferentes debates, se ha evidenciado la importancia de insistir que cierto tipo de delitos rompen de plano el vínculo con el servicio. Lo anterior, se fundamenta en que al tener una lista de conductas que no podrán nunca relacionarse con el delito, se genere una seguridad jurídica que dé certeza sobre la competencia de la justicia ordinaria.

Por tal razón, se conservó la lista de conductas que se encuentran excluidas de la competencia de la JPM.

### 2.2.2. Plazo del legislador para tipificar las conductas con el fin de aclarar competencias

Algunas de las conductas excluidas en el inciso 2° del artículo 1°, no han sido tipificadas en el ordenamiento interno. De lo que se infiere, que el legislador tendrá que crear nuevos tipos penales; como es el caso de la ejecución extrajudicial y los Crímenes de Lesa Humanidad.

En este sentido, y siguiendo al compromiso que tiene el Ministerio de Defensa Nacional de que ningún caso de los mal llamados “falsos positivos” será de competencia de la JPM, así como también, será debidamente juzgado por la justicia ordinaria, se decidió añadir en el texto unos parámetros claros para efectos de la competencia y un tiempo límite para su regulación, a través de la inclusión del siguiente párrafo:

*“En el evento de que antes del 31 de diciembre de 2015 la ley no haya definido las ejecuciones extrajudiciales, para efectos de fijar competencias se considerarán como tales los homicidios cometidos contra personas puestas fuera de combate o en situación de indefensión”.*

Así las cosas, tanto el legislador como el operador judicial en ejercicio de sus funciones, deberán tener en cuenta para la tipificación y la investigación y juzgamiento, según cada caso correspondiente, que las ejecuciones extrajudiciales se considerarán como aquellos homicidios que se cometan contra personas puestas fuera de combate o en situación de indefensión, como se explicó en los incisos 2.1 y 2.1.1.

Con estas expresiones, sin lugar a duda se está yendo más allá de las adaptaciones internas e internacionales que se han dado a las conductas delictivas consideradas como ejecuciones extrajudiciales, pues se están incluyendo algunas infracciones al derecho internacional humanitario y se está ocupando, también, de las violaciones a los Derechos Humanos, garantizando así, no solo que todas las investigaciones y juicios se lleven a cabo, sino que esta labor quede en manos de la justicia ordinaria.

De esa forma, se deja limitado de manera expresa el alcance de lo que se debe entender por ejecuciones extrajudiciales y se responde a las inquietudes de los opositores a la presente reforma, que parten de la base de que al no existir tipificación de este delito las investigaciones y juzgamientos por casos calificados como homicidios, que gozan de los requisitos que los medios le han dado a los mal llamados “falsos positivos”, deben pasar, en virtud del principio de favorabilidad a la JPM, perdiendo así cualquier sustento lógico sus argumentos y erradamente considerando que el hecho del cambio de jurisdicción implicaría cierto tipo de favorabilidad respecto de la investigación y juzgamiento de la conducta.

Sin lugar a duda, la inclusión de estos parámetros legales genera una seguridad jurídica para las partes, las víctimas y la población civil en general, pues acaba con toda incertidumbre que la ausencia de tipificación de ejecuciones extrajudiciales generaba en el Congreso. Además, pone un plazo racional para que este órgano legisle sobre aquellas conductas delictivas que hoy, aún en el marco del conflicto, son necesarias para la debida administración de justicia.

Dado lo anterior, pierde vigencia la necesidad de hacer mención en “*que carecen de relación con el servicio los homicidios cometidos por fuera de una situación de hostilidades*”. Pues dicho párrafo buscaba tener una garantía de que las ejecuciones extrajudiciales al romper el nexo con el servicio no iban a ser nunca de conocimiento de la JPM. Por lo anterior, se elimina del texto del proyecto el párrafo en mención.

El texto hoy hace que esta precisión se vuelva inocua, pues al tener un mecanismo en el que se establezcan las modalidades en las que puede presentarse una ejecución extrajudicial, da absoluta claridad respecto de la delimitación de competencias y deja en firme el propósito mismo de esta reforma.

### 2.3. De las conductas

El inciso 2° del Proyecto de Acto Legislativo establece un listado de delitos y conductas que son de conocimiento propio de la justicia ordinaria, algunas de las conductas, aún no han sido tipificadas por el Poder Legislativo, y por lo tanto no se encuentran dentro de nuestro ordenamiento jurídico penal.

En consecuencia y con el fin de ser más precisos con los términos de la doctrina penal y para desarrollar los tipos penales que aún no se encuentran en nuestra normativa, se considera jurídicamente

apropiado cambiar el término “delitos” dentro del texto por el de “conducta”.

El resultado de este cambio será generar el compromiso en el legislador de que se crearán estos tipos penales, para que así cada una de estas conductas delictivas sean debidamente investigadas y juzgadas de acuerdo con los elementos objetivos y subjetivos de cada delito. De esta manera, también se respeta el margen del legislador para crear delitos dentro de los parámetros trazados por el constituyente.

#### 2.4. Para aplicar el DIH se debe verificar el cumplimiento de dos circunstancias objetivas (concurrentes)

Con respecto a la fuerza vinculante del DIH, tanto la doctrina como la jurisprudencia internacional han reiterado que en la medida en que este hace parte del derecho consuetudinario de los pueblos, es claro su valor vinculante, y no se puede someter a duda. Incluso, los grupos armados ilegales están obligados a respetar las normas que consagran los principios mínimos de humanidad, los cuales no pueden ser derogados ni siquiera en graves situaciones de conflicto armado<sup>12</sup>.

La Corte Constitucional en Sentencia C-291 de 2007, al reconocer la jurisprudencia internacional –en particular la de los tribunales penales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda, así como la de la Corte Internacional de Justicia–, indica que para la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, en particular en los conflictos armados internos, se requieren dos criterios:

i) **La intensidad del conflicto:** Factores tales como, la seriedad de los ataques y si ha habido un incremento en las confrontaciones armadas, la extensión de las hostilidades a lo largo de un territorio y de un período de tiempo, el aumento en las fuerzas armadas estatales y su movilización, así como la movilidad y distribución de armas de las distintas partes enfrentadas;

ii) **El nivel de organización de las partes:** criterios tales como, la existencia de cuarteles, zonas designadas de operación, y la capacidad de procurar, transportar y distribuir armas.

En ese mismo orden de ideas, el CICR ha establecido que de conformidad con el artículo 3º común, las tensiones y los disturbios interiores, los motines o los actos de bandidaje, pueden alcanzar un cierto umbral de enfrentamiento en los cuales se deba recurrir a la fuerza militar, en lugar de recurrir únicamente a las fuerzas de policía y en consecuencia aplicar el DIH bajo los criterios objetivos anteriormente descritos<sup>13</sup>.

En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional ha considerado relevante tener en cuenta como parte de esos criterios objetivos las condiciones de índole temporal, espacial y material en donde se desarrollan las hostilidades. De ahí que haya recogido de la costumbre internacional que

las infracciones al DIH pueden “ocurrir durante un tiempo y en un lugar en los que no se desarrolla un combate efectivo como tal. (...) el requisito de que los actos del acusado estén relacionados de cerca con el conflicto armado no se incumple cuando los crímenes son remotos, temporal y geográficamente, de los combates como tales” y que “las leyes de la guerra [puedan] frecuentemente abarcar actos que, aunque no han sido cometidos en el teatro del conflicto, se encuentran sustancialmente relacionados con este”<sup>14</sup>.

En efecto, en aquellas circunstancias en las que, si bien no se desarrollan directamente los combates, bastaría con que las infracciones al DIH estuviesen relacionadas estrechamente con las hostilidades que se desarrollan en otra parte del territorio en las que existe un alto nivel de hostilidades para la aplicación de esta norma especial<sup>15</sup>.

Por otro lado, es relevante hacer alusión a que la aplicación del DIH tiene lugar por la materialización de las condiciones objetivas anteriormente descritas y es independiente de las razones de fondo que hayan motivado los altos umbrales de violencia y del status de los grupos armados ilegales que la ocasionan. “En efecto, la aplicación del Derecho Internacional Humanitario no implica un reconocimiento ni de la legitimidad de las razones o causas invocadas por los grupos armados disidentes que toman parte en los conflictos armados, ni tampoco –desde ninguna perspectiva– un reconocimiento de insurgencia o de beligerancia a la luz del Derecho Internacional Público”<sup>16</sup>.

En otras palabras, la Corte Constitucional ha establecido que la aplicación del DIH no se desprende de la caracterización subjetiva de la situación, sino de circunstancias objetivas como el nivel de organización de los grupos armados y del nivel de intensidad de la violencia que desplieguen. Lo anterior implica que verificado el cumplimiento de los criterios objetivos, es viable aplicar el DIH en el desarrollo de operaciones<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Traducción informal: “*The laws of war may frequently encompass acts which, though they are not committed in the theatre of conflict, are substantially related to it.*” Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia, caso del *Fiscal vs. Dragoljub Kunarac y otros*, sentencia de la sala de apelaciones del 12 de junio de 2002.

<sup>15</sup> Traducción informal: “*it would be sufficient (...) that the alleged crimes were closely related to hostilities occurring in other parts of the territories controlled by the parties to the conflict.*” Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia, caso del *Fiscal vs. Dragoljub Kunarac y otros*, sentencia de la sala de apelaciones del 12 de junio de 2002. Igual regla fue aplicada en los casos de *Fiscal vs. Dusko Tadic*, anteriormente citado; *Fiscal vs. Radoslav Brdjanin*, sentencia del 1º de septiembre de 2004; *Fiscal vs. Mladen Naletilic y Vinko Martinovic*, sentencia del 31 de marzo de 2003; *Fiscal vs. Enver Hadzihanovic y Amir Kubura*, sentencia del 15 de marzo de 2006; y *Fiscal vs. Sefer Halilovic*, sentencia del 16 de noviembre de 2005.

<sup>16</sup> Op. Cit. Sentencia C-291 de 2007.

<sup>17</sup> MOIR, Lindsay. *Law and the Inter-American Human Rights System*. Human Rights Quarterly: The Johns Hopkins University Press. 2003. Página 203.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-225 de 1995 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>13</sup> CICR, ¿cuál es la definición de “*conflicto armado*” según el *Derecho Internacional Humanitario*?, Documento de opinión, marzo de 2008. Página 2-3.



Considerando lo expuesto, se propone cambiar la redacción del tercer inciso del artículo 1° del Acto Legislativo en el siguiente sentido:

*“Cuando la conducta de los miembros de la Fuerza Pública en relación con un conflicto armado o con un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas establecidas por el DIH sea investigada y juzgada por las autoridades judiciales, se aplicará siempre el Derecho Internacional Humanitario”.*

De esta manera, se garantiza que la aplicación del DIH obedezca, como lo ha establecido los tratados internacionales y la jurisprudencia nacional e internacional en la materia, a criterios objetivos que determinan de manera clara cuándo esta normativa es o no aplicable a situaciones de violencia interna de un Estado.

#### 2.5. Inclusión del párrafo de justicia transicional

Teniendo en cuenta que en el segundo debate en la Plenaria de Senado, se han manifestado preocupaciones y opiniones respecto de la justicia transicional y su aplicación para miembros de las Fuerzas Armadas, en esta oportunidad se ha optado por hacer referencia expresa al respecto y no dejarlo a la libre interpretación.

Se considera que en un escenario de posconflicto y siendo la justicia transicional aquella que regula el tránsito de un conflicto armado a una situación de paz, se requiere dejar claridad sobre la competencia respecto de qué órganos judiciales o extrajudiciales serán los competentes en estos tiempos. Podría ser contradictorio y obstruir la justicia y las garantías básicas de nuestras Fuerzas Armadas, tener el ejercicio simultáneo de tres jurisdicciones distintas.

De ahí, que se estima importante la inclusión del siguiente parágrafo:

*“Cualquier mecanismo de Justicia Transicional que se cree en el marco de la terminación del conflicto armado, tendrá competencia prevalente respecto de la Justicia Penal Militar. En ningún caso, podrán aplicarse mecanismos de Justicia Transicional en la Justicia Penal Militar”.*

La inclusión de este parágrafo, es una herramienta interpretativa necesaria en caso de llegar a materializarse un acuerdo de paz, toda vez que la ley que desarrolle el “Marco Jurídico para la Paz” podrá crear mecanismos de todo tipo de justicia transicional que tienen competencia prevalente. Si bien, es claro que el Proyecto de Acto Legislativo nunca ha buscado atribuirle a la JPM la posibilidad de aplicar mecanismos de justicia transicional, resulta necesario aclarar este punto para evitar que algunos sectores puedan interpretarlo de esta manera.

#### 3. De la Participación Ciudadana

Desde la radicación del Proyecto de Acto Legislativo número 22 de 2014 Senado, 167 de 2014 Cámara y en estricto cumplimiento del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, el cual regula la participación ciudadana en el estudio de los Proyectos de Acto Legislativo que tienen lugar en el Congreso de la República, se han materializado importantes escenarios de participación ciudadana de esta iniciativa, como las

audiencias públicas que tuvieron lugar el 10 de octubre de 2014 en la Comisión Primera de Senado antes del primer debate y el 14 de noviembre de 2014 en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes antes del tercer debate, además de los espacios en los que el Gobierno nacional se ha reunido con Organizaciones No Gubernamentales Defensoras de Derechos Humanos, actores internacionales, embajadas de países tales como Estados Unidos, y los Estados miembros de la Unión Europea, entre otros.

Reconociendo así, la importancia que reviste el espíritu de diálogo transparente y directo con la sociedad civil y las diferentes organizaciones que la representan, es un compromiso del Congreso de la República asegurar que la participación ciudadana continúe siendo un pilar primordial en el desarrollo legislativo de este proyecto en su segunda vuelta.

Como Ponente estimo de la mayor relevancia seguir fomentando la realización de espacios de participación para debatir el texto con las modificaciones aquí presentadas y aquellas que tengan lugar en futuros debates.

#### 4. Pliego de Modificaciones

Texto Radicado	Texto Propuesto <sup>18</sup>
<p><b>TEXTO APROBADO EN CONCILIACIÓN PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 22 DE 2014 SENADO, 167 DE 2014 CÁMARA</b></p> <p><i>por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.</i></p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. El artículo 221 de la Constitución Política quedará así: De los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales cortes o tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro. En ningún caso la Justicia Penal Militar o policial conocerá de los crímenes de lesa humanidad, ni de los delitos de genocidio, desaparición forzada, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado. Tampoco será competente para conocer de las ejecuciones extrajudiciales en las condiciones que señale la ley. Las infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por miembros de la Fuerza Pública, salvo los delitos anteriores, serán conocidas exclusivamente por las cortes marciales o tribunales militares o policiales.</p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 167 DE 2014 CÁMARA, 22 DE 2014 SENADO, 167 DE 2014 CÁMARA</b></p> <p><i>por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.</i></p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. El artículo 221 de la Constitución Política quedará así: De las <u>conductas</u> cometidas por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales cortes o tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro. En ningún caso la Justicia Penal Militar o policial conocerá de los crímenes de lesa humanidad, ni las conductas de genocidio, desaparición forzada, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado. Tampoco será competente para conocer de las ejecuciones extrajudiciales <u>tales como los homicidios cometidos contra personas puestas fuera de combate o en situación de indefensión</u>. Las infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por miembros de la Fuerza Pública, salvo <u>las conductas</u> anteriores, serán conocidas exclusivamente por las cortes marciales o tribunales militares o policiales.</p>

<sup>18</sup> El texto que se encuentra subrayado en esta columna representan las modificaciones hechas respecto del texto aprobado en primera vuelta.

Texto Radicado	Texto Propuesto <sup>18</sup>
<p>Cuando la conducta de los miembros de la Fuerza Pública en relación con un conflicto armado o que derive de un enfrentamiento de una estructura criminal en los términos que señale el D.I.H. sea investigada y juzgada por las autoridades judiciales, se aplicará siempre el Derecho Internacional Humanitario. Los jueces y fiscales de la justicia ordinaria que conozcan de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública deberán tener formación y conocimiento adecuado del Derecho Internacional Humanitario.</p>	<p>Cuando la conducta de los miembros de la Fuerza Pública en relación con un conflicto armado <u>o con un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas establecidas por el DIH</u> sea investigada y juzgada por las autoridades judiciales, se aplicará siempre el Derecho Internacional Humanitario. Los jueces y fiscales de la justicia ordinaria <u>y de la justicia penal militar o policial</u> que conozcan de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública deberán tener formación y conocimiento adecuado del Derecho Internacional Humanitario.</p>
<p>La justicia penal militar o policial será independiente del mando de la Fuerza Pública.</p>	<p>La justicia penal militar o policial será independiente del mando de la Fuerza Pública.</p>
<p><b>Parágrafo transitorio.</b> Los procesos penales que se adelantan contra los miembros de la Fuerza Pública por los delitos que no tengan relación con el servicio o por los delitos y conductas expresamente excluidos del conocimiento de la Justicia Penal Militar de acuerdo a los incisos 1 y 2 del presente artículo y que se encuentran en la justicia ordinaria, continuarán en esta. La Fiscalía General de la Nación, en coordinación con la Justicia Penal Militar, contará con un periodo de hasta un (1) año para identificar todos los procesos que se adelantan contra los miembros de la Fuerza Pública, y trasladar a la Justicia Penal Militar aquellos donde no se cumplan los supuestos para la competencia de la jurisdicción ordinaria. En el marco de esa coordinación, se podrá verificar si algún proceso específico que cursa en la Justicia Penal Militar podría ser de competencia de la Justicia Ordinaria.</p>	<p><b>Parágrafo transitorio.</b> Los procesos penales que se adelantan contra los miembros de la Fuerza Pública por los delitos que no tengan relación con el servicio o por los delitos y conductas expresamente excluidos del conocimiento de la Justicia Penal Militar de acuerdo a los incisos 1° y 2° del presente artículo y que se encuentran en la justicia ordinaria, continuarán en esta. La Fiscalía General de la Nación, en coordinación con la Justicia Penal Militar, contará con un periodo de hasta un (1) año para identificar todos los procesos que se adelantan contra los miembros de la Fuerza Pública, y trasladar a la Justicia Penal Militar aquellos donde no se cumplan los supuestos para la competencia de la jurisdicción ordinaria. En el marco de esa coordinación, se podrá verificar si algún proceso específico que cursa en la Justicia Penal Militar podría ser de competencia de la Justicia Ordinaria.</p>
<p>Solo para efectos de la aplicación de este parágrafo transitorio, el Fiscal tendrá en cuenta que carecen de relación con el servicio los homicidios cometidos por fuera de una situación de hostilidades.</p>	<p><del>Solo para efectos de la aplicación de este parágrafo transitorio, el Fiscal tendrá en cuenta que carecen de relación con el servicio los homicidios cometidos por fuera de una situación de hostilidades.</del>  <u>En el evento de que antes del 31 de diciembre de 2015 la ley no haya definido las ejecuciones extrajudiciales, para efectos de fijar competencias se considerarán como tales los homicidios cometidos contra personas puestas fuera de combate o en situación de indefensión.</u>  <u>Cualquier mecanismo de Justicia Transicional que se cree en el marco de la terminación del conflicto armado, tendrá competencia prevalente respecto de la Justicia Penal Militar. En ningún caso, podrán aplicarse mecanismos de Justicia Transicional en la Justicia Penal Militar.</u></p>
<p>Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>

**5. Proposición**

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Comisión Primera Senado, dar primer debate segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 22 de 2014 Senado, 167 de 2014 Cámara, por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia, en el texto del pliego de modificaciones.



**MANUEL ENRIQUEZ ROSERO**  
Senador Ponente.

**TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 167 DE 2014 CÁMARA, 22 DE 2014 SENADO, 167 DE 2014 CÁMARA**

*por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El artículo 221 de la Constitución Política quedará así:

De las conductas cometidas por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales cortes o tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

En ningún caso la Justicia Penal Militar o policial conocerá de los crímenes de lesa humanidad, ni las conductas de genocidio, desaparición forzada, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado. Tampoco será competente para conocer de las ejecuciones extrajudiciales tales como los homicidios cometidos contra personas puestas fuera de combate o en situación de indefensión. Las infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por miembros de la Fuerza Pública, salvo las conductas anteriores, serán conocidas exclusivamente por las cortes marciales o tribunales militares o policiales.

Cuando la conducta de los miembros de la Fuerza Pública en relación con un conflicto armado o con un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas establecidas por el DIH sea investigada y juzgada por las autoridades judiciales, se aplicará siempre el Derecho Internacional Humanitario. Los jueces y fiscales de la justicia ordinaria y de la justicia penal militar o policial que conozcan de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública deberán tener formación y conocimiento adecuado del Derecho Internacional Humanitario.

La justicia penal militar o policial será independiente del mando de la Fuerza Pública.



**Parágrafo transitorio.** Los procesos penales que se adelantan contra los miembros de la Fuerza Pública por los delitos que no tengan relación con el servicio o por los delitos y conductas expresamente excluidos del conocimiento de la Justicia Penal Militar de acuerdo a los incisos 1° y 2° del presente artículo y que se encuentran en la justicia ordinaria, continuarán en esta. La Fiscalía General de la Nación, en coordinación con la Justicia Penal Militar, contará con un periodo de hasta un (1) año para identificar todos los procesos que se adelantan contra los miembros de la Fuerza Pública, y trasladar a la Justicia Penal Militar aquellos donde no se cumplan los supuestos para la competencia de la jurisdicción ordinaria. En el marco de esa coordinación, se podrá verificar si algún proceso específico que cursa en la Justicia Penal Militar podría ser de competencia de la Justicia Ordinaria.

En el evento de que antes del 31 de diciembre de 2015 la ley no haya definido las ejecuciones extrajudiciales, para efectos de fijar competencias se considerarán como tales los homicidios cometidos contra personas puestas fuera de combate o en situación de indefensión.

Cualquier mecanismo de Justicia Transicional que se cree en el marco de la terminación del conflicto armado, tendrá competencia prevalente respecto de la Justicia Penal Militar. En ningún caso, podrán aplicarse mecanismos de Justicia Transicional en la Justicia Penal Militar.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.



MANUEL ENRIQUEZ ROSERO  
Senador Ponente.

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2014 SENADO

*por medio de la cual se establecen y distribuyen las compensaciones derivadas de la exploración y explotación de hidrocarburos y minería y se dictan otras disposiciones.*

Los términos de estudio del proyecto de ley, los presento en el siguiente orden:

1. Antecedentes del proyecto
2. Objeto del proyecto de ley
3. Articulado radicado por el autor
4. Marco Contextual y Normativo
5. Pliego de modificaciones
6. Proposición final
7. Texto definitivo del proyecto de ley

#### 1. Antecedentes del proyecto

El proyecto de ley en mención fue presentado el 10 de agosto de 2012 por el doctor Jaime Rodrí-

guez Contreras, Representante a la Cámara por el departamento del Meta, este fue radicado mediante el número 080 de 2012 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 512 de 2012. El proyecto surtió primer debate en la Comisión Quinta o de agropecuarios, del mar y de ambiente y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 727 de 2012. Finalmente, este fue archivado por tránsito de legislatura en junio de 2013.

Considerando la importancia y la necesidad distribuir de una manera más equitativa las contraprestaciones económicas adicionales a las de regalías, el honorable Senador Juan Samy Merheg Marún decidió presentar el proyecto nuevamente realizándole una serie de ajustes y modificaciones. En ese sentido, el proyecto fue radicado el 12 de noviembre de 2014, para trámite legislativo y ha sido puesto a consideración de la Comisión Quinta para su análisis pertinente.

#### 2. Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley tiene como objetivo principal redistribuir las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de hidrocarburos de una forma equitativa y beneficiando aquellas áreas geográficas donde se llevan a cabo actividades de explotación de los recursos naturales no renovables.

Esta iniciativa se presenta dada la necesidad de contribuir con la satisfacción de necesidades de las entidades territoriales generadoras de riqueza por la extracción y explotación de recursos naturales no renovables, pues se les brinda la posibilidad de acceder a una serie de recursos que les permita mitigar los perjuicios generados por la extracción de sus hidrocarburos sino el financiamiento de proyectos para el desarrollo de sus regiones.

Teniendo en cuenta las consecuencias de este proceso en las áreas de influencia, y la carencia de recursos por parte de las entidades territoriales que ayuden para mitigar los daños generados por el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables y en la recurrente práctica de las autoridades competentes de no incluir las compensaciones en los contratos con las empresas que ejecutan dicha actividad, siendo necesidad darle el carácter de obligatorio, para que en todo contrato de exploración y explotación de recursos naturales se incluyan las compensaciones y se distribuyan conforme a la ley.

#### 3. Articulado radicado por el autor

*por medio de la cual se establecen y distribuyen las compensaciones derivadas de la exploración y explotación de hidrocarburos y minería y se dictan otras disposiciones”*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1°. Compensaciones.** Son contraprestaciones básicas en dinero pactadas en los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, como resarcimiento al daño causado al ambiente, recursos naturales, al patrimonio cultural, a la población, a la salud e infraestructura de las áreas geográficas de influencia de la actividad.

Las compensaciones estarán a cargo de las empresas explotadoras y a favor de las entidades

territoriales en cuyo territorio se desarrolle la exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

**Artículo 2°.** Las compensaciones deben pactarse obligatoriamente en todo contrato de explotación de recursos naturales no renovables y mínimo debe corresponder al cuatro por ciento de la producción bruta en boca de pozo, en boca de mina y en borde de mina.

**Parágrafo.** En ningún caso se podrán pactar compensaciones en especie.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 29 de la Ley 756 de 2002, el cual quedará así: distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de hidrocarburos.

Las Compensaciones Monetarias derivadas de la explotación de hidrocarburos se distribuirán así:

Departamentos Productores	25%
Municipios o distritos productores	30%
Municipios o distritos portuarios	15%
Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúen las explotaciones	10%
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	20%

**Artículo 4°.** Las compensaciones asignadas por explotación a los Departamentos y Municipios se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, a las asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Corporaciones Autónomas Regionales para prevenir, mitigar, recuperar zonas y recursos de la oferta natural, reforestación y descontaminación ambiental y acuífera en las zonas afectadas por la explotación de hidrocarburos y minería.

**Artículo 5°.** Las compensaciones deben pactarse obligatoriamente en todo contrato de explotación. Las compañías exploradoras tendrán la obligación de compensar los daños ambientales causados, para lo cual, la Alcaldía Municipal y la Corporación Autónoma Regional competente, realizarán una valoración posterior a la finalización del proceso exploratorio para cuantificar el daño causado y establecer la compensación a que dé lugar.

**Parágrafo.** Los recursos obtenidos por este concepto ingresarán a las arcas del municipio respectivo, y sólo se podrán utilizar para la recuperación de las áreas afectadas por la actividad exploratoria.

**Artículo 6°.** Los saldos de portafolio que tenga Ecopetrol y la Agencia Nacional de Hidrocarburos de vigencias anteriores no ejecutados, por concepto de compensaciones, se distribuirán conforme al artículo 4° de la presente ley.

**Artículo 7°.** Vigencia y derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

#### 4. Marco contextual y normativo

La exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el Senador Merheg establece, que según datos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, Colombia ocupa el tercer lugar a nivel mundial en nuevos descubrimientos de petróleo

y gas. En ese sentido, los expertos estiman que la producción de petróleo en el año 2020 incrementará a un millón doscientos mil barriles diarios<sup>19</sup>. Lo anterior genera un gran reto: lograr el equilibrio entre el desarrollo y la conservación del medio ambiente.

“Colombia es uno de los países más megadiversos y ricos en recursos hídricos del mundo. Pero a su vez es uno de los más vulnerables a los efectos de la destrucción de la naturaleza. Las Naciones Unidas aseguran que es el tercero con más riesgo frente al cambio climático y el índice de manejo ambiental de la Universidad de Yale, que tenía a Colombia en los primeros puestos hace una década, lo ubicó este año en un vergonzoso 84 lugar”<sup>20</sup>.

“El requerimiento de realizar compensaciones ambientales existe desde hace más de veinte años en Colombia y está enmarcado en cuatro instrumentos: la licencia ambiental, la sustracción de áreas de reserva forestal, el aprovechamiento forestal y la compensación por aprovechamiento de especies amenazadas. Para las actividades del sector de hidrocarburos, dependiendo de las características del proyecto y su ubicación, el esquema de compensaciones puede resultar de una combinación de los diferentes instrumentos antes mencionados”<sup>21</sup>.

En ese sentido, el tema de compensaciones de explotación de hidrocarburos ha sido de gran relevancia y aunque han logrado avances significativos como la estandarización de los factores de compensación para la determinación del área y la forma en que estas compensaciones se deben llevar a cabo, aún hay retos normativos y de implementación que requieren de una discusión profunda que contribuya a la superación de estos desafíos.

El Decreto número 2820 de 2010 definió las medidas de compensación ambiental “como las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos”.

Actualmente, el tema de compensación por explotación de hidrocarburos está reglamentando en los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución Política. El artículo 332 establece la titularidad y propiedad por parte del Estado del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. El artículo 360 estipula la potestad del legislador para determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables y el derecho a contraprestaciones y compensaciones generadas a partir de estas actividades. Finalmente, el artículo 361 defi-

<sup>19</sup> Soto, A. Sarmiento. M. *Hidrocarburos y compensaciones por pérdida de biodiversidad: oportunidad para el desarrollo sostenible*. Revista de Ingeniería N° 40. Universidad de los Andes. Bogotá, D. C., Colombia. ISSN. 0121-4993. Enero-junio de 2014, página 63.

<sup>20</sup> Revista *Semana*. *Ni radicalismo ambiental ni enemigos del desarrollo*. Edición N° 1697. Bogotá, D. C., 9 al 16 de noviembre de 2014, páginas 32-33.

<sup>21</sup> *Ibíd.* Op. Cit. Página 64.

ne las características y la destinación de las contraprestaciones generadas por la explotación de estos recursos.

En esa misma línea, en la Sentencia C-251 de 2003, la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa y en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales analizó la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 48 de la Ley 141 de 1994 por haber sido modificado por el artículo 29 de la Ley 756 de 2002.

Dicha Corporación establece que a diferencia de las regalías, “las compensaciones tienen su fuente en un pacto y, por lo tanto, su fundamento es el acuerdo de voluntades, en las condiciones y dentro del marco fijado por el legislador. Por ello, el contenido y el alcance de las compensaciones pactadas están librados a los términos del acuerdo. Su origen y su medida no residen en un daño sino en el encuentro de las voluntades de las cuales surge el pacto”<sup>22</sup>.

En ese orden de ideas, la Constitución y la jurisprudencia establecen que la compensación tiene su origen en un contrato en el que se pactan las sumas que el Estado recibirá como consecuencia del proceso de explotación de un recurso natural no renovable. Del mismo modo, la compensación no se limita a contraprestaciones producto de los impactos negativos como consecuencia de procesos de explotación, también puede configurarse producto de los riesgos, necesidades y expectativas que se deben afrontar. Es importante establecer, que quien debe pagar dicha obligación es la empresa contratada para explotar el recurso natural no renovable.

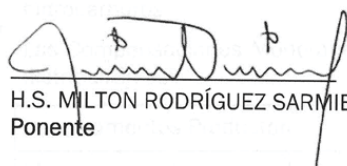
Asimismo, la Corte Constitucional ha resalado que las entidades territoriales productoras y portuarias tienen derecho a participar de los recursos provenientes de las compensaciones, lo cual no es excluyente para que otras entidades o autoridades nacionales o territoriales también puedan beneficiarse de las mismas.

#### 5. Pliego de modificaciones

No se presentan modificaciones.

#### 6. Proposición final

Por las anteriores consideraciones, me permito presentar **ponencia favorable** y en consecuencia solicito a los honorables Senadores de la Comisión Quinta del Senado, **dar primer debate** al Proyecto de ley número 119 de 2014 de Senado, *por medio de la cual se establecen y distribuyen las compensaciones derivadas de la exploración y explotación de hidrocarburos y minería y se dictan otras disposiciones*.



H.S. MILTON RODRÍGUEZ SARMIENTO  
Ponente

### 7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2014 SENADO

*por medio de la cual se establecen y distribuyen las compensaciones derivadas de la exploración y explotación de hidrocarburos y minería y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Compensaciones.** Son contraprestaciones básicas en dinero pactadas en los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, como resarcimiento al daño causado al ambiente, recursos naturales, al patrimonio cultural, a la población, a la salud e infraestructura de las áreas geográficas de influencia de la actividad.

Las compensaciones estarán a cargo de las empresas explotadoras y a favor de las entidades territoriales en cuyo territorio se desarrolle la exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

**Artículo 2°.** Las compensaciones deben pactarse obligatoriamente en todo contrato de explotación de recursos naturales no renovables y mínimo debe corresponder al cuatro por ciento de la producción bruta en boca de pozo, en boca de mina y en borde de mina.

**Parágrafo.** En ningún caso se podrán pactar compensaciones en especie.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 29 de la Ley 756 de 2002, el cual quedará así: distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de hidrocarburos.

Las Compensaciones Monetarias derivadas de la explotación de hidrocarburos se distribuirán así:

Departamentos Productores	25%
Municipios o distritos productores	30%
Municipios o distritos portuarios	15%
Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúen las explotaciones	10%
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	20%

**Artículo 4°.** Las compensaciones asignadas por explotación a los Departamentos y Municipios se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, a las asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Corporaciones Autónomas Regionales para prevenir, mitigar, recuperar zonas y recursos de la oferta natural, reforestación y descontaminación ambiental y acuífera en las zonas afectadas por la explotación de hidrocarburos y minería.

**Artículo 5°.** Las compensaciones deben pactarse obligatoriamente en todo contrato de explotación. Las compañías exploradoras tendrán la obligación de compensar los daños ambientales causados, para lo cual, la Alcaldía Municipal y la Corporación Autónoma Regional competente, realizarán una valoración posterior a la finalización del proceso exploratorio para cuantificar el daño causado y establecer la compensación a que dé lugar.

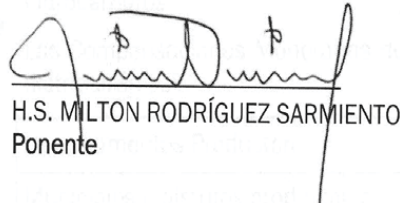
<sup>22</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-251 de 2003. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.



**Parágrafo.** Los recursos obtenidos por este concepto ingresarán a las arcas del municipio respectivo, y solo se podrán utilizar para la recuperación de las áreas afectadas por la actividad exploratoria.

**Artículo 6°.** Los saldos de portafolio que tenga Ecopetrol y la Agencia Nacional de Hidrocarburos de vigencias anteriores no ejecutados, por concepto de compensaciones, se distribuirán conforme al artículo 4° de la presente ley.

**Artículo 7°.** Vigencia y derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.



H.S. MILTON RODRÍGUEZ SARMIENTO  
Ponente

\* \* \*

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2014 SENADO, 139 DE 2014 CÁMARA**

*por la cual se establece el procedimiento disciplinario que deberá seguirse para tramitar y decidir los asuntos disciplinarios que conoce el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares.*

#### **I. Antecedentes del proyecto de ley**

La presente Iniciativa ya había sido presentada en dos ocasiones, la primera vez fue identificada con el Proyecto de ley número 147 de 2007 Cámara, su autor fue el entonces Ministro de Ambiente Vivienda y Desarrollo 2006-2009, Juan Lozano Ramírez - Ponentes: Heriberto Sanabria, Jorge Homero Giraldo, José Luis Arcila Córdoba, Roy Barreras, José Carvajal Ceballos; River Franklin Legro.

Posteriormente, se presentó el Proyecto de ley número 019 de 2013 Cámara, el autor fue el honorable Representante Telésforo Pedraza y el Ponente fue el suscrito Senador. Aunque la ponencia fue positiva, el proyecto fue archivado al no haber sido debatido primer debate.

El Actual proyecto de ley fue identificado en la Cámara de Representantes con el número 139 de 2014, fue radicado por el honorable Representante Telésforo Pedraza ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 10 de octubre de 2014 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 626 de 2014.

Conforme con la competencia constitucional, la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes avocó conocimiento el día 24 de octubre de 2014 y, posteriormente, por medio de Oficio número C.P.C.P. 3.1-0338-2014 de fecha 30 de octubre de 2014 designó como ponente al autor de la iniciativa.

Respecto del proyecto de ley en mención el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del doctor Guillermo Herrera Castaño, Viceminis-

tro de Vivienda, allegó concepto favorable con Radicado número 34439 el día 10 de noviembre de 2014, en los siguientes términos:

*“En este contexto constitucional planteado, corresponde entonces a la órbita del Congreso de la República el trámite de las disposiciones normativas que busquen regular el ejercicio de las diversas profesiones en nuestro país, en aras de armonizar los intereses generales en relación con aquellos de carácter subjetivo, que recaen sobre quienes realizan el ejercicio profesional en las diferentes áreas del conocimiento, por lo cual este Despacho considera positivo se propenda por acoger el Proyecto de ley número 019 de 2013 (SIC) cuyo articulado es consistente y fue elaborado en armonía con las normas de naturaleza sancionatoria que se aplican en este tipo de procesos y que han sido aceptadas por el ordenamiento Constitucional tales como la Ley 734 de 2002, Ley 842 de 2003 y la Ley 1123 de 2007”.*

La ponencia para primer debate fue radicada el 11 de noviembre de 2014 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 706 de 2014. El Proyecto de ley número 139 de 2014 Cámara fue aprobado en primer debate por unanimidad el día 3 de diciembre de 2014, y se designó nuevamente como ponente para segundo debate al honorable Representante Telésforo Pedraza.

La ponencia para segundo debate fue radicada el día 5 de diciembre de 2014 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 826 de 2014. El proyecto de ley fue aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes el día 16 de diciembre de 2014 sin que se realizaran modificaciones.

Culminado el trámite de la segunda vuelta, el proyecto fue remitido a la Comisión Primera del Senado, en donde la Mesa Directiva me designó al suscrito Senador como ponente de este proyecto.

Ahora bien, el autor de esta iniciativa y ponente en los anteriores debates ha justificado este proyecto de ley con base en los siguientes argumentos:

- *La Ley 435 de 1998 surge de manera especial en desarrollo del artículo 26 de la Constitución Política, y en general en respuesta a las exigencias que se derivan del ejercicio de la profesión de la Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, las cuales hasta antes de su expedición y entrada en vigencia, se encontraban circunscritas a lo establecido en la Ley 64 de 1974 que regulaba indistintamente el ejercicio profesional tanto de la Ingeniería como de la Arquitectura, generando en muchas situaciones ambivalencias y vacíos al momento de ser aplicada.*

- *Con la expedición de la Ley 435 de 1998 se produjo una escisión en materia de regulación de estas profesiones y como consecuencia, se crea el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, se dicta el Código de Ética para estas profesiones, y se reglamenta su ejercicio.*

- *De esta manera, este organismo estatal ejerce el deber constitucional de inspeccionar y controlar la actividad de la Arquitectura y sus Profesio-*

nes Auxiliares, no solo (SIC) a través de las autorizaciones gubernamentales para su correcto desempeño, sino también por medio de la vigilancia sobre la idoneidad profesional de quienes ejercen estas actividades.

De otro lado, la Ley 435 de 1998 en su artículo 24 hace alusión al procedimiento disciplinario y dispone que el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares pueden sancionar a los arquitectos con amonestación, suspensión y cancelación de la matrícula profesional, así:

## TÍTULO VII

### PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Artículo 24. *Procedimiento Disciplinario.* El Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares podrá sancionar a los Arquitectos y los profesionales auxiliares de esta profesión con amonestación escrita, suspensión en el ejercicio de la profesión hasta por cinco (5) años y cancelación de la matrícula o certificado de inscripción profesional según el caso.

*Parágrafo.* El Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, reglamentará el procedimiento disciplinario que se deberá seguir en las investigaciones a los arquitectos y a los profesionales auxiliares de esta profesión, por las acciones u omisiones que de conformidad con esta ley sean sancionables, observando los principios básicos que adelante se mencionan. (Parágrafo INEXEQUIBLE).

No obstante, disponía en su parágrafo que este Consejo reglamentaría el procedimiento disciplinario, parágrafo que fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340-06 de 3 de mayo de 2006, Magistrado Ponente, doctor Jaime Córdoba Triviño.

Como también lo destaca el Ponente de Cámara, para llegar a esta decisión, la Corte Constitucional tuvo en cuenta las siguientes consideraciones:

*“(…) se puede concluir que por regla general, corresponde al legislador establecer los procedimientos administrativos que han de seguirse para efectos de la imposición de las sanciones disciplinarias. Esta regla debe ser complementada en el sentido que tal exigencia no impone al legislador una minuciosa y detallada regulación de todos los aspectos que atañen al debido proceso disciplinario. Lo que sí le es exigible es el establecimiento de un marco normativo fundamental que contenga los lineamientos básicos que preserven las garantías contempladas en el artículo 29 de la Carta.*

*De tal manera que para preservar el principio de reserva legal en materia de debido proceso disciplinario, es preciso que el legislador establezca una estructura de procedimiento que contenga los elementos fundamentales tales como los principios que orientan el procedimiento, el trámite, los órganos o funcionarios encargados de la investigación y juzgamiento, el régimen probatorio, sujetos procesales, etapas, recursos, términos, notificaciones, en fin un marco normativo que permita a la autoridad administrativa el ejercicio de la*

*potestad disciplinaria, ceñida a los parámetros de la Constitución.*

*En el parágrafo demandado se estipula que “el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, reglamentará el procedimiento disciplinario que se deberá seguir en las investigaciones a los Arquitectos y a los Profesionales Auxiliares de esta profesión, por las acciones u omisiones que de conformidad con esta ley sean sancionables, observando los principios básicos que adelante se mencionan”. (Se destaca).*

*El anterior constituye todo el contenido del Título VII que se desarrolla bajo el enunciado “Procedimiento Disciplinario”.*

*La omisión en la ley no solamente de los principios que anuncia la norma sino de la inclusión de un marco general que contenga los elementos fundamentales del debido proceso sancionatorio conduce a una total delegación por parte del legislador, en el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y Profesiones Afines, de la configuración del debido proceso que habrá de aplicarse a los profesionales del ramo.*

*Al no haberse consignado en la ley unos criterios generales inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales debería actuar la administración, lo que se constata es un evidente despojo del legislativo de una potestad que le está constitucionalmente reservada, y su total endoso a una autoridad administrativa.*

*La total ausencia en la ley de, por lo menos, un marco general que establezca los elementos fundamentales del debido proceso, conduce a que la delegación establecida en el parágrafo del artículo 24, sea violatoria del principio de reserva legal de la normatividad básica conforme a la cual se ejerce la inspección y vigilancia de las profesiones (artículo 26); es contraria a la exigencia constitucional del debido proceso de ley en materia administrativa (artículo 29); e infringe el principio de separación de poderes (artículo 113), en razón a que la ausencia total de regulación del debido proceso por parte del legislador, comporta una indebida transferencia a la autoridad administrativa de una competencia que la Constitución radica de manera privativa en el órgano legislativo (...).*

Concluye el autor y ponente como antecedente de este proyecto de ley que “Como consecuencia de esta decisión jurisprudencial, el régimen disciplinario quedó en una especie de limbo jurídico pues, si bien es cierto, la competencia sancionatoria del Consejo se encuentra vigente, el sustento legal que posibilitaba el establecimiento de un procedimiento disciplinario por parte de este organismo fue retirado del ordenamiento jurídico. Posteriormente precisa “teniendo en cuenta entonces que en la actualidad el Consejo Profesional no cuenta con una reglamentación especial en materia disciplinaria, el proyecto de ley que ponemos a consideración de los honorables Senadores tiene como objetivo principal establecer un marco regulatorio especial en materia disciplinaria para los Arquitectos y sus Profesionales Auxiliares”.

Pues bien, según información suministrada por la Subdirección Jurídica del Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares<sup>1</sup>, actualmente se está aplicando el procedimiento administrativo señalado en la Ley 1437 de 2011, lo cual implica que los procesos sean de única instancia, no se contemplan causales de exclusión de responsabilidad disciplinaria, no hay una dosificación especial para la imposición de sanciones disciplinarias, no hay norma que prevea la reserva de los procesos disciplinarios, no se tiene prevista la rehabilitación del sancionado y no se contempla norma sobre la ejecución y registro de las sanciones, el concepto arroja los siguientes datos y cifras:

• *La función de control y vigilancia del ejercicio profesional de los Arquitectos y de los Profesionales Auxiliares de la Arquitectura, en cumplimiento de la Ley 435 de 1998 es de competencia exclusiva del Consejo.*

• *El procedimiento que se aplica es el señalado en la Ley 1437 del 18 de enero de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (artículos 34 y s.s.).*

• *Los casos más comunes que son de conocimiento del Consejo son:*

**1. Licenciamiento Urbano** tales como:

a) *Se encomienda el trámite y no se realiza el profesional se queda con el dinero;*

b) *Se encomienda el trámite y el profesional no atiende observaciones por lo que se archiva por desistimiento;*

c) *Adelantar trámite distinto a lo regulado por la ley;*

d) *Construir sin licencia (Inician obras con la sola radicación del trámite);*

e) *Construir violando lo establecido en la licencia;*

f) *Firmar solicitudes sin conocer el proyecto.*

**2. Incumplimiento de las condiciones contractuales**

a) *Sobrecostos;*

b) *Asumir compromisos que no les competen (de índole estructural);*

c) *No destinar los recursos entregados en la obra.*

**3. Calidad de las obras**

a) *Abandono de las obras;*

b) *Mala calidad en la ejecución de las obras por falta de supervisión;*

c) *Mala calidad de materiales.*

**4. Interventoría en proyectos del sector público**

**5. Propiedad Intelectual**

**6. Algunas personas se presentan como Arquitectos sin estar inscritos, el Consejo no tiene competencia para conocer el ejercicio ilegal de la profesión de la Arquitectura y/o sus Profesiones Auxiliares, dicha conducta constituye un hecho punible.**

• *Las sanciones que puede imponer el Consejo son amonestación, suspensión en el ejercicio hasta por 5 años y cancelación de la matrícula o certificado.*

• *El mayor número de quejas vigentes y en conocimiento del Consejo provienen de Bogotá, aproximadamente (170) equivale al 63,67%, sigue Antioquia, Eje Cafetero, Bucaramanga, Casanare, Boyacá.*

Ciudades origine procesos	N° de quejas vigentes
Bucaramanga	3
Barranquilla	5
Manizales	11
Melgar	1
Medellín	7
Piedecuesta	1
Girardot	1
Tunja	7
Villavicencio	2
Montería	3
Pereira	4
Cali	2
Yopal	6
Santa Marta	1
Cúcuta	1
Zipaquirá	1
Mosquera	1
Chiquinquirá	2
Tenjo	1
La Mesa	1
Tuluá	1
Valledupar	3
Chaparral	1
Barichara	1
Pie de Cuesta	1
Marinilla	1
Cartagena	1
Sincelejo	2
Arauca	1
Armenia	1
Villavicencio	1
Villeta	2
Ibagué	1
Viotá	1
San Francisco de Sales	1
Girón	2
Guaranda-Sucre	1
Malambo-Atlántico	1
Chimá-Córdoba	1
Zipaquirá	1
La Mesa	1
Pamplona	1
Villa de Leyva	1
Moniquirá	1
Mariquita	1
Bogotá	151

**• Estadística Actuaciones Administrativas Sancionatorias de competencia del CPNAA**

Desde la sanción de la Ley 435 de 1998 a 19 de marzo de 2015 se han radicado las actuaciones administrativas sancionatorias que se enlistan a continuación y respecto de las cuales se da una estadística de expedientes vigentes y culminados por cada vigencia, lo cual demuestra que han aumen-

<sup>1</sup> Mediante correo karen.castro@cpnaa.gov.co.



tado, razón por la cual es indispensable la adopción de una norma especial que prevea un procedimiento que garantice los derechos fundamentales de los sujetos procesales:

Año radicación	Ingresos	Procesos vigentes (a 19-03-2015)	Procesos culminados (a 19-03-2015)
1998	72	0	72
1999	37	0	37
2000	40	0	40
2001	43	0	43
2002	65	0	65
2003	44	0	44
2004	46	0	46
2005	57	0	57
2006	88	0	88
2007	134	0	134
2008	84	0	84
2009	100	0	100
2010	86	0	86
2011	81	0	81
2012	111	45	66
2013	118	84	34
2014	113	109	4
2015	29	29	29
<b>TOTAL</b>	<b>1347</b>	<b>267</b>	<b>1080</b>

Las actuaciones administrativas sancionatorias vigentes a la fecha y por año de radicación se resumen así:

Año de radicación	Ingresos	Vigentes a la fecha
2012	111	45
2013	118	84
2014	113	109
2015	29	29
<b>TOTAL</b>	<b>267</b>	<b>267</b>

Finalmente se debe resaltar que si bien en la actualidad el Consejo en ejercicio de su potestad disciplinaria aplica la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a las quejas vigentes y radicadas a la fecha, habiéndose acogido el Concepto del Consejo de Estado, el procedimiento que se aplica es:

- De única instancia.
- No se contemplan causales de exclusión de responsabilidad disciplinaria.
- No hay una dosificación especial para la imposición de sanciones disciplinarias.
- No hay norma que prevea la reserva de los procesos disciplinarios.
- No se tiene prevista la rehabilitación del sancionado.
- No se contempla norma sobre la ejecución y registro de las sanciones.

## II. Objeto y contenido del proyecto de ley

Esta iniciativa legislativa tiene por objeto establecer el procedimiento disciplinario para tramitar y decidir los asuntos disciplinarios que conoce el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y en esta ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción, a más de los principios de legalidad

de las faltas y de las sanciones, de imparcialidad, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in ídem.

Respecto del contenido, como bien se puede observar en las ponencias que anteceden, este Proyecto consta de 90 artículos divididos en 3 Títulos, los cuales se han resumido así:

### TÍTULO I CAPÍTULO I Principios

Conforman este capítulo disposiciones normativas que consagran los principios rectores aplicables a este procedimiento disciplinario especial (artículos 1° y 2°).

### CAPÍTULO II De la falta disciplinaria

Conforman este capítulo disposiciones normativas que consagran la definición de falta disciplinaria, las formas de realización de la conducta, los elementos y la clasificación de las faltas disciplinarias, así como la tipificación de las faltas gravísimas y los criterios para determinar la gravedad o levedad de las faltas, las causales de exclusión de responsabilidad, las sanciones aplicables y su respectiva escala y, finalmente, la rehabilitación de aquellos profesionales que se les haya cancelado la Matrícula Profesional de Arquitectura y/o Certificado de Inscripción Profesional. (Artículos 3° al 15).

### CAPÍTULO III Extinción de la acción disciplinaria

Conforman este capítulo disposiciones normativas que consagran las causales de extinción de esta acción disciplinaria, los términos de prescripción y la renuncia a la misma. (Artículos 16 al 18).

### CAPÍTULO IV Extinción de la sanción disciplinaria

Conforman este capítulo disposiciones normativas que consagran las causales de extinción de la sanción disciplinaria y la correspondiente prescripción de la misma. (Artículos 19 al 20).

### TÍTULO II CAPÍTULO I

#### Procedimiento disciplinario

Conforman este capítulo disposiciones normativas que consagran la dirección de la función disciplinaria en cabeza del Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares así como el correspondiente reparto, la iniciación del proceso disciplinario, los sujetos procesales, la calidad y los derechos del investigado, la participación de los Consultorios Jurídicos, el acceso al expediente, la reserva, los requisitos formales y la terminación del proceso disciplinario, así como la utilización de medios técnicos para su desarrollo. (Artículos 21 al 32).

### CAPÍTULO II Notificaciones y comunicaciones

Conforman este capítulo disposiciones normativas que consagran las diferentes formas de

*notificación y de comunicación de los actos que se dictan en desarrollo del proceso disciplinario. (Artículos 33 al 41).*

### CAPÍTULO III

#### Recursos

*Conforman este capítulo disposiciones normativas que consagran las diferentes clases de recursos y sus formalidades, la oportunidad para interponerlos, su sustentación y trámite correspondiente, así como expresamente el ya mencionado principio de la no reformatio in pejus. En consecuencia, se establecen disposiciones respecto a la ejecutoria de las decisiones disciplinarias y acerca de la corrección, aclaración y adición de los fallos disciplinarios. (Artículos 42 al 50).*

### CAPÍTULO IV

#### Pruebas

*Conforman este capítulo disposiciones normativas que consagran la necesidad de las pruebas legal y oportunamente allegadas al proceso, el principio de la investigación integral como desarrollo a su vez del principio de imparcialidad, los diferentes medios de prueba que existen, la libertad probatoria, la petición y el rechazo de las mismas, la práctica en el exterior, la prueba trasladada, así como su apoyo técnico. Finalmente, se establecen otras disposiciones normativas en relación con la oportunidad para controvertirlas, el testigo renuente, la inexistencia de la prueba y acerca de la prueba que efectivamente conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado. (Artículos 51 al 63).*

#### Capítulo v

#### Nulidades

*Conforman este capítulo disposiciones normativas que consagran las causales de nulidad, su procedencia oficiosa o a solicitud de parte y los principios que orientan la declaratoria y su convalidación. (Artículos 64 al 67).*

### CAPÍTULO VI

#### Indagación preliminar

*Conforman este capítulo una disposición normativa que consagra la procedencia, los fines y el trámite de la indagación preliminar. (Artículo 68).*

### CAPÍTULO VII

#### Investigación disciplinaria

*Conforman este capítulo disposiciones normativas que consagran la procedencia de la investigación disciplinaria, las finalidades, el contenido, la notificación y el término de la misma. (Artículos 69 al 73).*

### III. Justificación del proyecto de ley

Como bien se ha mencionado, este proyecto de ley busca establecer el procedimiento disciplinario para tramitar y decidir los asuntos disciplinarios que conoce el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares (CPNAA). Según el sitio web de este Consejo<sup>2</sup>, es el órgano del Estado creado por la Ley 435 de 1998, encargado del fomento, promoción, control y vigilancia

del ejercicio de la profesión de la Arquitectura y de sus Profesiones Auxiliares en Colombia.

Pero qué hace el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, según la misma fuente, trabaja para satisfacer oportunamente las necesidades de sus usuarios, con el fin de fomentar, promocionar, controlar y vigilar el ejercicio de la profesión dentro de los postulados de la ética profesional.

Adicionalmente, el CPNAA tiene las siguientes funciones<sup>3</sup>:

1. Dictar su propio reglamento y el de los Consejos Profesionales Seccionales de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares.

2. Aprobar o denegar las Matrículas Profesionales y los Certificados de Inscripción Profesional.

3. Expedir las correspondientes tarjetas de matrícula profesional de arquitectura y certificados de inscripción profesional.

4. Resolver sobre la cancelación o suspensión de la matrícula profesional de arquitectura y/o certificado de inscripción profesional por faltas al Código de Ética y al correcto ejercicio profesional.

5. Expedir y cancelar las licencias temporales especiales de que trata el artículo 7° de la presente ley.

6. Fomentar el ejercicio de la profesión de la arquitectura y profesiones auxiliares dentro de los postulados de la ética profesional.

7. Denunciar ante las autoridades competentes las violaciones comprobadas a las disposiciones legales que reglamenten el ejercicio profesional de la arquitectura y profesiones auxiliares.

8. Resolver en segunda instancia los recursos sobre las decisiones que dicten los Consejos Seccionales.

9. Elaborar y mantener un registro actualizado de arquitectos y profesionales auxiliares de la arquitectura.

10. Emitir conceptos en lo relacionado con estas profesiones, cuando así se le solicite, para cualquier efecto.

11. Definir los requisitos que deban cumplir los arquitectos y profesionales auxiliares de la arquitectura para obtener la matrícula profesional o el certificado de inscripción profesional.

12. Fijar los derechos de matrícula y certificados de inscripción profesional de forma equilibrada y razonable para cubrir los gastos que ocasione el funcionamiento del Consejo Nacional y el de las respectivas seccionales. Derechos que no podrán exceder de la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Sobre estos recursos ejercerá el debido control la Contraloría General de la República.

13. Aprobar su propio presupuesto y el de los respectivos consejos seccionales.

<sup>2</sup> <http://www.cpnaa.gov.co/>

<sup>3</sup> [http://www.cpnaa.gov.co/es/objetivos\\_y\\_funciones](http://www.cpnaa.gov.co/es/objetivos_y_funciones)

14. Promover la actualización, capacitación, investigación y calidad académica de la arquitectura y profesiones auxiliares.

15. Vigilar y controlar el ejercicio profesional de los arquitectos y de los profesionales auxiliares de la arquitectura.

16. Crear los Consejos Seccionales de Arquitectura y Profesiones Auxiliares.

Finalmente, conforme con el artículo 9° de la Ley 435 de 1998, “por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, se crea el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, se dicta el Código de Ética Profesional, se establece el Régimen Disciplinario para estas profesiones, se reestructura el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura en Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares y otras disposiciones”, el CPNAA está integrado por los siguientes miembros:

**Artículo 9°. Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares.** Créase el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, como el órgano estatal encargado del fomento, promoción, control y vigilancia del ejercicio de la profesión de arquitectura y profesiones auxiliares, el cual estará integrado por los siguientes miembros:

a) El Ministro de Desarrollo Económico o el Viceministro de Vivienda y Agua Potable o un delegado del Ministro de Desarrollo, quien deberá ser Arquitecto;

b) ~~<Suprimido por el artículo 64 de la Ley 962 de 2005> El Ministro de Educación Nacional o su delegado que deberá ser Arquitecto;~~

c) El Presidente Nacional de la Sociedad Colombiana de Arquitectos;

d) Un representante de las universidades con Facultades de Arquitectura a nivel nacional, designado en junta conformada por la mayoría de decanos de dichas facultades, que se convocará por el Presidente del Consejo para tal fin;

e) Un representante de las profesiones auxiliares de la arquitectura, designado en junta conformada por la mayoría de los presidentes de dichas asociaciones, que se convocará por el Presidente del Consejo para tal fin;

f) El Rector de la Universidad Nacional o su delegado quien deberá ser el Decano de una de sus Facultades de Arquitectura.

**Parágrafo 1°.** El período de los miembros del Consejo elegidos en junta, será de dos (2) años y podrán ser reelegidos hasta por una (1) vez.

#### IV. Marco constitucional y legal de la ponencia

El artículo 26 de la Constitución Política establece:

**Artículo 26.** Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan

formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos.

**La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.** (Negrilla fuera de texto).

Como justifica el autor de este proyecto de ley, “En desarrollo del artículo 26 la Honorable Corte Constitucional en reiteradas providencias<sup>4</sup> ha sentado las bases jurisprudenciales a partir de las cuales se ha determinado el alcance de esta disposición constitucional. Así, en uno de sus pronunciamientos al respecto, el mencionado Tribunal a través de Sentencia C-149 de 2009 señaló:

“El derecho subjetivo a escoger profesión y oficio aparece consagrado en el artículo 26 de la Constitución Política, y de su contenido, la jurisprudencia constitucional ha identificado los aspectos de que se ocupa, señalando que en ella: (i) se proclama el derecho fundamental de toda persona a escoger libremente profesión u oficio; (ii) se le asigna al legislador la potestad para exigir títulos de idoneidad; (iii) se le otorga a “las autoridades competentes” la función de inspección y vigilancia sobre el ejercicio de las profesiones con la precisión de que las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica, son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social; (iv) se establece la reserva de ley respecto de las normas básicas conforme a las cuales se lleve a cabo la función de inspección y vigilancia sobre las profesiones; (v) se contempla la posibilidad de que las profesiones legalmente reconocidas puedan organizarse en Colegios cuya estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos; y (vi) se faculta al legislador para asignarle a las profesiones que se organicen en Colegios el ejercicio de funciones públicas y para establecer sobre ellos los debidos controles”.

En cuanto al derecho a escoger profesión y oficio, y los límites a la facultad del legislador para regularlo, la Corte constitucional en la citada Sentencia C-149 de 2009, destaca que corresponde al legislador adoptar las normas básicas conforme a las cuales las autoridades administrativas adelanten la función de inspección y vigilancia sobre las profesiones, así:

“Ahora bien, a, partir de lo expresado en el propio artículo 26 Superior, la Corte viene sosteniendo que los límites a la facultad de regular el ejercicio de las profesiones y oficios, y dentro de ella a exigir títulos de idoneidad, pueden agruparse en tres categorías: competenciales, procedimentales y materiales, En cuanto a los límites de carácter competencia, desde sus primeras decisiones la Corte destacó que en virtud del principio democrático el legislador no puede trasladar al

<sup>4</sup> Entre otras ver las Sentencias C-002 de 1993, C-177 de 1993, C-492 de 1996, C-697 de 2000, C-1213 de 2001, C-670 de 2002, C-708 de 2004, C-1125 de 2008, T-708 de 2004, T-881 de 2000, T-167 de 2007.



*Ejecutivo atribuciones que le han sido asignadas con carácter reservado -principio de reserva de ley. Dentro de esos límites se encuentra la instrucción constitucional de que es el legislador quien debe adoptar las normas básicas conforme a las cuales las autoridades administrativas lleven a cabo la función de inspección y vigilancia sobre las profesiones.*

*En punto a los límites procedimentales, estos hacen referencia a aspectos relacionados directamente con el ejercicio de las atribuciones fijadas por la Constitución. Dentro de los límites procedimentales reconocidos por la jurisprudencia, pueden mencionarse, por citar algunos ejemplos, aquellos en los que la Corte ha dejado claro que el Congreso: (i) no puede conceder a los órganos de vigilancia y control de una profesión la facultad de crear o suprimir organismos del orden nacional, facultad que otorga la Carta al legislador y al Presidente de la República—en este último caso de conformidad con la ley o a través de facultades extraordinarias—, (ii) no puede, por su propia iniciativa, reformar los órganos encargados de controlar y vigilar a los profesionales de una misma disciplina, cuando tales órganos son de naturaleza pública y forman parte de la estructura de la administración pública, pues en estos casos se requiere iniciativa gubernamental.*

*Finalmente, en lo que toca con los límites materiales, los mismos se inscriben dentro del propósito básico de que las medidas legislativas deben ser razonables y proporcionadas, aplicándolos a los aspectos sustanciales de las mismas. A este respecto, la Corte ha descrito, a título simplemente enunciativo, los siguientes límites específicos: (i) no le corresponde al legislador expedir normas disciplinarias en las que se sancionen conductas descritas de manera vaga e indeterminada; (ii) tampoco puede establecer normas que tipifiquen como faltas conductas que no guarden relación con las exigencias propias del desempeño profesional ni afecten la integridad de la profesión como tal; (iii) no puede exigir a un profesional ser miembro de una asociación privada para desempeñarse como tal; y (iv) no puede el legislador excluir de la realización de una actividad específica, a profesionales que tienen un nivel de idoneidad, acreditado por un título profesional, expedido conforme a las normas vigentes, equivalente o superior al que el legislador estimó suficiente para realizar dicha actividad”.*

Así mismo, el Tribunal Constitucional señala que, en desarrollo del artículo 26 Superior, la competencia del legislador se concreta en la posibilidad de expedir normas que aplica al desempeño de las profesiones, dentro del cual deben incluirse, además de los principios y pautas generales y específicas, las faltas contra la ética en que puedan incurrir sus destinatarios y, correlativamente, las sanciones que cabe imponer.

“Como ya se mencionó, el artículo 26 de la Constitución Política establece límites extrínsecos al derecho a escoger profesión y oficio, facultando al legislador para intervenir en su ejercicio y asignándoles a las autoridades competentes la función

*de inspección y vigilancia respecto de tales actividades. La competencia del Congreso en esta materia se concreta en la posibilidad de expedir las normas sobre: (i) la identificación y reconocimiento de las profesiones; (ii) la exigencia de títulos de idoneidad; (iii) los requisitos de formación académica; (iv) la definición de las ocupaciones y oficios que, aun sin necesitar formación académica, generan riesgo social y requieren un mayor grado de injerencia estatal y, en general, (v) el régimen jurídico que aplica al desempeño de las profesiones, dentro del cual deben incluirse, además de los principios y pautas generales y específicas, las faltas contra la ética en que puedan incurrir sus destinatarios y, correlativamente, las sanciones que cabe imponer”.* (Negrilla fuera de texto).

En este orden de ideas, concluye el autor resaltando la importancia de esta importante iniciativa en beneficio del Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, para cumplir efectivamente las funciones que la Ley 435 de 1998.

- *En este contexto constitucional planteado, corresponde entonces a la órbita del Congreso de la República el trámite de las disposiciones normativas que busquen regular el ejercicio de las diversas profesiones en nuestro país, en aras de armonizar los intereses generales en relación con aquellos de carácter subjetivo, que recaen sobre quienes realizan el ejercicio profesional en las diferentes áreas del conocimiento.*

- *La ausencia de una norma de este rango ha repercutido negativamente en el trámite de los procesos disciplinarios hasta la fecha, pues si bien se aplican las normas correspondientes a los procedimientos sancionatorios contenidas, como regla general, en el anterior Código Contencioso Administrativo y en el vigente Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se requieren disposiciones específicas que involucren los rasgos especiales de este tipo de procedimiento, todo lo cual, en suma, redundará en la seguridad jurídica del mismo reportando indudables beneficios y garantías tanto para el Consejo como para los sujetos procesales. Así, el establecimiento de la garantía de la doble instancia, la incorporación de la figura de la rehabilitación para quienes resulten sancionados con la cancelación de la Matrícula Profesional de Arquitectura y/o Certificado de Inscripción Profesional, la consagración de la posibilidad por parte del Consejo de solicitar el apoyo de la correspondiente Oficina Jurídica para desarrollar e impulsar la función disciplinaria en razón al necesario conocimiento en temas jurídicos que requiere dicho ejercicio, se constituyen sólo en algunos ejemplos de los aspectos que hacen necesaria la existencia de un procedimiento disciplinario especial para las investigaciones que lleva a cabo el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares.*

- *Por ello, se ha insistido en la presentación de este proyecto de ley con la finalidad de que el órgano de representación popular tramite y apruebe esta iniciativa legislativa requerida con apremio por parte del Consejo Profesional Nacional de Ar-*

quitectura y sus Profesiones Auxiliares, para cumplir efectivamente las funciones que la Ley 435 de 1998 como supremo ente veedor del ejercicio profesional en este ámbito.

• El presente proyecto de ley es el resultado de la compilación e incorporación de disposiciones normativas contenidas en diferentes compendios tales como el Código Disciplinario Único, la Ley 842 de 2003, “por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones”, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Código Disciplinario del Abogado.

Por consiguiente, se considera viable este Proyecto de ley número 135 de 2014 Senado y para tales efectos se propone como articulado el adoptado por la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes (respecto del Proyecto de ley número 139 de 2014 Cámara).

## V. Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, rindo ponencia positiva y solicito muy respetuosamente a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 135 de 2014 Senado, por la cual se establece el procedimiento disciplinario que deberá seguirse para tramitar y decidir los asuntos disciplinarios que conoce el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares, con el texto aprobado por la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes.

Atentamente,

  
GERMÁN VARÓN COTRINO  
Senador de la República  
Ponente

## CONSIDERACIONES

### CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 23 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se crea la prima de vivienda con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de los trabajadores.

1.1

Honorable Senador

EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA

Presidente Comisión Séptima Constitucional del Senado

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 23 de 2014 Senado, por medio de la cual se crea la prima de vivienda con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de los trabajadores.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 23 de 2014 Senado, por medio de la cual se crea la prima de vivienda con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de los trabajadores.

El proyecto de ley propone crear una prima de vivienda para trabajadores con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv), con el objetivo de que puedan adquirir una vivienda propia y de esta manera cerrar la brecha del déficit habitacional del país.

La propuesta dispone que todas las empresas, exceptuando las pequeñas (menos de 50 trabajado-

res), deberán pagar una prima de vivienda mensual equivalente al 10% de un smmlv, que se consignará en el Fondo de Cesantías al que se encuentre afiliado el trabajador, recursos que podrán ser utilizados para: *i)* abonos a capital del crédito asociado a la vivienda adquirida después de la expedición de la ley, *ii)* gastos notariales, *iii)* constitución de la cuota inicial de una vivienda, y *iv)* mejoramiento de la vivienda en propiedad del trabajador. Asimismo, la iniciativa establece que el 70% del pago de esta prima, podrá ser descontado del pago de impuesto sobre la renta y complementarios de la empresa durante la vigencia fiscal respectiva.

Sobre el tema, es pertinente señalar que en los últimos años el Gobierno nacional ha venido implementado programas de vivienda con el objetivo de reducir el déficit habitacional y mejorar las condiciones de vivienda de los hogares colombianos. Entre estos programas, se encuentra el de Vivienda Gratuita implementado en 2012, mediante el cual se promovió la construcción de 100.000 viviendas subsidiadas por completo por el Gobierno nacional, con el fin de proveer acceso gratuito a vivienda a hogares en situación de pobreza extrema y en condiciones de vulnerabilidad.

Adicionalmente, mediante la implementación de programas de subsidio a la tasa de interés con recursos del Frech, se buscó facilitar las condiciones de financiación de vivienda para inmuebles nuevos con un valor de hasta 335 smmlv, programas que otorgaron más de 250.000 coberturas, de las cuales se asignaron alrededor de 180.000 para el segmento VIP<sup>1</sup> y VIS<sup>2</sup>, y alrededor de 72.600 para el segmento entre 135 y 335 smmlv, con una inversión cercana a los \$4,2 billones.

<sup>1</sup> Vivienda de Interés Prioritario.

<sup>2</sup> Vivienda de Interés Social.

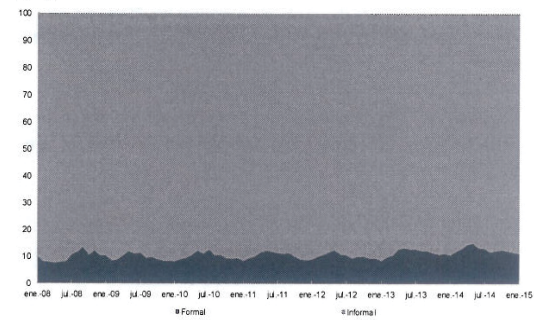
Actualmente, se encuentra en ejecución el Programa Vivienda de Interés Social para Ahorradores (VIPA), mediante el cual se busca facilitar el acceso a financiación para adquisición de vivienda por parte de hogares con ingresos de hasta 2 smmlv, por lo que se tiene previsto otorgar 86.000 coberturas con un presupuesto de \$2.2 billones. Este esquema provee dos beneficios a los hogares elegibles. En primera medida, los hogares reciben un subsidio para compra de vivienda, denominado Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), el cual hace parte de la cuota inicial y contribuye a disminuir el nivel de endeudamiento de los hogares. El monto del subsidio está definido para dos rangos de ingresos: i) de 30 smmlv para hogares con ingresos entre 1 y 1,6 smmlv, y ii) 25 smmlv para aquellos entre 1,6 y 2 smmlv. En segunda medida, los hogares reciben una cobertura a la tasa de interés de 5 puntos porcentuales sobre la tasa de interés anual durante los primeros siete años de vida del crédito, lo que disminuye los costos de financiación para el hogar. El diseño de esta iniciativa está dirigida a que los hogares informales tengan acceso a una vivienda digna y a los instrumentos para poder financiarla.

Asimismo, las personas naturales tienen a su disposición las Cuentas de Ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC), a través de las cuales se ofrecen beneficios tributarios para incentivar el ahorro para adquisición de vivienda.

De otra parte, en la exposición de motivos se argumenta que los objetivos de los programas de vivienda señalados han sido insuficientes para cerrar la brecha del déficit habitacional del país. Sin embargo, las estimaciones del Ministerio de Vivienda muestran que el déficit de vivienda, tanto cuantitativo como cualitativo, se ha reducido considerablemente desde 2005. Los hogares con déficit cuantitativo pasaron de 12,6% en 2005 a 5,5% en 2012, mientras que el déficit cualitativo pasó de 14,4% a 10,9% en el mismo periodo. Estos resultados demuestran el buen desempeño de los programas de vivienda, y el cumplimiento de los objetivos del Gobierno Nacional en cerrar la brecha del déficit habitacional.

La iniciativa que nos ocupa presenta un problema de focalización de los recursos, toda vez que los únicos que tendrían acceso al beneficio que se plantea serían los trabajadores formales, y de acuerdo con la exposición de motivos que recoge el proyecto, las zonas rurales son las que registran una mayor incidencia del déficit habitacional (60% en zonas rurales vs. 32% en zonas urbanas). Sin embargo, es en esas zonas donde se presenta la mayor tasa de empleo informal. La información a enero de 2015 arroja que el 89% de los ocupados en zonas rurales son empleados informales, por lo que este segmento de la población no se podría beneficiar del pago de esa prima de vivienda (Gráfico 1). En ese sentido, el impacto de la medida podría resultar limitado en zonas rurales, e insuficiente para cerrar la brecha del déficit habitacional en esas regiones.

Gráfico 1: Composición de los ocupados en las zonas rurales (porcentaje)



De otra parte, la propuesta establece que el universo de potenciales beneficiarios sería de 6,3 millones de personas y señala que los descuentos tributarios podrían ser del orden de \$3,2 billones anuales. No obstante, la exposición de motivos no presenta un análisis en el que se muestre la compatibilidad de estos beneficios tributarios con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni las fuentes adicionales de ingreso para el financiamiento de este costo como lo ordena el artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

*“(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo (...).”*

Es importante resaltar que el diseño del instrumento que propone el proyecto tendría un efecto adverso sobre el empleo formal. La Ley 1607 de 2012 redujo considerablemente la carga prestacional a cargo del empleador, exonerando a las empresas contribuyentes del impuesto de renta, del pago de aportes parafiscales de empleados con salarios de hasta 10 smmlv. El alivio de la carga no salarial ha fomentado la creación de cerca de 1.176.000 nuevos puestos de trabajo formales entre diciembre de 2012 y diciembre de 2014. La propuesta representaría una carga prestacional adicional para el empleador, lo que podría desincentivar la creación de empleos formales. Esto a su vez tendría un efecto negativo sobre el impacto de la propuesta, ya que podría reducir el universo de posibles beneficiarios.

En conclusión:

1. Durante los últimos años, el Gobierno nacional ha implementado un conjunto de programas de vivienda que han propendido por proveer vivienda digna a los colombianos. Estos programas han contribuido a disminuir sustancialmente el déficit habitacional del país.

2. La propuesta focaliza sus esfuerzos en la población con empleos formales. Sin embargo, la población informal es la que enfrenta las mayores restricciones de acceso a financiamiento para vivienda debido a su perfil de riesgo. El esquema



VIPA, busca facilitar las condiciones de acceso a esta población.

3. La iniciativa tiene un alto costo fiscal y no se presentan fuentes alternas de financiamiento de este gasto, lo que se traduciría en un gasto desfinanciado y contraría lo exigido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

4. El reconocimiento de esta prima de vivienda tendría efectos adversos sobre la generación de empleos formales. Las políticas gubernamentales se han enfocado en reducir los costos no laborales y la propuesta va en contravía de esas políticas.

De acuerdo con lo expuesto y de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable a la presente iniciativa, y respetuosamente solicita se considere su archivo, no sin antes manifestar nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa en los términos de disciplina y responsabilidad fiscal vigentes.

Cordialmente,



ANDRÉS ESCOBAR ARANGO  
Viceministro Técnico

C.C.: Honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo -Autor - Coordinador Ponente.

Honorable Senador Álvaro Uribe Vélez - Ponente.

Honorable Senador Eduardo Enrique Pulgar Daza - Ponente.

Honorable Senadora María del Rosario Guerra - Autora.

Honorable Senador Alfredo Ramos Maya - Autor.

Honorable Senadora Susana Correa B. - Autora  
Honorable Senadora Ana Mercedes Gómez - Autora.

Honorable Senadora Paloma Valencia - Autora.  
Honorable Senadora Thania Vega de Plazas - Autora.

Honorable Senador Ernesto Macías Tovar - Autor  
Doctor Jesús María España Vergara - Secretario  
Comisión Séptima Constitucional Senado.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veinticuatro (24) días del mes de marzo año dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso*, consideraciones del Viceministro de Hacienda Técnico, señor *Andrés Escobar Arango*, para primer debate, en cuatro (4) folios, al **Proyecto de ley número 23 de 2014**, por medio de la cual se crea la prima de vivienda con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de trabajadores vulnerables.

Las presentes consideraciones al proyecto de ley, se publican en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

## COMENTARIOS

### COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA (ANDI) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 23 SENADO DE 2014

*por medio de la cual se crea la prima de vivienda con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de trabajadores vulnerables.*

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar su opinión sobre el Proyecto de ley número 23 Senado de 2014, el cual tiene por objeto crear la prima de vivienda con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de los trabajadores.

**La iniciativa tiene un fin loable, sin embargo, debe analizarse el costo tanto para el fisco como para los empleadores.**

La iniciativa, a no dudarlo, atiende a unos propósitos de beneficio social, de una parte, para los trabajadores; de otra, para la economía en su con-

junto porque fomenta el sector de la construcción, gran generador de empleo.

No obstante, es preciso evaluar el impacto económico de la misma tanto para el fisco como para los empleadores.

De acuerdo con los datos de la Superintendencia de Subsidio Familiar, aproximadamente 6,3 millones son las personas cotizantes a las Cajas de Compensación Familiar que reciben menos de 4 smlmv.

Según el proyecto de ley, el aporte por cada trabajador por concepto de prima de vivienda sería del 10% del salario mínimo, lo que equivale a \$64.435 mensuales, esto es, a \$773.220 por cada trabajador al año.

En consecuencia, el valor de la prima de vivienda al año sería de aproximadamente \$4.77 billones.

VALOR PRIMA DE VIVIENDA PARA EMPRESAS Y GOBIERNO				
Agrupación	Ingresos SMLMV	Personas	Personas (Acumulado)	Valor Prima de Vivienda
Potenciales beneficiarios del proyecto de ley	De 0 hasta 2	5.018.281	5.018.281	3.880.235
	Más de 2 hasta 4	1.155.126	6.173.407	893.166

VALOR PRIMA DE VIVIENDA PARA EMPRESAS Y GOBIERNO				
Agrupación	Ingresos SMLMV	Personas	Personas (Acumulado)	Valor Prima de Vivienda
No beneficiarios	Más de 4	706.161	6.879.568	0
			<b>Total</b>	<b>4.773.401</b>

Fuente: Superintendencia de Subsidio Familiar, Cálculos ANDI.

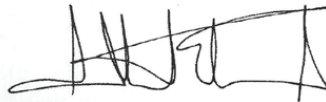
Como el 70% de esta suma podría solicitarse como descuento tributario, el impacto para el fisco sería de aproximadamente \$3.34 billones. A su vez, el valor para los empleadores sería de aproximadamente \$1.43 billones.

Aportes Totales (Millones de Pesos)	
Aportes de Empresas (30%)	1.432.020
Aportes del Gobierno (70%)	3.341.381
<b>Total</b>	<b>4.773.401</b>

Fuente: Superintendencia de Subsidio Familiar, Cálculos ANDI.

En resumen, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), estima que el Proyecto de ley número 23 Senado de 2014, requiere mayor estudio en vista de que la situación económica actual, de reducción del crecimiento, amerita prudencia.

Cordialmente,



**ALBERTO ECHAVARRÍA SALDARRIAGA**  
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Sociales

Marzo de 2015.

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los diecisiete (17) días del mes de marzo año dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso*, al **Proyecto de ley número 23 de 2014**, "comentarios suscritos por el Vicepresidente de Asunto Jurídicos y Sociales de la ANDI, *Alberto Echavarría Saldarriaga*, dos (2) folios al **Proyecto de ley número 23 de 2014**, por medio de la cual se crea la prima de vivienda con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de trabajadores vulnerables.

El presente comentario al proyecto de ley, se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**COMENTARIOS DE ASOFONDOS  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 41  
DE 2014 SENADO**

*por medio de la cual se elimina la múltiple contribución en seguridad social en los contratos de prestación de servicios profesionales y se dictan otras disposiciones.*

**ACUMULADO JUNTO CON EL PROYECTO  
DE LEY 32 DE 2014 SENADO**

*por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.*

C-381-15

Bogotá, D. C., martes 24 de marzo de 2015

Honorable Senador

**JESÚS MARÍA ESPAÑA**

Secretario

Comisión Séptima

Senado de la República

**Referencia:** Comentarios preliminares de Asofondos al Proyecto de ley número 41 de 2014 Senado, por medio de la cual se elimina la múltiple contribución en seguridad social en los contratos de prestación de servicios profesionales y se dictan otras disposiciones, acumulado junto con el Proyecto de ley número 32 de 2014 Senado, por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.

Honorable Senador:

Reciba un cordial saludo en nombre de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía.

Agradecemos de antemano el espacio concedido para expresar observaciones y comentarios frente a los proyectos de ley acumulados de la referencia. De manera respetuosa exponemos las consideraciones que al respecto consideramos pertinentes:

El proyecto de ley del asunto, tiene por objeto eliminar la múltiple contribución en seguridad social en los contratos de prestación de servicios profesionales estableciendo que en los casos en los cuales un contratista tenga dos o más contratos de prestación de servicios, cotice sobre el ingreso base de liquidación del contrato por en el que perciba el mayor valor.

Dado el impacto que tendría este proyecto de ley tanto en las posibilidades de acceder a una pensión, como en el monto futuro de esa pensión, consideramos que este proyecto puede introducir un retroceso en el nivel de protección alcanzado hasta ahora en materia de seguridad social en pensiones.

Si bien en el corto plazo parecería que el trabajador independiente con dos o más contratos de prestación de servicios tiene una carga mayor al tener que cotizar a seguridad social por cada contrato, en la práctica las reglas vigentes aseguran no solo que los trabajadores independientes y los dependientes estén sujetos a las mismas cargas sino que garantizan que tengan las mismas posibilidades de pensionarse.

Reducir en el corto plazo el valor de su cotización a seguridad social, reduce también el monto de su pensión futura, como quiera que el valor de la misma se calcula con base en los valores efectivamente cotizados.

En un ejercicio hipotético realizado por Asofondos<sup>1</sup>, el que un trabajador independiente cotice durante toda su vida laboral solo por el contrato de prestación de servicios de mayor valor, reduciría en la práctica el valor de su pensión en un 48% de lo que debería ser según las reglas vigentes, si se encuentra en el Régimen de Prima Media, y en un 50% si se encuentra afiliado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. La reducción de las cotizaciones tiene impacto en el cálculo del ingreso base de liquidación, en las tasas de remplazo y en el valor futuro de la mesada pensional.

Por ello solicitamos que no se modifiquen las reglas actuales que determinan la base de cotización de los trabajadores independientes por las razones que se exponen a continuación.

### **1. Reglas actuales de las cotizaciones de trabajadores independientes**

El artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3° de la Ley 797 de 2003 establece que los trabajadores independientes serán afiliados al Sistema General de Pensiones.

Al respecto, el artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003, determina que la base de cotización de los trabajadores independientes será *“los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos”* (subrayado fuera de texto) siendo que la misma en ningún caso podrá ser inferior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (en adelante smlmv) ni superior al tope máximo legal establecido en veinticinco (25) smlmv.

El Ministerio de Salud, haciendo mención del párrafo 1° del artículo 18 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 5° de la Ley 797 de 2003, estableció que en los casos en los cuales se perciban ingresos de dos o más fuentes como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo periodo de tiempo, *“(…) las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos y estas se acumularán para todos los efectos de dicha ley sin exceder el tope legal”* (subrayado fuera de texto).

A su vez, la Circular número 00001 del 6 de diciembre de 2004 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el entonces Ministerio de la Protección Social, fijó como base de cotización para el sistema de pensiones por parte de los contratistas, con independencia de la naturaleza del contrato y su valor, un porcentaje del 40% del valor bruto del contrato. Siendo así que el ingreso base de cotización del contratista independiente corresponderá al 40% de sus ingresos, sin consideración al número de contratos de los cuales se deriven sus ingresos, pues deberá declarar como base de cotización el 40% de cada uno de los contratos por los que perciba ingresos.

<sup>1</sup> En el caso hipotético se supuso que el trabajador independiente con dos o más contratos de prestaciones devengó en promedio \$6.000.000 a lo largo de su vida laboral, pero cotizó solo por el contrato de mayor valor y que esa cotización fue sobre la mitad de su ingreso (3.000.000).

Dado que según el artículo 48 Constitucional, los cálculos pensionales solo se podrán hacer sobre los factores efectivamente cotizados, permitir que la cotización sea solo por el contrato de prestaciones de mayor valor, reduce el ingreso base de liquidación de la pensión, en el caso en que el trabajador se encuentre en el Régimen de Prima Media, y reduce su ahorro pensional y por lo mismo el monto de su pensión futura, en el caso de que el trabajador se encuentre en el Régimen de Ahorro Individual.

### **2. Desconocimiento de los principios constitucionales que orientan el Sistema General de Pensiones**

Además de lo anterior, establecer esta exoneración a favor de los trabajadores independientes, constituye una violación de varios de los principios constitucionales que rigen el Sistema General de pensiones.

#### **Igualdad:**

El Proyecto de ley número 41 de 2014 Senado se sustenta, entre otros argumentos, en el hecho de que los trabajadores independientes se encuentran en una situación menos favorable respecto a los trabajadores dependientes, toda vez que estos últimos tienen una carga menor en cuanto al pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social.

No obstante, esta afirmación no es cierta, como quiera que las reglas actuales aseguran que tanto los trabajadores dependientes, como los independientes tengan una carga equivalente para efectos de cotización a seguridad social. En efecto, un trabajador dependiente cotiza en la práctica un valor equivalente al 4% de sus ingresos y el resto de la cotización está a cargo de su empleador, mientras que para el trabajador independiente, que calcula sus prestaciones solo sobre el 40% del valor del contrato, el valor neto de su cotización equivale al 6.4% de sus ingresos totales.

Al reducirse el valor de la cotización del trabajador independiente al contrato de mayor valor como se propone en el proyecto, se está generando una desigualdad que opera en contra de los trabajadores dependientes, como quiera que el valor de cotización a seguridad por los contratos de menor valor, será igual a 0%, lo cual genera un trato discriminatorio sin que exista una justificación constitucional que permita ese trato desigual.

El artículo 13 de la Constitución Nacional establece la igualdad como un principio de rango constitucional en cabeza de todos los ciudadanos, tal principio debe ser entendido materialmente, por lo cual debe haber un trato diferenciado ante situaciones diferentes ya que no sería “igualitario” un mismo trato a situaciones distintas.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que *“la igualdad material, de otro lado, parte del reconocimiento de la existencia de desigualdades en la sociedad, fruto no solamente de la naturaleza, sino también de los arreglos económicos, sociales, culturales y políticos, las cuales constituyen un obstáculo para gozar, desde una perspectiva material, de los derechos constitucionales. En este orden de ideas, el principio de igualdad desde la perspectiva material exige al Estado adoptar medidas para contrarrestar tales desigualdades y*



ofrecer a todas las personas oportunidades para ejercer sus libertades, desarrollar sus talentos y superar los premios materiales”<sup>2</sup>.

**Solidaridad:**

También constituye un principio orientador de la Seguridad Social, el de solidaridad, que implica la obligación de contribuir al pago de prestaciones de las personas de menores ingresos (artículo 48 C. P.). En el mismo sentido, el artículo 2° de la Ley 100 de 1993 define el principio de solidaridad como “(...) la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil”.

Dicho principio se ha concretado mediante el establecimiento del Fondo de Solidaridad Pensional y del Fondo de Garantía de Pensión Mínima los cuales buscan aumentar la cobertura del Sistema General de Pensiones mediante la asignación de prestaciones económicas a personas carentes de recursos para obtener una pensión por sus propios medios.

Dichos mecanismos de solidaridad se sustentan en un principio de sostenibilidad y eficiencia y son un mecanismo que permite ampliar la cobertura del sistema pensional en favor de los trabajadores de menores ingresos.

La reducción de la base de liquidación de los contratistas independientes (quienes pasarían de cotizar sobre el 40% de sus ingresos al 40% del contrato de mayor valor) implicaría para el Sistema General de Pensiones, la reducción de los aportes que hacen los trabajadores a los Fondos de Solidaridad y de Garantía de Pensión Mínima, lo cual correlativamente llevaría a que el sistema no fuese sostenible en su propósito de alcanzar la mayor cobertura mediante el buen funcionamiento de los mecanismos creados para hacer efectivo el principio de solidaridad.

Ahora bien, en cuanto a los trabajadores independientes, si bien la reducción de la base de cotización implica a corto plazo una reducción de sus carga económica como cotizantes obligatorios al Sistema General de Seguridad Social, es claro que a largo plazo, la reducción de sus cotizaciones obligatorias afectará la cobertura del sistema.

**Por las anteriores razones, respetuosamente solicitamos que NO se modifiquen las reglas actuales de cotización para independientes.**

Cordialmente,



Clara Elena Reales  
Vicepresidenta Jurídica

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veinticuatro (24) días del mes de marzo año dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso*, comentarios de Asofondos,

suscrito por la Vicepresidenta Jurídica Clara Elena Reales, para primer debate, en cinco (5) folios, al **Proyecto de ley número 41 de 2014, por medio de la cual se elimina la múltiple contribución en seguridad social en los contratos de prestación de servicios profesionales y se dictan otras disposiciones,** y **Proyecto de ley número 32 de 2014, por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.**

El presente comentario al proyecto de ley, se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 145 - Jueves, 26 de marzo de 2015

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Ponencia primer debate segunda vuelta y texto propuesto al proyecto de acto legislativo número 22 de 2014 Senado, 167 de 2014 Cámara, por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia. 1

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 119 de 2014 Senado, por medio de la cual se establecen y distribuyen las compensaciones derivadas de la exploración y explotación de hidrocarburos y minería y se dictan otras disposiciones..... 9

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 135 de 2014 Senado, 139 de 2014 Cámara, por la cual se establece el procedimiento disciplinario que deberá seguirse para tramitar y decidir los asuntos disciplinarios que conoce el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares 12

CONSIDERACIONES

Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 23 de 2014 Senado, por medio de la cual se crea la prima de vivienda con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de los trabajadores ..... 19

COMENTARIOS

Comentarios de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi) al Proyecto de ley número 23 Senado de 2014, por medio de la cual se crea la prima de vivienda con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de trabajadores vulnerables ..... 21

Comentarios de Asofondos al Proyecto de ley número 41 de 2014 Senado, por medio de la cual se elimina la múltiple contribución en seguridad social en los contratos de prestación de servicios profesionales y se dictan otras disposiciones; acumulado junto con el Proyecto de ley 32 de 2014 Senado, por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios ..... 22

<sup>2</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-258 del 7 de mayo de 2013. M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.