



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 167

Bogotá, D. C., viernes, 24 de marzo de 2017

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2017 SENADO

*por medio del cual se modifican los artículos 186, 235 y 251 de la Constitución Política y se implementa el derecho a impugnar las sentencias condenatorias.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modificar el artículo 186 de la Constitución Política el cual quedará así:

“**Artículo 186.** Corresponderá al Fiscal General de la Nación o a sus delegados ante la Corte Suprema de Justicia investigar y acusar ante una Sala de Decisión de la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá a los miembros del Congreso por los delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones.

Contra las sentencias que profiera la Sala de Decisión de la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá procederá el recurso de apelación. Su conocimiento corresponderá a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

La primera condena podrá ser impugnada.

La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará conformada por subsalas que garanticen el derecho de impugnación y la doble instancia.

La decisión que defina situación jurídica de los aforados constitucionales de que trata el artículo 251, numeral 1 de la Constitución Política tendrá control de legalidad ante la Sala Plena Penal del Tribunal Superior de Cundinamarca.

**Parágrafo.** Los aforados constitucionales del artículo 174 de la Constitución Política tienen derecho de impugnación y doble instancia conforme los términos que señale la ley”.

Artículo 2°. Modificar el artículo 235 de la Constitución Política el cual quedará así:

**Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:**

1. Actuar como tribunal de casación.
2. Conocer del derecho de impugnación y del recurso de apelación en materia penal, conforme lo determine la ley.
3. Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier conducta punible que se les impute. Para estos juicios la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará conformada por subsalas que garanticen el derecho de impugnación y la doble instancia.
4. Resolver los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones proferidas por la Sala de Decisión de la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá en los procesos penales de los aforados constitucionales de que trata el artículo 251, numeral 1.
5. Resolver la impugnación contra la primera condena penal que se interponga contra las decisiones proferidas por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en los asuntos a que se refieren los numerales 2 y 3 del presente artículo. En estos casos la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará conformada por subsalas que garanticen el derecho de impugnación.

6. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.

- 7. Darse su propio reglamento.
- 8. Las demás atribuciones que señale la ley.

Artículo 3°. Modificar el artículo 251, numeral 1, de la Constitución Política el cual quedará así:

**Artículo 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:**

1. Investigar y acusar ante una Sala de Decisión de la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, si hubiere lugar, directamente o por conducto de sus delegados de la Unidad de Fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a:

- a) Miembros del Congreso;
- b) Vicepresidente de la República;
- c) Ministros del Despacho;
- d) Procurador General de la Nación;
- e) Defensor del Pueblo;
- f) Agentes del Ministerio Público ante la Corte Suprema de Justicia, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales;
- g) Directores de Departamentos Administrativos;
- h) Contralor General de la República;
- i) Embajadores y jefe de misión diplomática o consular;
- j) Gobernadores;
- k) Magistrados de Tribunales, Procuradores y Fiscales delegados ante los Tribunales;
- l) Generales y Almirantes de la Fuerza Pública.

La Sala de decisión de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá tendrá la función de juzgamiento en primera instancia y la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en segunda instancia de las investigaciones y acusaciones que se adelanten en contra de los anteriores servidores con fuero constitucional.

La decisión que defina situación jurídica de los anteriores aforados constitucionales tendrá control de legalidad ante la Sala Plena Penal del Tribunal Superior de Cundinamarca.

**Parágrafo.** Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero solo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1.1 El derecho de impugnación**

La palabra *impugnar* proviene del latín *impugnāre* la cual es definida por la Real Academia Española con el verbo transitivo “1. tr. Combatir, contradecir, refutar. 2. tr. Interponer un recurso contra una resolución judicial”. (Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española).

Desde el punto de vista jurídico es definido como “1. Gral. Interponer un recurso contra una resolución administrativa o judicial. 2. Gral. Oponerse”. (Real Academia Española. Diccionario del Español Jurídico).

Para efectos de la aplicabilidad de dichos derechos y garantías en el ordenamiento jurídico colombiano, véase que la Constitución Política los desarrolla en diferentes artículos. Por una parte, el artículo 29 desarrolla el derecho a la impugnación [1] mientras que el artículo 31 el derecho a la doble instancia [2].

<sup>1</sup> “(...) Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a **impugnar la sentencia condenatoria**, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. (...)” –Negrilla fuera de texto–.

<sup>2</sup> **“ Toda sentencia judicial podrá ser apelada** o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley”.

El derecho de impugnación ha sido desarrollado jurisprudencialmente por la Corte Constitucional bajo el concepto de un derecho subjetivo que recae en personas condenadas penalmente. Así lo ha hecho entender al considerar:

(ii) en cuanto al status jurídico, mientras la impugnación es un derecho subjetivo de rango y jerarquía constitucional en cabeza de las personas condenadas en un juicio penal, la doble instancia constituye una garantía que hace parte del debido proceso, y que puede ser alegada por cualquiera de los sujetos procesales; esta diferenciación tiene una repercusión importante, puesto que la Corte ha entendido que la doble instancia, por tener la condición de un principio general, puede ser exceptuado por vía legislativa; y como la impugnación no solo es un principio sino un derecho que hace parte integral del debido proceso, las excepciones al mismo se encuentran limitadas; (Corte Constitucional, Sentencia C-792 de 2014).

El derecho de impugnación ha sido desarrollado de manera autónoma frente a derechos y garantías que igualmente tienen la finalidad de preservar el debido proceso. Una de esas garantías que coincide en algunos aspectos con el derecho a la impugnación es la garantía de la doble instancia. Así las cosas, los citados derechos adquieren relación divergente y convergente. A dicha conclusión se llega al analizar la posición de la Corte Constitucional al señalar:

El derecho a la impugnación y la garantía de la doble instancia son estándares constitucionales autónomos y categorías conceptuales distintas e independientes, si bien en algunos supuestos fácticos específicos, el contenido de una y otra es coincidente. (Corte Constitucional, Sentencia C-792 de 2014).

## 1.2 Desde el bloque de constitucionalidad

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece el derecho a la impugnación así:

2. **Toda persona inculpada de delito** tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) **derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.** –Negrilla fuera de texto–. (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8°, numeral 2, literal h)).

De otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece igualmente el derecho de impugnación en los siguientes términos:

5. **Toda persona declarada culpable de un delito** tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean **sometidos a un tribunal superior**, conforme a lo prescrito por la ley. –Negrilla fuera de texto– (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14, numeral 5).

Como puede apreciarse, las citadas disposiciones establecen un marco especial regulatorio en materia del derecho de impugnación que específicamente recae en materia penal, por cuanto desarrolla dicho derecho en aquellas personas declaradas culpables –o inculpadas– de un delito.

De otro lado, la presentación y trámite de este proyecto que pretende amparar el derecho de impugnación se traduce en la participación activa por parte del Estado en aras de salvaguardar y cumplir con el mandato del artículo 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el cual determina:

“Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1° no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 2°, 1969).

Una realidad es que el Estado colombiano debe garantizar el derecho de impugnación no solo por las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional sino además, por el cumplimiento de los mandatos convencionales.

## 1.3 Desde la Constitución Política

La Constitución Política de Colombia establece el derecho a la impugnación en el artículo 29:

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso. –Negrilla fuera de texto– (Constitución Política, artículo 29, 1991).

El artículo 229 de la Constitución Política de Colombia establece: “Artículo 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”. (Constitución Política, artículo 229, 1991).

El derecho de acceso a la administración de justicia, también llamado *tutela judicial efectiva*, por medio del cual el Estado colombiano pretende garantizar a todas las personas este derecho fundamental de acudir a las jurisdicciones con el fin de resolver los conflictos jurídicos, encuentra un límite para el desarrollo del derecho de impugnación, por cuanto no se cuenta con una estructura y la definición de funciones que permita la adopción, en una segunda instancia, por vía de apelación, de la sentencia penal condenatoria que profiere la Corte Suprema de Justicia para los aforados. Es por ello que el Estado debe garantizarle la tutela judicial efectiva a cualquier persona, más aun en aquellos casos en donde existe la posibilidad de atentar contra derechos de altísima protección como el derecho a la libertad y el cual podría encontrarse en restricción como consecuencia de un trámite procesal, como es la decisión de impugnación, el cual reviste, en la actualidad, una segunda instancia indefinida.

#### 1.4 DESDE EL PUNTO DE VISTA JURISPRUDENCIAL

La Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad con efectos diferidos de disposiciones que omiten la viabilidad de impugnar las sentencias condenatorias contenidas en la Ley 906 de 2004. Para dicho efecto resolvió:

Declarar la INCONSTITUCIONALIDAD CON EFECTOS DIFERIDOS, y en los términos señaladas en el numeral 2 de la parte resolutoria de esta providencia, de las expresiones demandadas contenidas en los artículos 20, 32, 161, 176, 179, 179B, 194 y 481 de la Ley 906 de 2004, en cuanto omiten la posibilidad de impugnar todas las sentencias condenatorias, y EXEQUIBLE el contenido positivo de estas disposiciones. (Corte Constitucional, Sentencia C-792 de 2014).

Dicha decisión fue condicionada a la posibilidad de que el Congreso de la República, en el término de un año, regulara integralmente el derecho a impugnar las sentencias condenatorias. Al respecto señaló:

Segundo. EXHORTAR al Congreso de la República para que, en el término de un año contado a partir de la notificación por edicto de esta sentencia, regule integralmente el derecho a impugnar todas las sentencias condenatorias. De no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que procede la impugnación de todas las sentencias condenatorias ante el superior jerárquico o funcional de quien impuso la condena. (Corte Constitucional, Sentencia C-792 de 2014).

La fecha de vencimiento para que el Congreso regulará la impugnación de sentencias condenatorias venció el 24 de abril de 2016 generando inseguridad jurídica al únicamente contar con la implementación de la impugnación vía jurisprudencial de este derecho que no cuenta con reglas claras para su protección y menos con las instancias necesarias para su práctica.

Un ejemplo de la inseguridad que ha presentado el desarrollo de la impugnación contra las sentencias condenatorias es el que se presenta en la Sentencia SU-215 de 2016 en la cual se determina que la Corte Suprema de Justicia deberá garantizar el citado derecho con relación a las sentencias que para el 24 de abril de 2016 no se encuentren ejecutoriadas.

A la fecha, el desarrollo del derecho a impugnar las sentencias condenatorias no ha sido regulado por el Congreso de la República lo cual ha conllevado a que los procesos penales que se adelantan ante la Corte Suprema de Justicia cuya sentencia es condenatoria no cuenten con el derecho a impugnar por cuanto no se encuentra la estructura funcional u orgánica que permita que un superior jerárquico o funcional avoque la impugnación en contra de un órgano de cierre como es en este caso la Corte Suprema de Justicia.

Inevitables efectos jurídicos conllevan a la necesidad de regular con urgencia la impugnación de sentencias condenatorias ante la Corte Suprema de Justicia con el fin de evitar el efecto perverso de la prescripción de aquellas decisiones que están llamadas a ser resueltas por vía de impugnación pero que al no contar con un juez natural de segunda instancia llevaría a su inevitable declaratoria.

**INVENTARIO DE SENTENCIAS  
QUE DESARROLLAN LA SEGUNDA  
INSTANCIA Y EL DERECHO DE IMPUGNACIÓN**

C-019-93  
C-142/93  
C-345/93  
C-017/96  
C-280/96  
C-382/97  
C-411/97  
C-040/02  
C-998/04  
C-046/06  
C-047/06  
C-454/06  
C-474/06  
C-509/06  
C-934/06  
C-213/07  
C-254A/12  
C-718/12  
C-782/12  
C-792/14  
SU 215/16

### 1.5 Desde la doctrina

En este orden, es claro que para la realización del derecho de impugnación es necesario ajustar la estructura del Estado, en este caso, de aquellas instituciones que funcionalmente tienen a cargo la función de instruir y administrar justicia en materia penal, por tal razón, la modificación constitucional recae en la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la Nación.

Frente a la relación entre el derecho y la estructura que está llamada a desarrollarlo o implementarlo se hace visible la correspondencia entre uno y otro.

Sobre este punto se considera importante resaltar la necesidad de ajustar la macroestructura es-

tatal, la cual ha sido entendida en los siguientes términos:

La macroestructura estatal debe comportar un análisis orgánico (estructura) y funcional (actividad) que garantice la protección de los derechos. No es viable para el desarrollo de los derechos la existencia de una garantía que no lleve consigo el amparo institucional del Estado. No tener en cuenta este aspecto es, por decir lo menos, reconocer el derecho a la salud sin contar con infraestructura hospitalaria (análisis orgánico) o sin estructura funcional (talento humano). La arquitectura estatal debe tener como regla una estructura que garantice el equilibrio entre derechos e instituciones conllevando a que se deba realizar un juicio minucioso de interrelaciones dogmáticas y orgánicas que busquen la efectividad de los principios, derechos y deberes de que trata el artículo 2° de la Constitución Política. (Ortega-Ruiz, 2016).

Por lo anterior, se evidencia la relación dogmática y orgánica con que debe contar cualquier derecho, que en este caso, corresponde al derecho de impugnación, el cual adquiere vigencia dogmática pero no cuenta con vigencia orgánica al no existir la estructura judicial que lo ampare.

### 1.6 Otras iniciativas

El Congreso de la República ya ha intentado establecer la estructura para salvaguardar el derecho de impugnación. De allí que se hayan radicado como iniciativa el Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2014 Senado con el cual se pretendía garantizar la doble instancia para aforados constitucionales por medio de un tribunal independiente (Congreso de la República, Acto Legislativo número 19 de 2014 Senado, 2014). Con el mismo propósito, se presentó el proyecto de Acto Legislativo número 111 de 2015 Cámara por medio del cual se pretendía establecer la segunda instancia para aforados entregándole competencias al Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá para que sus decisiones apeladas fueran resueltas por la Corte Suprema de Justicia (Congreso de la República, Acto Legislativo número 111 de 2015 Cámara, 2015). Dichos proyectos fueron archivados por vencimiento de términos.

## 2. ESTRUCTURA DEL PROYECTO

Artículo	Texto vigente	Modificación
Artículo 186	Artículo 186. <i>De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención.</i> En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación.	<b>“Artículo 186. Corresponderá al Fiscal General de la Nación o a sus delegados ante la Corte Suprema de Justicia investigar y acusar ante una Sala de Decisión de la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá a los miembros del Congreso por los delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones. Contra las sentencias que profiera la Sala de Decisión de la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá procederá el recurso de apelación. Su conocimiento corresponderá a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. La primera condena podrá ser impugnada. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará conformada por subsalas que garanticen el derecho de impugnación y la doble instancia.</b>

Artículo	Texto vigente	Modificación
<p><b>Artículo 235</b></p> <p>Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Actuar como tribunal de casación.</li> <li>2. Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.</li> <li>3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso.</li> <li>4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, al Vicepresidente de la República, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.</li> <li>5. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.</li> <li>6. Darse su propio reglamento.</li> <li>7. Las demás atribuciones que señale la ley.</li> </ol> <p>Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero solo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.</p>	<p>Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Actuar como tribunal de casación.</li> <li>2. <b>Conocer del derecho de impugnación y del recurso de apelación en materia penal, conforme lo determine la ley.</b></li> <li>3. Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier conducta punible que se les impute. <b>Para estos juicios la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará conformada por subsalas que garanticen el derecho de impugnación y la doble instancia.</b></li> <li>4. <b>Resolver los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones proferidas por la Sala de Decisión de la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá en los procesos penales de los aforados constitucionales de que trata el artículo 251, numeral 1.</b> Resolver la impugnación contra la primera condena penal que se interponga contra las decisiones proferidas por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en los asuntos a que se refieren los numerales 2 y 3 del presente artículo. En estos casos la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia estará conformada por subsalas que garanticen el derecho de impugnación.</li> <li>4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, al Vicepresidente de la República, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.</li> <li>5. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.</li> <li>6. Darse su propio reglamento.</li> <li>7. Las demás atribuciones que señale la ley.</li> </ol> <p>Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero solo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.</p>	<p><b>La decisión que defina situación jurídica de los aforados constitucionales de que trata el artículo 251 numeral 1 de la Constitución Política tendrá control de legalidad ante la Sala Plena Penal del Tribunal Superior de Cundinamarca.</b></p> <p><b>Parágrafo. Los aforados constitucionales del artículo 174 de la Constitución Política tienen derecho de impugnación y doble instancia conforme los términos que señale la ley”.</b></p>
<p><b>Artículo 251.1</b></p> <p>Artículo 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, directamente o por conducto del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los altos servidores que gocen de fuero Constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.</li> </ol>	<p>Artículo 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Investigar y acusar <b>ante una Sala de Decisión de la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá</b>, si hubiere lugar, directamente o por conducto de sus delegados de la Unidad de Fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a:</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Miembros del Congreso;</b></li> <li>b) <b>Vicepresidente de la República;</b></li> <li>c) <b>Ministros del Despacho;</b></li> <li>d) <b>Procurador General de la Nación;</b></li> <li>e) <b>Defensor del Pueblo;</b></li> <li>f) <b>Agentes del Ministerio Público ante la Corte Suprema de Justicia, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales;</b></li> <li>g) <b>Directores de Departamentos Administrativos;</b></li> <li>h) <b>Contralor General de la República;</b></li> <li>i) <b>Embajadores y jefe de misión diplomática o consular;</b></li> <li>j) <b>Gobernadores;</b></li> <li>k) <b>Magistrados de Tribunales, Procuradores y Fiscales Delegados ante los Tribunales;</b></li> <li>l) <b>Generales y Almirantes de la Fuerza Pública.</b></li> </ol>	<p>Artículo 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Investigar y acusar <b>ante una Sala de Decisión de la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá</b>, si hubiere lugar, directamente o por conducto de sus delegados de la Unidad de Fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a:</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Miembros del Congreso;</b></li> <li>b) <b>Vicepresidente de la República;</b></li> <li>c) <b>Ministros del Despacho;</b></li> <li>d) <b>Procurador General de la Nación;</b></li> <li>e) <b>Defensor del Pueblo;</b></li> <li>f) <b>Agentes del Ministerio Público ante la Corte Suprema de Justicia, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales;</b></li> <li>g) <b>Directores de Departamentos Administrativos;</b></li> <li>h) <b>Contralor General de la República;</b></li> <li>i) <b>Embajadores y jefe de misión diplomática o consular;</b></li> <li>j) <b>Gobernadores;</b></li> <li>k) <b>Magistrados de Tribunales, Procuradores y Fiscales Delegados ante los Tribunales;</b></li> <li>l) <b>Generales y Almirantes de la Fuerza Pública.</b></li> </ol>

Artículo	Texto vigente	Modificación
		<p><u>La Sala de Decisión de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá tendrá la función de juzgamiento en primera instancia y la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en segunda instancia de las investigaciones y acusaciones que se adelanten en contra de los anteriores servidores con fuero constitucional. La decisión que defina situación jurídica de los anteriores aforados constitucionales tendrá control de legalidad ante la Sala Plena Penal del Tribunal Superior de Cundinamarca. Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero solo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.</u></p>

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 21 de marzo de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2017 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 186, 235 y 251 de la Constitución Política y se implementa el derecho a impugnar las sentencias condenatorias, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, doctor *Eugenio Fernández Carlier*; los Ministros de Justicia, doctor *Enrique Gil Botero*; Ministro de Interior, doctor *Juan Fernando Cristo Bustos*; Fiscal General de la Nación, doctor *Néstor Humberto Martínez Neira*, los honorables Senadores *Roy Barreras Montealegre*, *Armando Benedetti Villaneda*, *Juan Carlos Restrepo*, *Luis Fernando Duque*, *Mauricio Lizcano Arango*, *Miguel Amín Scaff*, *Hernán Andrade Serrano*, *Carlos Fernando Motta Solarte*, *Eduardo Enríquez Maya* y los Representantes a la Cámara *Heriberto Sanabria*, *Humphrey Roa Sarmiento*, *Telésforo Pedraza*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 21 de marzo de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y enviése copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

*Óscar Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

Trabajos citados  
Congreso de la República, acto legislativo 111 de 2012 Cámara (2015).  
Congreso de la República, acto legislativo 19 de 2014 Senado (2014).  
Constitución Política, art. 226 (1991).  
Constitución Política, art. 29 (1991).  
Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 2 (1988).  
Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8, num. 2, lit. h, (17).  
Corte Constitucional, sent. C-722/2014 (17).  
Ortega Ruiz, I. G. (2016). La justicia diagnóstica y orgánica. Bogotá.  
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14, num. 5, (17).  
Real Academia Española. Diccionario de la lengua española, 17. Recuperado el 07 de febrero de 2017, de <http://dle.rae.es/rae?|38207>  
Real Academia Española. Diccionario del español jurídico, 11.1. Consultado de <http://djl.rae.es/rae?|38207>  
República de Colombia, Constitución Política, art. 375 (1991).



## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se reglamenta la especialidad médica de la Dermatología y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto reglamentar la especialidad médica de la dermatología, su relación con otras especialidades, dictar disposiciones sobre su ejercicio, funciones, derechos, deberes y establecer reglas para el ejercicio de la especialidad.

Artículo 2°. *Definición.* Para efectos de la presente ley, se entiende como Dermatología la especialidad médico-quirúrgica que se encarga del estudio de la estructura y función de la piel, sus anexos y mucosas, así como de las enfermedades que las afectan, su diagnóstico, prevención, tratamiento y paliación.

A su vez la cirugía dermatológica abarca el diagnóstico y tratamiento de condiciones médicas y cosméticas de la piel, cabello, venas, membranas mucosas y tejidos adyacentes por métodos no quirúrgicos, quirúrgicos, reconstructivos y cosméticos cuyo propósito es mejorar y/o reparar la función y apariencia cosmética del tejido dérmico.

Artículo 3°. *Del ejercicio de la Dermatología.* Dentro del territorio de la República de Colombia, solo podrán llevar el título y ejercer las funciones de médico especialista en Dermatología:

a) Quienes hayan adquirido el título de medicina y cirugía de acuerdo con las leyes colombianas y disposiciones vigentes en Colombia y que hayan obtenido su título de especialista en un Programa de Especialización en Dermatología en una institución de Educación Superior, debidamente aprobada y reconocida por los organismos competentes del Gobierno nacional;

b) Quienes hayan adquirido el título de medicina y cirugía de acuerdo con las leyes colombianas y disposiciones vigentes en Colombia y que hayan obtenido su título de especialista en un Programa de Especialización en Dermatología en una institución de otro país, con el cual Colombia tenga celebrados tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos universitarios y que sea equivalente al otorgado en la República de Colombia, siempre y cuando estos títulos estén refrendados por las autoridades colombianas competentes de conformidad con la ley y las disposiciones que regulen la materia.

c) Quienes hayan adquirido el título de medicina y cirugía en el exterior y el mismo haya sido convalidado en Colombia por las autoridades competentes, de acuerdo con la normatividad vigente y

que hayan obtenido su título de especialista en un Programa de Especialización en Dermatología en una institución de otro país con el cual Colombia tenga celebrados tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos universitarios y que sea equivalente al otorgado en la República de Colombia, siempre y cuando estos títulos estén refrendados por las autoridades colombianas competentes de conformidad con la ley y las disposiciones vigentes sobre la materia.

Parágrafo. Los médicos especializados en Dermatología de reconocida competencia que visiten nuestro país en misiones científicas o docentes, como consultores o asesores, podrán trabajar como tales por el término de un año con el visto bueno del Ministerio de Salud y Protección Social y a petición especial y motivada en una institución, facultad o centro universitario que legalmente opere en el territorio nacional, de acuerdo con lo instituido por la Ley 1164 de 2007.

Artículo 4°. *Registro y autorización.* Únicamente podrá ejercer como médico especialista en Dermatología dentro del territorio nacional, el médico que haya obtenido su título de especialista conforme a lo establecido en el artículo 3° de la presente ley y se encuentre debidamente inscrito en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud, Rethus, conforme a lo establecido por la Ley 1164 de 2007.

Artículo 5°. *Ejercicio profesional.* El médico especializado en dermatología podrá en ejercicio de su profesión, realizar las siguientes actividades:

a) Asistencial: Valorar la situación de salud del paciente y diagnosticar y tratar las enfermedades que involucran la piel y sus anexos;

b) Administrativo: En el conocimiento y manejo de las políticas de salud, con conocimiento de la legislación;

c) Docente: Preparar y capacitar al recurso humano a través de la enseñanza en programas universitarios y de educación médica continuada;

d) Investigativo: Realizar estudios y programas de investigación que contribuyan al avance de los tratamientos de los pacientes y que le permitan establecer criterios y conductas de acuerdo a la dinámica de la especialidad.

Artículo 6°. *Modalidad de ejercicio.* El médico especializado en dermatología podrá ejercer su profesión de manera individual, colectiva, como servidor público o empleado particular, como asistente, docente universitario, investigador o administrador de centros médicos o similares.

Artículo 7°. El médico especializado en dermatología al servicio de entidades de carácter oficial, seguridad social privada o de utilidad común, tendrá derecho a:

a) Ser clasificado como profesional universitario especializado de acuerdo con los títulos que acredite;

b) Recibir la asignación correspondiente a su clasificación como médico especializado en Dermatología o profesional universitario especializado en Dermatología o profesional universitario especializado;

c) Acceder a cargos de dirección y manejo dentro de la estructura orgánica del sistema de salud, en instituciones oficiales, de seguridad social, privadas o de utilidad común y con la remuneración correspondiente al cargo;

d) Recibir los elementos básicos de trabajo de parte de dichas entidades para lograr adecuadamente la práctica de la Dermatología.

Parágrafo. En las entidades en donde no exista clasificación o escalafón para los médicos especializados en Dermatología, serán nivelados y recibirán una asignación igual a la que reciben profesionales con especialización o quienes desempeñen cargos equivalentes en esa entidad, en el área de la salud.

Artículo 8°. Las instituciones pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud que tengan habilitados los servicios de Dermatología, deberán vincular especialistas en el área conforme a los términos establecidos en la presente ley y las disposiciones reglamentarias.

Artículo 9°. Los médicos que ejercen la especialidad de Dermatología y no han acreditado sus correspondientes estudios o títulos académicos, deberán obtener su acreditación en un lapso no superior de tres (3) años, a partir de la sanción de la presente ley.

Artículo 10. La Asociación Colombiana de Dermatología será un organismo, asesor, consultivo y de control del ejercicio de la práctica de la especialidad.

Artículo 11. *Funciones.* La Asociación Colombiana de Dermatología tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

a) Actuar como asesor consultivo del Gobierno nacional en materias de su especialidad médica;

b) Actuar como organismo asesor y consultivo de otras asociaciones;

c) Ejercer vigilancia, tomar las acciones disciplinarias correspondientes y contribuir con las autoridades estatales, para que la profesión no sea ejercida por personas no autorizadas ni calificadas legalmente;

d) Propiciar el incremento del nivel académico de sus asociados;

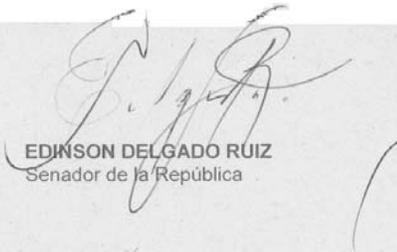
e) Las demás necesarias para cumplir como organismo asesor, consultivo y de control del ejercicio y práctica de la especialidad.

Parágrafo. El Gobierno nacional en un plazo no superior a seis meses a partir de la vigencia de la presente ley, expedirá la normatividad que debe cumplir la Asociación Colombiana de Dermatología para llevar a cabo las funciones que le asigna la presente Ley.

Artículo 12. *Ejercicio ilegal.* El ejercicio de la especialidad de Dermatología por fuera de las condiciones establecidas en la presente ley se considera ejercicio ilegal de la medicina.

Artículo 13. *Normas complementarias.* Lo no previsto en la presente ley se regirá por las normas generales para el ejercicio de las profesiones de la salud.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



EDINSON DELGADO RUIZ  
Senador de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Libertad de escogencia de profesión y oficio

En Colombia, el ejercicio de las ocupaciones, artes y oficios está sometido a una serie de regulaciones constitucionales: toda persona es libre de escoger profesión u oficio, y su ejercicio también es libre, cuando no exige formación académica específica y no implica un riesgo social –C.P. artículo 26–. En el caso de la cirugía, esta es una ocupación sobre la cual recaen ambas cargas, puesto que ciertamente implica un riesgo para la salud de los pacientes y (tanto en las culturas indígenas tradicionales como en la de la mayoría de la población), precisa de una preparación especial y cuidadosa que, en el caso de los médicos no tradicionales, debe conducir a la obtención de un título, sin el cual el ejercicio de la profesión es ilegal y constituye conducta tipificada en la ley penal.

El derecho a escoger profesión u oficio, consagrado en el artículo 26 superior, tiene que ser respetado, para que todas las personas puedan seleccionar libremente la actividad a la que van a dedicarse, de acuerdo con su vocación, aptitud, habilidades e intereses, en condiciones de libertad e igualdad. Así lo ha predicado la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia-T-346A de 2014:

“El artículo 26 de la Constitución establece dos derechos claramente definidos, esto es, el derecho a elegir profesión u oficio y el derecho a ejercer la actividad escogida. El primero es un acto de voluntad, prácticamente inmune a la injerencia estatal o particular, cuyo límite es la elección entre lo legalmente factible, mientras que el ejercicio

*de la libertad profesional es una faceta susceptible de mayor restricción, comoquiera que involucra al individuo en la esfera de los derechos de los demás y el interés social, por lo que incluso puede estar sometido a la realización de servicios sociales obligatorios”.*

No existiendo derechos absolutos, la libertad de escoger profesión u oficio también tiene límites, derivados especialmente de dos aspectos relevantes: (i) la posibilidad que tiene el legislador de **exigir títulos de idoneidad**, para el ejercicio de aquellas profesiones que exijan especial capacitación y formación académica, cuya raigambre constitucional guarda relación y fundamento en el deber de las autoridades públicas de proteger los derechos ciudadanos y consultar el interés general; (ii) la obligación de las autoridades públicas competentes, de **inspeccionar y vigilar** el ejercicio de tales profesiones u oficios, conforme a las normas establecidas al efecto.

Dichos límites tienen reserva de ley, por lo que el legislador es el competente para establecer los diplomas de idoneidad que deben acompañar el ejercicio de las profesiones que los requieran y las condiciones en que se da la inspección y vigilancia.

Así, la exigencia de títulos de idoneidad es una excepción, cuyo propósito es proteger a la comunidad del riesgo derivado de un ejercicio indebido, inidóneo o irresponsable de tal libertad. Al respecto, en la Sentencia C-964 de diciembre 1° de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero, se precisó:

*“De hecho, no tiene sentido que la ley profesionalice ciertos oficios e imponga, como requisito para su ejercicio, un título de idoneidad, si los riesgos de esa actividad no pueden ser claramente reducidos gracias a una formación, pues, de no ser así, la exigencia del título sería inadecuada e innecesaria. Por ende, solo puede limitarse el derecho a ejercer un oficio y exigirse un título de idoneidad, cuando la actividad genera (i) un riesgo de magnitud considerable, (ii) susceptible de control o de disminución a través de una formación académica específica”.*

En virtud del artículo 26 superior toda persona es libre de escoger profesión u oficio, pudiendo al efecto la ley exigir títulos de idoneidad. Igualmente, las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones.

Por su parte, al Estado le corresponde ejercer el control que el ejercicio de las profesiones y oficios amerite, buscando siempre el debido equilibrio entre la salvaguarda de los postulados superiores y los derechos particulares, de manera tal que el Estado Social de Derecho se haga realidad en armonía con el cabal respeto y acatamiento que merecen los derechos de las personas en su perspectiva individual o colectiva. Estas a su turno deben tener presente que el ejercicio de cualquier profesión u oficio implica responsabilidades frente a la

comunidad y el Estado, razón por la cual a este le corresponde expedir y aplicar estatutos de control bajo los parámetros vistos.

## II. Dermatología en Colombia

La crisis de la salud que compromete tanto lo individual como lo colectivo, no se distancia de las inclemencias del incierto devenir de un sistema de salud que se prueba ante los cambios que advinieron con la Ley Estatutaria de la Salud (LES); ley marco que no define el modelo, pero determina el alcance del derecho fundamental a la salud, su goce efectivo y los elementos sustanciales sobre los que se debe soportar: la autonomía médica con autorregulación y los beneficios prestacionales delimitados por exclusiones específicas.

Es manifiesto el desconocimiento de la población sobre los beneficios obtenidos a partir de la LES, explicado por el incipiente proceso de ejecución; aún más preocupante es el poco o insuficiente conocimiento entre los médicos de sus alcances y en qué y hasta dónde nos compromete.

Algunas encuestas, a priori, nos permiten considerar que se requiere mayor análisis y mayor debate en nuestras organizaciones sobre lo que va a constituir el futuro inmediato y el largo plazo del ejercicio profesional.

La plena ejecución de la ley por parte del Estado y la responsabilidad profesional, humanística, humanitaria, firmemente autorregulada, por parte de los médicos y profesionales de la salud, serán los elementos claves del éxito.

Las leyes, *per se*, no garantizan los logros que pretenden; se requiere la consecuente reglamentación y aplicación rigurosa de sus fundamentos.

Vale la pena resaltar que en el país hay 92.470 médicos según los datos registrados por el observatorio laboral para la educación del Ministerio de Educación Nacional, de los cuales 344 títulos con formación académica en Dermatología se han expedido desde el 2001 hasta el año 2014 como se discrimina a continuación:

FORMACION ACADÉMICA	PERIODO GRADUACION													Total	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		2014
ESPECIALIDAD EN DERMATOLOGIA	0	2	1	1	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	27
ESPECIALIZACION EN DERMATOLOGIA	15	17	15	17	11	14	17	16	23	18	20	30	24	25	268
ESPECIALIZACION EN DERMATOLOGIA ONCOLOGICA	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	6
ESPECIALIZACION EN DERMATOLOGIA Y CIRUJIA DERMATOLÓGICA	3	2	3	1	4	3	1	0	1	4	4	3	4	5	50
ESPECIALIZACION EN DERMATOPATOLOGIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	4	4	11
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>27</b>	<b>24</b>	<b>28</b>	<b>30</b>	<b>26</b>	<b>38</b>	<b>344</b>

Fuente: Observatorio Laboral para la Educación, MEN.

Con respecto a la formación académica la mayoría de los dermatólogos han realizado sus estudios en Bogotá, seguido de Medellín, Valle del Cauca, Caldas y Santander.

ZONA GEOGRÁFICA	PERIODO GRADUACION														Total
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
ANTIOQUIA	6	5	8	5	5	6	7	7	6	9	8	13	14	13	112
BOGOTÁ DC	9	13	9	11	8	8	13	10	15	10	13	19	15	15	168
CALDAS	0	2	0	2	0	2	0	2	0	1	1	2	0	2	14
SANTANDER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	6
VALLE DEL CAUCA	3	2	3	1	4	3	1	0	6	4	4	3	4	6	44
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>27</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>39</b>	<b>35</b>	<b>38</b>	<b>344</b>

Fuente: Observatorio Laboral para la Educación, MEN.

Consultado el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, con corte octubre de 2016, en Colombia se encuentran 14 programas de Dermatología activos y según el registro de la Asociación Colombiana de Dermatología y Cirugía Dermatológica (Asocolderma) actualmente en total hay 115 médicos cursando su especialidad en dermatología y la admisión de estos estudiantes se realiza de forma anual o semestral según la institución de formación de educación superior.

Según la Asociación Colombiana de Dermatología (Asocolderma), en Colombia existen 797 dermatólogos agremiados, siendo esta la única asociación que agrupa especialistas en dermatología en Colombia.

De acuerdo con la definición de especialidades médicas quirúrgicas que establece el artículo 2.5.3.2.7.4. del Decreto 1075 de 2015, con base en la información registrada en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior (SACES) y en la Ventanilla Única del Ministerio de Educación Nacional (VUMEN), en los últimos 10 años hasta la fecha se han convalidado 3.777 títulos en especialidades médicas quirúrgicas:

Año de la resolución	Sistema de convalidaciones		Total General
	SACES	VUMEN	
2006	197		197
2007	165		165
2008	189		189
2009	152		152
2010	205		205
2011	222		222
2012	282		282
2013	516		516
2014	641		641
2015	586	91	677
2016		531	531
<b>Total General</b>	<b>3155</b>	<b>622</b>	<b>3777</b>

Fuente: SACES, VUMEN, Convalidaciones, MEN, corte agos/2016.

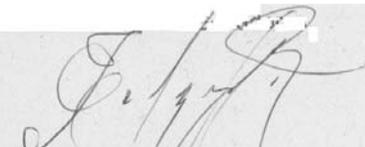
De acuerdo al Ministerio de Educación, en los últimos 10 años se han convalidado 140 títulos en la especialidad de Dermatología, 2 en Dermatología Oncológica, 3 en Dermatología Pediátrica y 4 en Dermatología y Cirugía Dermatológica y según el país de origen son en su mayoría Argentina (n:669), Brasil (n:459), Cuba (n:438), España (n:416) y México (n:383) principalmente.

Consultado el Registro Especial Prestadores de Servicios de Salud (REPS) del Ministerio de Salud

y de la Protección Social, se informa que con corte octubre de 2016, hay 1.958 Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que están habilitadas para prestar servicios de Dermatología en Colombia, de las cuales 1.190 son personas jurídicas (948 privadas, 232 públicas y 10 mixtas) y 768 personas naturales habilitados como profesionales independientes, adicionalmente hay 18 Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que están habilitadas para prestar servicios de Dermatología Oncológica en Colombia.

Por todo lo anterior y en búsqueda de la mejor propuesta para los pacientes y médicos especialistas en dermatología se presenta este proyecto de ley que busca regular el ejercicio de la especialidad, porque la norma será el faro que guíe el diario quehacer.

De los honorables Senadores,



**EDINSON DELGADO RUIZ**  
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 21 del mes de marzo del año 2017 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 220, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el honorable Senador *Édinson Delgado*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 21 de marzo de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 220 de 2017 Senado, *por medio de la cual se reglamenta la especialidad médica de la dermatología y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Édinson Delgado Ruiz*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 21 de marzo de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Oscar Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 222 DE 2017**  
**SENADO**

*por la cual se concede una rebaja de penas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** Conceder una rebaja de la quinta parte de la pena impuesta a los condenados por delitos cometidos antes de la promulgación de la presente ley.

**Artículo 2º. Rebaja de pena.** Concédase una rebaja de la quinta parte de la pena, por una sola vez, a los condenados por delitos cometidos antes de la promulgación de la presente Ley. Esta rebaja se hará sin perjuicio de los otros beneficios previstos en el Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Código Penitenciario y Carcelario y demás normas complementarias vigentes.

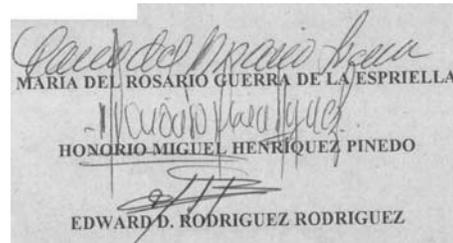
La rebaja de la pena se concederá cuando el condenado haya pagado el 50% de la pena privativa de la libertad, libertad provisional, detención domiciliaria, condena de ejecución condicional o libertad condición impuesta por sentencia judicial debidamente ejecutoriada.

**Artículo 3º. Exclusión del beneficio de rebaja de pena.** El beneficio concedido en esta ley no se otorgará a quienes hayan sido condenados por delitos de lesa humanidad, contra la administración pública, contra los menores de edad, de feminicidio y de narcotráfico.

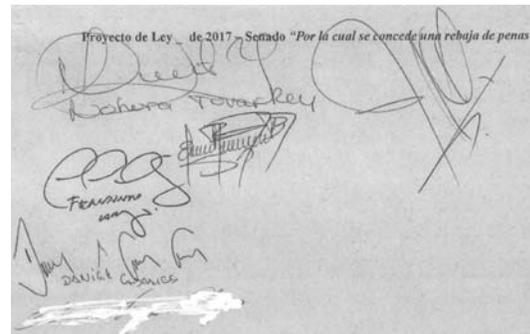
**Artículo 4º. Procedimiento.** La rebaja de la pena se concederá a solicitud de la parte interesada entre el funcionario judicial competente.

Contra la decisión que profiera el funcionario judicial competente, sobre la rebaja de la pena motivo de la presente ley, procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario y el recurso de apelación que conocerá el superior jerárquico.

**Artículo 5º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.



MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINERO  
EDWARD D. RODRIGUEZ RODRIGUEZ



Proyecto de Ley de 2017 - Senado "Por la cual se concede una rebaja de penas"

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Introducción

Durante las visitas papales a Colombia, el Congreso ha expedido leyes que conceden rebajas de penas. Tal es el caso de la **Ley 40 de 1968**<sup>1</sup>, "por la cual se concede una rebaja de penas con motivo del Congreso Eucarístico" expedida con motivo de la visita del Papa Pablo VI en la presidencia de Carlos Lleras Restrepo, y la **Ley 48 de 1987**<sup>2</sup>, "por la cual se concede una rebaja de pena" expedida con motivo de la visita del Papa Juan Pablo II en este mismo año, durante la presidencia de Belisario Betancourt.

Estas leyes han sido llamadas de "Jubileo", pues este término hace referencia –Según el Diccionario de la RAE– a las "diligencias necesarias para conseguir las indulgencias correspondientes". Asimismo, como lo explica la Corte Constitucional en la Sentencia 1404 de 2000, el Jubileo consiste en una tradición hebraica, donde después de siete veces siete años se celebraba el año del **Perdón, de la Reconciliación** y el regreso a una condición originaria.

El Papa Juan Pablo II expresó que el Jubileo en la parte social "es un año de gracia, íntimamente unido a los temas de la justicia, de la dignidad de cada persona, de la liberación de la esclavitud".

Teniendo en cuenta la anunciada visita del Papa Francisco a Colombia queremos poner a conside-

1 Disponible en: [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1595630?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1595630?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

2 Disponible en: [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1602750?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1602750?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

ración del Congreso de la República un Proyecto de Ley de Jubileo que rebaje hasta en un 20% las penas de quienes hayan sido condenados **por delitos de menor gravedad**. Lo anterior con fundamento en (i) La libertad de configuración del legislador y (ii) El panorama de los establecimientos penitenciarios en Colombia y un (iii) Análisis de los principales delitos cometidos en el país.

#### **(i) La libertad de configuración del legislador**

La Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia<sup>3</sup> que la potestad de configuración del legislador para diseñar la política criminal del Estado está limitada por la Constitución, en dos aspectos principales. En primer lugar por los derechos de las víctimas a que exista un recurso judicial efectivo, a acceder a la justicia, a la reparación, a la restauración de sus derechos y la garantía de no repetición. Por otro lado, el deber del Estado de prevenir, investigar, juzgar y sancionar la grave criminalidad, de acuerdo con los compromisos internacionales sobre derechos humanos.

En la Sentencia C-387 de 2014 la Corte especificó los límites de la competencia asignada al Congreso de la República para definir la política criminal del Estado, en virtud de la Constitución y los tratados internacionales de Derechos Humanos que “constituyen un límite inalterable al ejercicio del poder público, al consagrar valores superiores, principios constitucionales y derechos fundamentales”, y estableció que el legislador debe atender 6 principios entre los cuales se resaltan: **intervención penal, razonabilidad y proporcionalidad, deber de garantizar los derechos constitucionales y la aplicación de los convenios internacionales de derechos humanos.**

El presente proyecto de ley se enmarca dentro de dichos principios, toda vez que el sistema penitenciario colombiano enfrenta graves problemas de hacinamiento y salubridad que han llevado al Estado colombiano a vulnerar Derechos Humanos y como se procede a explicar a continuación, la mayoría de condenados lo están por delitos de menor gravedad.

Sobre todo, dentro de los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad debe resaltarse que el Gobierno de manera ilegítima, está implementando unos acuerdos con la Guerrilla Criminal de las FARC, en los cuales se otorga total impunidad y cero cárcel a delitos de mayor gravedad como narcotráfico, secuestro, reclutamiento de menores, violaciones a mujeres entre otros. En este sentido, resulta proporcional y razonable que condenados por delitos de menor gravedad puedan tener una rebaja en su pena.

#### **(ii) Panorama de los establecimientos penitenciarios en Colombia.**

De acuerdo con el Informe del Ministerio de Justicia en enero de 2017, en el país hay 118.925

**internos en** establecimientos de reclusión, y un índice de hacinamiento de 51,7% que se ha triplicado en los últimos 10 años, si se tiene en cuenta que este era de 15,1% en 2007.

#### **Índice de hacinamiento en Colombia:**

2002	16,5%
2003	18,6%
2004	31,1%
2005	38,0%
2006	33,6%
2007	15,1%
2008	22,3%
2009	29,4%
2010	39,4%
2011	26,5%
2012	35,3%
2013	51,7%
2014	58,6%
2015	49,9%
2016	54,9%
2017	51,70%

Elaboración propia con datos del Ministerio de Justicia.

#### **Consolidado población de internos en establecimientos de reclusión**

2002	49,4
2003	54,2
2004	62,7
2005	68,6
2006	66,5
2007	60,3
2008	64,2
2009	70,9
2010	76,7
2011	86
2012	102,2
2013	114,8
2014	120,6
2015	116,7
2016	120,7
2017	118,925

Elaboración propia con datos del Ministerio de Justicia. Disponibles en...

Adicionalmente, en el informe remitido por la **Contraloría General de la República** a la Corte Constitucional en enero de 2017, el cual se elaboró cumpliendo la orden de las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, se deja en evidencia el grave panorama que afrontan los presos del país<sup>4</sup>:

**- Precario servicio de atención en Salud:** De acuerdo con el informe de la Contraloría, de manera generalizada hay deficiencias en la provisión de medicamentos para dispensación y no hay suficiente oferta de personal médico proporcional a la población destinataria. Asimismo, se reporta

<sup>3</sup> Sentencia C-592/98, Sentencia C-590 de 2005, Sentencia T-718-15, Sentencia C-038 de 1995, Sentencia C-387 de 2014.

<sup>4</sup> Informe disponible en: [http://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/-/asset\\_publisher/J14Sa8JTmjbW/content/contraloria-remite-a-la-corte-constitucional-preocupante-informe-sobre-situacion-de-29-carceles-que-visito-en-2016?inheritRedirect=false](http://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/-/asset_publisher/J14Sa8JTmjbW/content/contraloria-remite-a-la-corte-constitucional-preocupante-informe-sobre-situacion-de-29-carceles-que-visito-en-2016?inheritRedirect=false)

ausencia de equipos e insumos para atención de urgencias vitales en área de sanidad.

**- Deficiencia en servicios de alimentación:** La Contraloría afirma que solo las cárceles con menos de 10 años de construcción cuentan con áreas de comedor. En el resto de establecimientos penitenciarios, se consumen los alimentos en el piso.

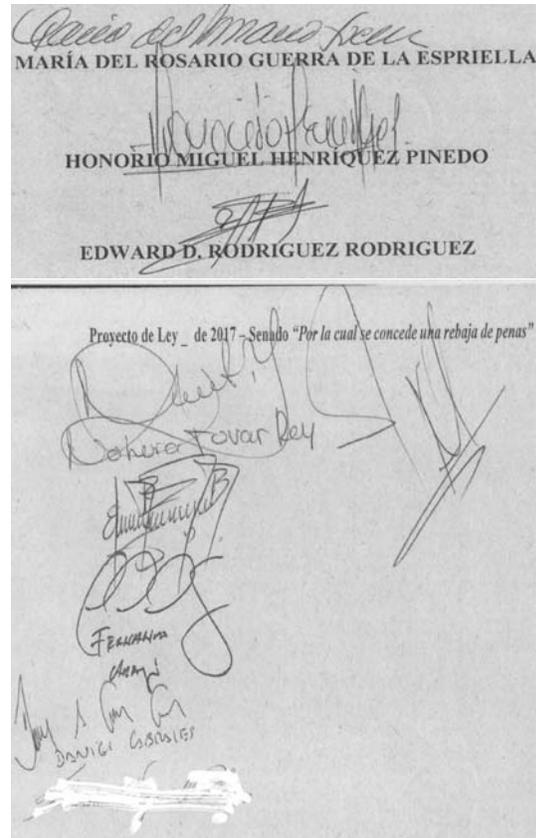
**- Ausencia de espacios que no permiten cumplir con la Resocialización o adecuada Redención de la Pena:** El informe de la Contraloría señala que si bien las nuevas construcciones carcelarias contemplan espacios para la realización de actividades industriales, el exceso de población hace que esto sea imposible, ya que supera la capacidad instalada y planeada para cada establecimiento. Con esto, se limita la posibilidad de incrementar plazas de trabajo que permitan promover programas efectivos de resocialización.

**- No hay separación efectiva entre sindicados y condenados:** Aunque es un derecho que las personas detenidas preventivamente y aún esperan decisión judicial definitiva, sean separadas de aquellas sobre quienes existen fallos condenatorios; la Contraloría encontró que solo en el 10% de los establecimientos visitados, la infraestructura permite hacer este tipo de separación, con las consecuencias que en materia de demandas puede acarrear tal situación.

Si se cruzan estos devastadores datos, con los motivos por los principales delitos causas de condena, se encuentra que la mayoría de los casos son delitos de menor gravedad.

DELITOS	2014
HURTO ARTÍCULO 239 CP	145.840
LESIONES ARTÍCULO 111 CP	81.932
HURTO CALIFICADO ARTÍCULO 240 CP	80.944
TRÁFICO FABRICACIÓN O PORTE DE ESTUP.	74.770
INASISTENCIA ALIMENTARIA ARTÍCULO 233 CP	64.235
VIOLENCIA INTRAFAMILIAR ARTÍCULO 229 CP	58.382
LESIONES CULPOSAS ARTÍCULO 120 CP	43.905
AMENAZAS ARTÍCULO 347 CP	40.060
HOMICIDIO ARTÍCULO 103 CP	27.729
ESTAFA ARTÍCULO 246 CP	22.003
DAÑO EN BIEN AJENO ARTÍCULO 265 CP	20.004
FABRICACIÓN TRÁFICO Y PORTE DE	16.024
FALSEDAD PERSONAL ARTÍCULO 296 CP	15.395
ABUSO DE CONFIANZA ARTÍCULO 249 CP	12.390
CALUMNIA ARTÍCULO 221 CP	10.180
LESIONES PERSONALES CON INCAPACIDAD	9.020
OTROS DELITOS	144.443
TOTAL TIPIFICADO (Promedio 98,1%)	867.296
TOTAL GENERAL	878.283

Por lo anterior, y como se anunció en la Plenaria de Cámara de Representantes el pasado mes de noviembre de 2016, por el Representante Édward Rodríguez, presentamos el presente proyecto de ley que busca reducir la pena, por una sola vez, a condenados con excepción de aquellos que lo están por delitos de lesa humanidad, narcotráfico, corrupción, violaciones y agresiones de niños y mujeres.



SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 22 del mes de marzo del año 2017 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 222, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: *María del Rosario Guerra de la Espriella* y otros.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 22 de marzo de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 222 de 2017 Senado, *por la cual se concede una rebaja de penas*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *María del Rosario Guerra, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Nohora Tovar Rey, Fernando Araújo, Daniel Cabrales, Rigoberto Barón Neira, Jaime Amín Hernández* y el Representante a la Cámara *Édward Rodríguez Rodríguez*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de con-

formidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 22 de marzo de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y en-

viése copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Óscar Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## OBJECIONES PRESIDENCIALES

### **INFORME SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 086 DE 2015 CÁMARA, 191 DE 2016 SENADO**

*por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia.*

Bogotá, D. C., marzo 22 de 2017

Doctor

**ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO**

Presidente Senado de la República

Doctor

**MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ**

Presidente Cámara de Representantes

**Asunto: Informe sobre objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 086 de 2015 Cámara, 191 de 2016 Senado, por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia.**

Respetados Presidentes:

De acuerdo con la designación efectuada por las Presidencias del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 166 y 167 de la Constitución Política y 197 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes nombrados para tal efecto, presentamos por su conducto a las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el estudio sobre las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia formuladas por el Gobierno nacional al **Proyecto de ley número 086 de 2015 Cámara, 191 de 2016 Senado, por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia.**

#### **1. Inconstitucionalidad por desconocimiento de los artículos 114, 135 y 137 de la Constitución y contradicción por disposiciones de rango de ley orgánica**

Se objeta el proyecto de ley de la referencia, bajo el argumento del no cumplimiento de los requisitos de la función de control político que ejer-

ce el Congreso de la República sobre el Gobierno nacional. Al respecto, sea lo primero aclarar que el proyecto de ley de la referencia no se enmarca bajo los supuestos del control político por lo siguiente:

Si bien, a la luz del artículo 114 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al Congreso de la República ejercer control político sobre el gobierno y la administración, pudiendo requerir a Ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos para que concurren a las sesiones, como lo establece el artículo 135 numeral 8, señalándose las consecuencias de la inasistencia a las sesiones en el numeral 9 del mismo artículo; el proyecto de ley objetado no busca ejercer dicho control, su objetivo se centra en que se informe no solamente a los miembros del Congreso de la República, sino también a los gremios, sindicatos y distintos sectores económicos implicados en los Tratados de Libre Comercio con Colombia, cómo se vienen desarrollando y consolidando los acuerdos comerciales ratificados por Colombia desde la perspectiva macroeconómica y las repercusiones que dicho desarrollo tiene para el estado de la balanza comercial del país, como está establecido en el artículo 3º del referido proyecto de ley.

La función de control político establecido en la Constitución Política y en el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), no es lo que pretende regular el proyecto de ley en mención, ya que en ningún momento se está ni modificando, ni estableciendo un nuevo procedimiento para ejercer la función de control político. En el proyecto de la referencia no se busca hacer comparecer a los Ministerios de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las sesiones del Congreso, sino que lo que se solicita es un informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia; por lo que la aplicación de los artículos 234 y siguientes de la mencionada ley, referentes al procedimiento de proposición o citación de funcionarios no es procedente en el asunto bajo estudio.

Adicionalmente, como bien lo refiere el artículo 254 numeral 4 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), están obligados a presentar informes al Congreso de la República, los Ministros y Di-

rectores de Departamentos Administrativos, sobre el estado de los negocios adscritos a su Ministerio o departamento administrativo. Es de vital importancia indicar que el artículo señalado no impone algún tipo de formalidad o requisito frente a la presentación de los informes por parte de los Ministerios, ni tampoco establece como obligación que se contemple un momento específico en el cual dichos informes deben presentarse al Congreso de la República, ello contrario a lo que se afirma en la objeción presidencial, donde se reprocha el hecho de que el proyecto de ley no se refiera al momento de la legislatura en el cual deben ser rendidos los informes.

Con relación al argumento de la falta de los requisitos referentes a la función de control político, se evidencia con facilidad que el proyecto de ley de la referencia no contraviene las normas constitucionales ni las disposiciones orgánicas señaladas, dado que la regulación de la función del control político no tiene cabida en el proyecto de ley referenciado, ello en virtud de que exigencias como la proposición comunicada al funcionario respectivo, las formalidades de la citación o la entrega de cuestionarios; no se extienden a la presentación de informes por parte de los Ministerios, regulada en el artículo 254 numeral 4 de la Ley 5ª de 1992, por lo que no fueron incluidas en el proyecto de ley de la referencia.

En la objeción presentada, se consideró que el proyecto de ley exponía una obligación muy vaga y general en cabeza del Gobierno, desconociendo que el proyecto de ley individualiza de manera clara los contenidos y temas del informe, como sigue:

*“Artículo 2º. Los informes deben ser presentados anualmente en Sesión formal de las Comisiones Segundas Conjuntas de Senado y Cámara y deben exponer los siguientes temas:*

*A. Intercambios de bienes y servicios agrupados por sectores productivos.*

*B. Efecto de los Tratados de Libre Comercio en la generación, pérdida y remuneración del empleo formal e informal en los sectores productivos.*

*C. Inversión extranjera directa de Colombia y sus socios comerciales y el impacto que los Tratados Comerciales han tenido en este indicador.*

*D. Estrategias de los Ministerios para el aprovechamiento de los Acuerdos Comerciales.*

*E. Diversificación de la oferta exportadora”.*

Además, con respecto a la objeción de que el proyecto se limita a señalar que el informe será anual sin indicar el momento del año en que ello deberá ocurrir, es menester reiterar que de acuerdo al artículo 254 numeral 4 de la Ley 5ª de 1992, no se establece un requisito temporal para señalar la entrega de dicho informe, máxime cuando la mencionada norma ya establece que se debe hacer durante la legislatura, de tal modo que el Congreso está otorgando amplio término al Ministerio para que presente el informe requerido, para así evitar

incumplimientos por parte de la cartera ministerial competente.

Lo anterior, se evidencia en las consideraciones relacionadas en la Sentencia Constitucional número 518 de 2007<sup>1</sup>, que sobre los diferentes mecanismos de control político establecidas en nuestra Constitución Política, expone algunas modalidades de la siguiente manera:

*“...El Constituyente de 1991 introdujo diversas modificaciones al régimen de control político que el órgano legislativo puede ejercer sobre los actos de la administración. Sobre el particular, cabe advertir que la Carta Política que rige ahora a los colombianos mantuvo el esquema de vigilancia descrito con anterioridad, principalmente a partir de la atribución que el artículo 114 de la Constitución le otorga al Congreso para “ejercer el control político sobre el gobierno y la administración”. Con todo, debe agregarse que también se introdujeron algunas figuras jurídicas que modificaron sustancialmente las relaciones Congreso-Gobierno dentro del esquema constitucional colombiano”.*

De igual manera, la Sentencia Constitucional 518 de 2017<sup>2</sup> menciona la solicitud de informes como figura jurídica que modificó las relaciones Congreso-Gobierno:

*“La Constitución Política amplió la órbita del Congreso de la República respecto de la facultad para solicitar a determinados funcionarios públicos la presentación de informes relacionados con el desempeño de su gestión. Por ello, el numeral tercero del artículo 135 superior, establece como facultad de cada Cámara, la de solicitar al Gobierno los informes que solicite, salvo que se trate de instrucciones en materia diplomática o de negocios de carácter reservado. En los mismos términos el numeral 5 del artículo 200 constitucional, señala como deber del gobierno rendir los informes solicitados por las Cámaras.*

*Debe agregarse que la facultad del órgano legislativo de solicitar informes al Gobierno, se ejerce ya sea por factores temporales, ora por situaciones específicas. Respecto del primer evento, cabe mencionar, por ejemplo, el deber del Presidente de presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la administración, sobre los programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos de ley que se proponga adelantar en esa legislatura (artículo 189-12 C. P.); la obligación de los Ministros y directores de departamentos administrativos de presentar, dentro de los primeros 15 días de cada legislatura, un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su entidad y sobre las reformas que consideren pertinentes; el mismo cometido se predica del Contralor General de la República (artículo 268 nums. 7 y 11), del Pro-*

<sup>1</sup> Sentencia Constitucional número 518 de 2007, Magistrada Ponente Clara Inés Vargas.

<sup>2</sup> Sentencia Constitucional número 518 de 2007, Magistrada Ponente Clara Inés Vargas.

*curador General de la Nación (artículo 277 num. 9.) y del Defensor del Pueblo (artículo 282 num. 7). En cuanto a la segunda circunstancia, puede traerse como ejemplo la facultad de las Cámaras de solicitar informes (artículo 135 num. 30) y el deber del Gobierno de presentar al Congreso un informe motivado de las causas por las cuales se decretó el estado de guerra, la conmoción interior o el estado de emergencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 212, 213, 214 y 215 de la Constitución Política”.*

Se puede concluir entonces que, en la iniciativa objetada no estamos ni modificando, ni creando una nueva forma de control político, por lo tanto, no se está modificando la Ley 5ª de 1992 Orgánica del Reglamento del Congreso, por tal motivo no debió tramitarse como Ley Orgánica, sino que se trata de una norma que establece seguimiento a las leyes aprobadas por el Congreso de la República ratificatorias de acuerdos comerciales, suscritos por Colombia, lo que nos lleva a concluir y a proponer al Congreso de la República, rechazar de manera rotunda las objeciones por inconstitucionalidad.

Se hace necesario mencionar explícitamente, que el **Proyecto de ley número 086 de 2015 Cámara, 191 de 2016 Senado**, por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia, fue aprobado por unanimidad por los integrantes de Senado y Cámara, tal y como se puede constatar en las Actas de Plenaria de Cámara números 30, 137, 177, y en las Actas de Plenaria de Senado números 19 y 33 de 2016<sup>3</sup>.

De igual manera, se debe tener presente que la Ley 947 de 2005, “por la cual se reforma la Ley 424 de 1998 sobre el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia”, surtió su trámite como proyecto de ley ordinaria, y se encuentra en el catálogo de leyes ordinarias<sup>4</sup>.

## 2. Inconveniencia por injustificada dispersión normativa

En cuanto a la objeción presidencial por inconveniencia por injustificada dispersión normativa, en la cual se argumentó que lo reglado en el proyecto de ley objetado, existe en la Ley 947 de 2005, es importante señalar:

Bajo el tenor de la norma citada (Ley 947 de 2005), se evidencia que su propósito es el de hacer un seguimiento a los convenios internaciona-

les suscritos por Colombia, mediante un informe anual presentado por el Gobierno nacional a través de la Cancillería, a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara dentro de los primeros 30 días calendario posteriores a cada período legislativo. El informe debe versar sobre cómo se están cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados y con Organismos Multilaterales.

En este aparte no sobra mencionar que, este informe se presenta a las Comisiones Segundas Constitucionales en un cuadro en formato Excel, en el cual se relacionan en unas pocas líneas, las principales acciones y actividades desarrolladas en el marco de cada acuerdo o convenio, no midiendo el impacto real de tales actividades y acciones en el país.

De lo anterior se desprende que esta ley contiene un mandato general dado al Gobierno para que, a través de la Cancillería, informe anualmente al Congreso sobre el estado de los convenios o tratados suscritos por Colombia con otros países, pero de ninguna manera puede afirmarse que dicha ley cumple con el mismo propósito del proyecto de ley de la referencia por las siguientes razones:

En primer lugar, la población a la que se dirige el informe solicitado en los dos cuerpos normativos es distinta, pues si se revisa con detenimiento el proyecto de ley objetado, este establece que dicho informe debe presentarse a todos los honorables Senadores y Representantes a la Cámara y socializados con la ciudadanía, gremios, y sindicatos de trabajadores, mientras que el informe a que hace referencia el artículo 1º de la Ley 947 de 2005, se presenta únicamente a los miembros de las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara, de esta manera se evidencia una diferencia sustancial.

Adicionalmente, el mandato de presentación de informes dado por el Gobierno al Ministerio de Relaciones Exteriores, no es comparable con el propósito del proyecto de ley, ya que el Ministerio de Relaciones Exteriores de acuerdo con el Decreto número 2126 de 1992 no basa sus informes de los acuerdos internacionales ratificados por Colombia en argumentos de índole económica, que es lo que realmente busca garantizar el proyecto objetado. No en vano dichos informes se soliciten al Gobierno nacional por conducto del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, dado que su objetivo primordial de acuerdo al Decreto número 210 de 2003 dentro del marco de su competencia es formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior. Lo anterior per-

3 Aprobación Comisión Primera de Cámara. Acta número 20 del 30 de marzo de 2016.

Acta y Fecha de aprobación Plenaria de Cámara Acta número 137 de mayo 12 de 2016.

Acta y fecha aprobación Conciliación en Plenaria de Cámara Acta número 177 de noviembre 2 de 2016.

Acta y fecha de aprobación en Comisión Primera de Senado. Acta número 33 de junio 15 de 2016.

Acta y fecha de aprobación en Plenaria de Senado. Acta número 19 de septiembre 14 de 2016.

4 <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/arb/4641.html>

mite demostrar que el proyecto de ley se acopla perfectamente con los objetivos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, y no con los del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En segundo lugar, el mandato de la Ley 947 de 2005, implica el desarrollo de un informe anual sobre el estado general de los convenios o tratados suscritos por Colombia con otros países, mientras que la temática que se trata en el proyecto de ley de la referencia resulta ser mucho más específica, enfocada a la influencia que en materia económica tienen los Tratados de Libre Comercio para Colombia, definiéndose como tema del informe “*los impactos (negativos y positivos) en materia macroeconómica y de los distintos sectores económicos involucrados, de los Tratados de Libre Comercio (TLC), ratificados por Colombia, y la información sobre el estado de la balanza comercial de Colombia con los países con los cuales se tienen estos Acuerdos Comerciales*”. Esta distinción temática impide asimilar las dos normas como una sola, ya que del contenido de las mismas se desprenden obligaciones de distinta naturaleza en cuanto a la información que debe presentarse.

Por último, con respecto al argumento de que el proyecto de ley de la referencia genera una imposición excesiva de que el informe sea socializado con la ciudadanía, gremios, sindicatos y distintos sectores económicos a través de diferentes medios masivos de comunicación, lo cual deriva en una supuesta contradicción con los principios de eficacia y economía de la función administrativa; se debe recordar al Gobierno nacional que la Ley 489 de 1998 otro de los principios de la función administrativa es el de publicidad, el cual establece que las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna sus actos, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Por lo tanto, cuando el proyecto de ley contempla la realización de audiencias públicas, y la divulgación de los informes a través de los diferentes medios masivos de comunicación e instrumentos que designa la ley para los fines informativos a la ciudadanía; lo hace amparado en dicho principio, el cual tiene la misma importancia que los principios de eficacia y economía de la función administrativa, que el Ministerio está desconociendo.

En este sentido, el principio de eficacia se define como la búsqueda del logro de la finalidad de los procedimientos por parte de las autoridades, removiéndose de oficio los obstáculos puramente formales en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa. La inclusión de la ciudadanía representada por los gremios, sindicatos y sectores económicos con respecto a la presentación de informes referentes a los impactos macroeconómicos de los Tratados de

Libre Comercio, suscritos por Colombia, garantizan un acceso directo a la actuación administrativa en la materia, eliminando cualquier intermediación, por lo que el proyecto de ley también cumple a cabalidad con el principio de eficacia.

Con respecto al principio de economía, referente a que las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas; se evidencia que el proyecto de ley busca garantizar el beneficio de los sectores económicos colombianos, mediante recursos y entidades disponibles y competentes en asuntos económicos y de comercio exterior, como lo es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En ese orden de ideas, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, no puede desconocer que dentro de sus funciones se encuentra la misión de apoyar la actividad empresarial, productora de bienes, servicios y tecnología, con el fin de mejorar su competitividad, su sostenibilidad e incentivar la generación de mayor valor agregado, lo cual permitirá consolidar su presencia en el mercado local y en los mercados internacionales, cuidando la adecuada competencia en el mercado local, en beneficio de los consumidores, contribuyendo a mejorar el posicionamiento internacional de Colombia en el mundo y la calidad de vida de los colombianos. Ello no es distinto a lo que el proyecto de ley de la referencia tiene como propósito.

Con base en toda la argumentación anterior, se solicita a las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, rechazar en su totalidad las objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia presentadas por el Gobierno nacional al **Proyecto de ley número 086 de 2015 Cámara, 191 de 2016 Senado**, por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales, suscritos por Colombia, para que siga su trámite constitucional y legal.

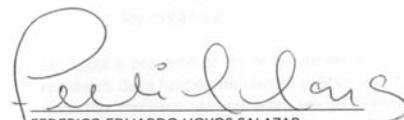
Cordialmente.



PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO  
Senadora



JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA  
Representante a la Cámara



FEDERICO EDUARDO HOYOS SALAZAR  
Representante a la Cámara

## PONENCIAS

### **PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 146 DE 2016 SENADO**

*por la cual se dictan normas tendientes a la reorganización e integración del servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de Pasajeros.*

Bogotá, D. C., 22 de marzo de 2017

Doctor

ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ

Presidente

Comisión Sexta

Senado de la República

**Referencia: Ponencia para primer debate positiva al Proyecto de ley número 146 de 2016 Senado, por la cual se dictan normas tendientes a la reorganización e integración del servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de Pasajeros.**

1. Antecedentes del proyecto de ley.
2. Objetivos del proyecto.
3. Contenido del proyecto.
4. Trámite del proyecto.
5. Consideraciones del proyecto.
6. Pliego de Modificaciones.
7. Proposición final.

#### **1. Antecedentes del proyecto**

Este proyecto tiene su origen en el Senado de la República, presentado a consideración del Congreso de la República por el Senador Jorge Hernando Pedraza, correspondiéndole el número 146 de 2016 Senado.

#### **2. Objeto del proyecto**

Dictar normas que permitan dotar a los Alcaldes y Juntas Metropolitanas de facultades para reorganizar el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Distrital, Metropolitano o Municipal e integrarse con los diferentes tipos o modalidades de servicio público de transporte de pasajeros.

#### **3. Contenido del proyecto**

El proyecto consta de 15 artículos con la siguiente descripción:

El artículo 1°. El objeto del proyecto.

El artículo 2°. Empresas Operadoras.

El artículo 3°. Administración.

El artículo 4°. Elementos para la operación.

Artículo 5°. Equipos.

Artículo 6°. Cantidades de equipo.

Artículo 7°. Tarifas.

Artículo 8°. Rutas.

Artículo 9°. Sistema de recaudo.

Artículo 10. Reorganización e integración.

Artículo 11. Estructura operativa.

Artículo 12. Habilitación y tarjetas de operación.

Artículo 13. Seguros.

Artículo 14. Integración.

Artículo 15. Vigencias y derogatorias.

#### **4. Trámite del proyecto**

Este proyecto fue presentado por el Senador Jorge Hernando Pedraza al Senado de la República, siéndole asignado el número 146 de 2016 Senado y publicado en la *Gaceta del Congreso número 781 de 2016*.

El proyecto fue enviado a la Comisión Sexta, siendo nombrado como ponente el Senador Jorge Hernando Pedraza.

#### **5. Consideraciones del proyecto**

##### **I. Estadísticas y cifras**

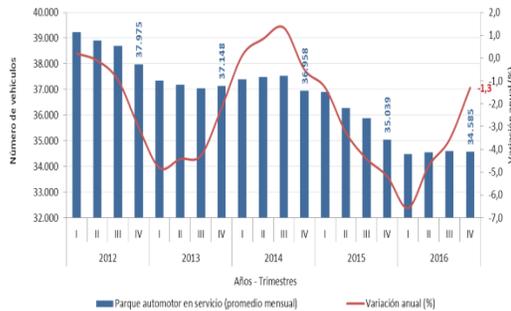
El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), realiza la Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros (ETUP), con el fin de obtener información estadística relacionada con este medio de transporte público. La cobertura abarca 8 áreas metropolitanas (Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Manizales, Medellín, Pereira), 15 ciudades del país. Mensualmente se recolecta y consolida información por tipo de vehículo y nivel de servicio; en lo referente al parque automotor se recoge información sobre viajes recorridos, kilómetros recorridos, pasajeros movilizados y tarifa diaria vigente. La encuesta se basa en el estudio del parque automotor y la movilización de pasajeros de las empresas legalmente constituidas, que prestan el servicio de transporte y que tienen asociado el pago de una tarifa cuyo valor es determinado por las autoridades competentes (Secretaría de Tránsito y Transporte), en cada uno de los municipios. El Boletín Técnico de marzo de 2017 indica:

“Durante el cuarto trimestre de 2016, el parque automotor para el transporte urbano de pasajeros

en las áreas de cobertura contó en promedio con 34.585 vehículos en servicio cada mes, registrando una reducción de 1,3% con respecto al mismo período de 2015. Por su parte, el número de pasajeros transportados fue 1.012,5 millones, presentando una disminución de 3,5%” (DANE, 2017, pág. 3).

Gráfico 1. Variación anual y parque automotor en servicio

Total nacional  
2012 - 2016 (I - IV trimestre)<sup>a</sup>

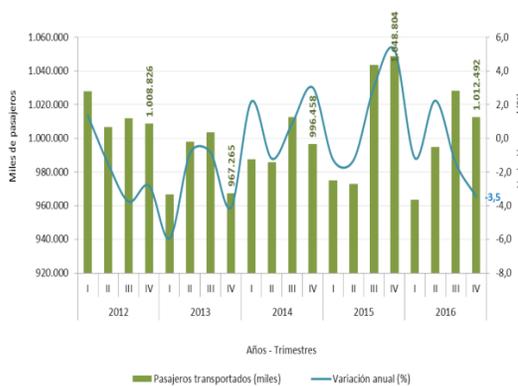


Fuente: Cálculos DANE- ETUP.  
<sup>a</sup> Cifra provisional

Tomado de: DANE Boletín Técnico. Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros (ETUP), IV trimestre de 2016.

Gráfico 2. Variación anual y número de pasajeros transportados

Total nacional  
2012 - 2016 (IV trimestre)<sup>a</sup>



Fuente: Cálculos DANE- ETUP.  
<sup>a</sup> Cifra provisional

Tomado de: DANE Boletín Técnico. Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros (ETUP), IV trimestre de 2016.

“En el cuarto trimestre de 2016, el 65,3% del parque automotor en servicio en el área de cobertura correspondió al transporte tradicional y 34,7% a los sistemas integrados de transporte masivo. En términos de utilización del servicio, 45,2% de los pasajeros se movilizaron en el sistema de transporte tradicional y 54,8% en los sistemas integrados de transporte masivo. La mayor participación del SITM en el total de pasajeros transportados la registró Bogotá con el 37,2% del total de los usuarios, seguido de Medellín con el 10,4%”(DANE, 2017, página 4).

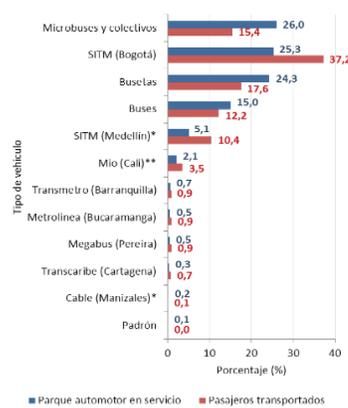
Cuadro 1. Resultados de la Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros - ETUP

IV trimestre (2015 - 2016)<sup>a</sup>

Tipo de Vehículo	Variables	N Trimestre 2015	N Trimestre 2016	Variación Porcentual Anual
Total	Promedio mensual de vehículos afiliados	40.734	40.172	-1,4
	Promedio mensual de vehículos en servicio	35.039	34.585	-1,3
	Total trimestre pasajeros transportados (Miles)	1.048.804	1.012.492	-3,5
Tradicional	Promedio mensual de vehículos afiliados	27.675	26.924	-2,7
	Promedio mensual de vehículos en servicio	23.135	22.575	-2,4
	Total trimestre pasajeros transportados (Miles)	471.155	457.929	-2,8
Masivo	Promedio mensual de vehículos afiliados	13.059	13.248	1,5
	Promedio mensual de vehículos en servicio	11.905	12.010	0,9
	Total trimestre pasajeros Transportados (Miles)	577.649	554.563	-4,0

Gráfico 3. Distribución porcentual del parque automotor en servicio y pasajeros transportados

IV trimestre de 2016<sup>b</sup>



Fuente: Cálculos DANE- ETUP

<sup>a</sup> Cifra provisional

\*Incluye SITM, metro y cable

\*\* Incluye SITM y cable

Nota: La diferencia en el cálculo de las variables obedece al sistema de aproximación en el nivel de dígitos trabajados.

Tomado de: DANE Boletín Técnico. Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros (ETUP), IV trimestre de 2016.

“El Sistema Integrado de Transporte Masivo que presentó mayor crecimiento en el parque automotor en servicio y en el número de usuarios movilizadas fue Pereira 12,0% y 9,1%; y Medellín con 2,0% y 4,0%. En contraste, en el área Metropolitana de Bucaramanga el promedio mensual de vehículos y el número de pasajeros presentó una disminución de 17,9% y 14,6%, respectivamente.

En el cuarto trimestre de 2016, en el transporte tradicional los microbuses y colectivos fueron el tipo de vehículo que registró la mayor disminución en el parque automotor en servicio (-3,8%) y en el número de pasajeros transportados (-5,2%), comparado con el mismo período de 2015” (DANE, 2017, página 6)”.

El Decreto número 2170 de 2016 “por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”, establece inversiones para o aportes de la Nación a Sistemas Integrales de transporte masivo para Baranquilla y su área metropolitana, Sistema de Transporte Público de Pasajeros para la ciudad de Armenia, implementación del Sistema Estratégico de Transporte para las ciudades de Pasto, Popayán, Santa Marta, Valledupar, Montería, Sincelejo, Sistema Masivo de Transporte para la ciudad de Cali,

Diseño y Construcción de corredores del sistema de Transporte Masivo en el Valle de Aburrá, Sistema de Transporte Público de Pasajeros para la ciudad de Neiva, Sistema Integrado de Transporte Masivo en Bucaramanga y Primera Línea del Metro de Bogotá.

CTA PROG	SUBC SUBP	OBIG PROY	ORD SPRY	REC	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
1302	0600	6			IMPLEMENTACION DE LOS SISTEMAS ESTRATEGICOS DE TRANSPORTE PUBLICO DE PASAJEROS PARA LA CIUDAD DE VALLEDUPAR	39,958,000,000		39,958,000,000
				14	PRESTAMOS DESTINACIÓN ESPECIFICA	39,958,000,000		39,958,000,000
1302	0600	7			IMPLEMENTACION SISTEMA ESTRATEGICO DE TRANSPORTE PUBLICO DE PASAJEROS PARA EL MUNICIPIO DE MONTERIA	19,032,000,000		19,032,000,000
				14	PRESTAMOS DESTINACIÓN ESPECIFICA	19,032,000,000		19,032,000,000
1302	0600	8			IMPLEMENTACION SISTEMA ESTRATEGICO DE TRANSPORTE PUBLICO DE PASAJEROS PARA EL MUNICIPIO DE SINCELEJO	14,082,000,000		14,082,000,000
				14	PRESTAMOS DESTINACIÓN ESPECIFICA	14,082,000,000		14,082,000,000
1302	0600	9			CONSTRUCCION SISTEMA DE TRANSPORTE MASIVO DE SANTIAGO DE CALI DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	42,431,000,000		42,431,000,000
				14	PRESTAMOS DESTINACIÓN ESPECIFICA	42,431,000,000		42,431,000,000
1302	0600	10			IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PUBLICO DE PASAJEROS PARA LA CIUDAD DE NEIVA	36,030,285,314		36,030,285,314
				14	PRESTAMOS DESTINACIÓN ESPECIFICA	36,030,285,314		36,030,285,314
1302	0600	11			DISEÑO Y CONSTRUCCION DE LOS CORREDORES DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PUBLICO MASIVO DE MEDIANA CAPACIDAD METROPOLIS EN EL VALLE DE ABURRA	39,560,553,451		39,560,553,451
				14	PRESTAMOS DESTINACIÓN ESPECIFICA	39,560,553,451		39,560,553,451
1302	0600	13			CONSTRUCCION SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS PARA BUCARAMANGA Y SU AREA METROPOLITANA	16,250,000,000		16,250,000,000
				14	PRESTAMOS DESTINACIÓN ESPECIFICA	16,250,000,000		16,250,000,000
1302	0600	14			ESTRUCTURACION PRIMERA LINEA METRO PLM-BOGOTA	5,000,000,000		5,000,000,000

## II. Planteamiento

La Ley 310 de 1996 estableció que la Nación y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros con un mínimo del 40% y un máximo del 70%.

La Ley 86 de 1989, “por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento”, estableció la llamada autosostenibilidad al establecer que las tarifas que se cobren por la prestación del servicio de transporte masivo deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento y reposición de los equipos, estableciendo además que el Gobierno nacional no podría realizar transferencias para cubrir dichos costos. Posteriormente, la Ley 1753 de 2015 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, ante la situación financiera de dichos sistemas de transporte estable que además de la tarifa, estos sistemas se podrán financiar con fuentes de financiación de origen territorial, que pudieran ser el impuesto predial, el ICA y la sobretasa a la gasolina. Finalmente se estableció la posibilidad de que las entidades territoriales y/o el Gobierno nacional, en los casos que cofinancie dichos sistemas puedan hacer inversiones en la eta-

pa preoperativa en infraestructura física y para la adquisición inicial o total de material rodante para los sistemas metro o de transporte férreo interurbano de pasajeros, bajo la premisa de incentivar la incorporación de tecnologías limpias y la accesibilidad a los vehículos para personas con movilidad reducida, estrategias de articulación y fomento de la movilidad en medios no motorizados; estableció además la implementación de sistemas de recaudo, información y control de flota que garanticen la sostenibilidad del Sistema.

Al año 2014, la Nación había invertido a partir del año 2000 en los diferentes sistemas de transporte (SITM y SETP) la suma de 7,3 billones de pesos aproximadamente, en ciudades como Bogotá, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Medellín, Armenia, Montería, Pasto, Popayán, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar y Neiva. En el Presupuesto General de la Nación para el 2017 se establecieron inversiones del Estado en los diferentes sistemas de transporte por mas de 200 mil millones de pesos.

A pesar de las nuevas formas de financiación establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo vemos cómo dichos sistemas colapsan financieramente todos los días, no hay un equilibrio financiero entre el valor de las inversiones y operación frente a los ingresos efectivos, en la mayoría de casos la demanda estimada o proyectada de pasajeros a movilizar fue mayor que la real. En la ciudad de Bogotá de las nueve empresas que inicialmente tuvieron la operación del Sistema Integrado de Transporte, se encuentran en liquidación Ecobus y Egobus (rutas Usme, Fontibón, Suba), Tranzit que también opera en Usme solicitó formalmente la terminación del contrato de Operación para ser devuelta al Distrito. Otros tres operadores Suma, Masivo Capital y Este es mi bus también se encuentran en grave situación económica. Por el lado de los Operadores Masivos de Transporte el panorama también es muy grave, las obligaciones financieras de los Operadores de Cali, Pereira, Bogotá y Barranquilla superan los 3 billones de pesos.

Este panorama no lo podemos empeorar manteniendo las actuales estructuras legales y esquemas financieros y operativos.

Debemos tener en cuenta que hoy día se mantiene un transporte tradicional que corresponde al servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros que moviliza el 45% de los pasajeros y posee el 65% del parque automotor. Para el cuarto trimestre del 2016 contaba con cerca de 27.000 vehículos y transportó cerca de 450 millones de pasajeros.

Este sector tradicional del transporte merece un tratamiento diferenciado de las actuales estructuras legales, financieras y operativas. Por ello se presenta a consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que tiene por objeto dictar normas que permitan dotar a los Al-

caldes y Juntas Metropolitanas de facultades que les permitan reorganizar el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Distrital, Metropolitano o Municipal e integrarse con los diferentes tipos o modalidades de servicio público de transporte de pasajeros.

En el esquema propuesto estará a cargo de los Operadores quienes conocen el servicio y su estructura bajo la coordinación y control del Estado. Serán de cargo de los Operadores del servicio la infraestructura, predios, equipos, sistemas, señales, paraderos y estaciones utilizados para la prestación del servicio. Serán de cuenta de los Alcaldes y Juntas Metropolitanas la construcción o adecuación de carriles exclusivos para esta modalidad de transporte. Los equipos destinados a la operación, deberán tener criterios de modernidad, estandarización, uniformidad, y estar homologados por el Ministerio de Transporte. El combustible para la operación será el que ofrezca menor impacto ambiental. Las cantidades de equipo serán las necesarias de acuerdo con la demanda existente. Las tarifas las definirán las autoridades competentes bajo principios de autosostenibilidad, costeabilidad, recuperación de la inversión y rentabilidad mínima.

Con dicho esquema el Estado recupera su papel de autoridad administrativa encargada del control

del servicio y las tarifas, ahorrando grandes cantidades de dinero en la financiación y puesta en marcha del servicio. Sumas que podrá invertir en sectores desfinanciados y sensibles a la comunidad en general como la salud, la educación y la seguridad. Los particulares con experiencia en la actividad de transporte harán inversiones en los elementos necesarios para la operación, los explotarán comercialmente buscando nuevos ingresos y tendrán el control de los sistemas de recaudo que serán manejados por sociedades fiduciarias.

La integración operacional del servicio público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de Pasajeros a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de Pasajeros con los diferentes tipos o modalidades de servicio público de transporte de pasajeros será gradual y por etapas de acuerdo con el cronograma establecido por los alcaldes o junta metropolitana. La integración debe hacerse bajo los parámetros de complementariedad y no competencia entre las diferentes modalidades de transporte de pasajeros de tal forma que se elimine el paralelismo.

**6. Pliego de modificaciones**

Modificaciones introducidas en los siguientes términos:

Texto original del proyecto de ley	Modificaciones propuestas para primer debate
<i>Por la cual se dictan normas tendientes a la reorganización e integración del servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de Pasajeros.</i>	<i>Por la cual se dictan normas tendientes a la reorganización e integración del servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal.</i>
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto dotar a los Alcaldes y Juntas Metropolitanas de normas que les permitan reorganizar el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Distrital, Metropolitano o Municipal dentro de la autonomía que les reconoce la Constitución y la ley.	<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto <b>dictar normas que permitan</b> dotar a los Alcaldes y Juntas Metropolitanas de facultades <b>para reorganizar el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Distrital, Metropolitano o Municipal e integrarse con los diferentes tipos o modalidades de servicio público de transporte de pasajeros</b> dentro de las autonomía que les reconocen la Constitución y la ley.
<b>CAPÍTULO I</b> <b>Organización de los prestadores del servicio y elementos para su operación</b>	<b>CAPÍTULO I</b> <b>Organización de los prestadores del servicio y elementos para su operación</b>
<b>Artículo 2°. Empresas Operadoras.</b> Quienes prestan legalmente el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de pasajeros en el municipio, distrito o área metropolitana, se organizarán en empresas operadoras y prestarán el servicio con un permiso de operación otorgado por la autoridad competente.	<b>Artículo 2°. Empresas Operadoras.</b> Quienes prestan legalmente el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de pasajeros en el municipio, distrito o área metropolitana, se organizarán en empresas operadoras y prestarán el servicio con un permiso de operación otorgado por la autoridad competente.
<b>Artículo 3°. Administración.</b> Las empresas operadoras deberán ser propietarias o administradoras de la totalidad de los equipos con lo que se preste el servicio y los conductores deberán ser contratados laboralmente.	<b>Artículo 3°. Administración.</b> Las empresas operadoras deberán ser propietarias o administradoras de la totalidad de los equipos con lo que se preste el servicio y los conductores deberán ser contratados laboralmente.
<b>Artículo 4°. Elementos para la operación.</b> Están Conformados por la infraestructura, predios, equipos, sistemas, señales, paraderos y estaciones utilizados para la prestación del servicio. Serán definidos por la autoridad competente y podrán ser explotados comercialmente. <b>Parágrafo.</b> Los elementos requeridos para la prestación de este servicio público de transporte colectivo de pasajeros serán de cuenta exclusiva de las empresas operadoras.	<b>Artículo 4°. Elementos para la operación.</b> Están Conformados por la infraestructura, predios, equipos, sistemas, señales, paraderos y estaciones utilizados para la prestación del servicio. Serán definidos por la autoridad competente y podrán ser explotados comercialmente. <b>Parágrafo: Salvo lo aquí previsto,</b> los elementos requeridos para la prestación de este servicio público de transporte colectivo de pasajeros serán de cuenta exclusiva de las empresas operadoras. <b>Los Alcaldes y Juntas Metropolitanas establecerán carriles exclusivos o preferentes para la prestación del servicio</b> Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros organizado en los términos de la presente ley, su construcción o adecuación será de cuenta de dichas entidades territoriales y administrativas.

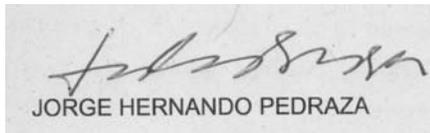
Texto original del proyecto de ley	Modificaciones propuestas para primer debate
<p><b>Artículo 5°. Equipos.</b> Los equipos destinados a la operación, deberán tener criterios de estandarización, uniformidad y estar homologados por el Ministerio de Transporte. El combustible para la operación será el que ofrezca menor impacto ambiental, siempre y cuando el suministro se encuentre garantizado.</p>	<p><b>Artículo 5°. Equipos.</b> Los equipos destinados a la operación, deberán tener criterios de <b>modernidad</b>, estandarización, uniformidad, y estar homologados por el Ministerio de Transporte. El combustible para la operación será el que ofrezca menor impacto ambiental, siempre y cuando el suministro se encuentre garantizado.</p>
<p>CAPÍTULO II <b>Operación</b></p>	<p>CAPÍTULO II <b>Operación</b></p>
<p><b>Artículo 6°. Cantidades de equipo.</b> Será el necesario para cubrir la demanda de movilización existente de acuerdo con los estudios técnicos que adelante la autoridad competente.</p>	<p><b>Artículo 6°. Cantidades de equipo.</b> Será el necesario para cubrir la demanda de movilización existente de acuerdo con los estudios técnicos que adelante la autoridad competente.</p>
<p><b>Artículo 7°. Tarifas.</b> La tarifa que establezca la autoridad competente para el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros a nivel municipal, distrital o metropolitano debe cumplir con principios de autosostenibilidad, costeabilidad, recuperación de la inversión y rentabilidad mínima.</p>	<p><b>Artículo 7°. Tarifas.</b> La tarifa que establezca la autoridad competente para el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros a nivel municipal, distrital o metropolitano debe cumplir con principios de autosostenibilidad, costeabilidad, recuperación de la inversión y rentabilidad mínima. <b>Las tarifas deberán ser revisadas anualmente.</b></p>
<p><b>Artículo 8°. Rutas.</b> Deberán ser determinadas por la autoridad competente de oficio o por iniciativa de los interesados, teniendo en cuenta el estudio técnico de demanda de movilización existente que adelante la autoridad competente, la movilidad del municipio o área metropolitana, el tipo de vías existentes aptas para la operación, la densidad de población, el cubrimiento del municipio o área metropolitana, la complementariedad de las rutas y diferentes servicios de transporte y la ubicación de las estaciones de integración.</p>	<p><b>Artículo 8°. Rutas.</b> Deberán ser determinadas por la autoridad competente de oficio o por iniciativa de los interesados, teniendo en cuenta el estudio técnico de demanda de movilización existente que adelante la autoridad competente, la movilidad del municipio o área metropolitana, el tipo de vías existentes aptas para la operación, la densidad de población, el cubrimiento del municipio o área metropolitana, la complementariedad de las rutas y diferentes servicios de transporte y la ubicación de las estaciones de integración.</p>
<p><b>Artículo 9°. Sistema de Recaudo.</b> El sistema de recaudo para la reorganización podrá ser contratado por las empresas operadoras y sus ingresos administrados y distribuidos por una sociedad fiduciaria autorizada para ello a través de un patrimonio autónomo. El sistema de recaudo debe permitir conectividad, integración, gestión de la información y un eficiente servicio al usuario. Será una sola tarjeta de integración tecnológica.</p>	<p><b>Artículo 9°. Sistema de Recaudo.</b> El sistema de recaudo para la reorganización podrá ser contratado por las empresas operadoras y sus ingresos administrados y distribuidos por una sociedad fiduciaria autorizada para ello a través de un patrimonio autónomo. El sistema de recaudo debe permitir conectividad, integración, gestión de la información y un eficiente servicio al usuario. Será una sola tarjeta de integración tecnológica.</p>
<p>CAPÍTULO III <b>Reorganización y actos administrativos</b></p>	<p>CAPÍTULO III <b>Reorganización y actos administrativos</b></p>
<p><b>Artículo 10. Reorganización e Integración.</b> La autoridad competente previa realización de los estudios técnicos necesarios mediante acto administrativo reorganizará e integrará el servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de Pasajeros con sus componentes y cronogramas, los sistemas de rutas o las zonas en que será dividido el municipio o área metropolitana para la prestación del servicio, la conformación de nuevas empresas operadoras. Se establecerá un cronograma de expedición los actos administrativos necesarios para la reorganización. Si no se conformaren las nuevas empresas operadoras, la autoridad competente procederá de acuerdo con la ley.</p>	<p><b>Artículo 10. Reorganización e Integración.</b> La autoridad competente previa realización de los estudios técnicos necesarios mediante acto administrativo reorganizará e integrará el servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de Pasajeros con sus componentes y cronogramas, los sistemas de rutas o las zonas en que será dividido el municipio o área metropolitana para la prestación del servicio, <b>vías de operación, los elementos requeridos para la operación, los parámetros para su explotación comercial, la conformación y estructura mínima de empresas operadoras, la estructura del sistema de recaudo centralizado, el término de duración de los permisos de operación.</b> Se establecerá un cronograma de expedición los actos administrativos necesarios para la reorganización. Si no se conformaren las nuevas empresas operadoras, la autoridad competente procederá de acuerdo con la ley.</p>
<p><b>Artículo 11. Estructura Operativa.</b> Una vez conformadas las empresas la autoridad competente establecerá mediante acto administrativo la siguiente estructura operativa: El término de duración del permiso de operación, los elementos requeridos para la operación, su ubicación y permisos que requieran, el equipo sobrante que debe salir de operación conforme con los estudios técnicos que se realicen, la metodología de reposición de dichos equipos, la tipología y número de equipos requeridos para la operación, el combustible de los mismos, la desintegración y la cantidad de los mismos, las rutas, los horarios y las frecuencias, así como las condiciones mínimas de calidad, eficiencia, seguridad y comodidad, el Sistema de Gestión y Control de Flota (SGCF), los parámetros para el sistema de recaudo centralizado, la explotación comercial y los seguros que deberán contratarse.</p>	<p><b>Artículo 11. Estructura Operativa.</b> Una vez conformadas las empresas y <b>expedidos los actos administrativos correspondientes</b> la autoridad competente establecerá la <b>estructura operativa que se requiera para la prestación del servicio, las empresas que operaran en las rutas o las zonas, el equipo sobrante que debe salir de operación conforme con los estudios técnicos que se realicen, la metodología de reposición de dichos equipos, la tipología y número de equipos requeridos para la operación, el combustible de los mismos, la desintegración y la cantidad de los mismos, las rutas, los horarios y las frecuencias, así como las condiciones mínimas de calidad, eficiencia, seguridad y comodidad, el Sistema de Gestión y Control de Flota (SGCF), las certificaciones de calidad con las que se deberá contar, la ubicación de los elementos para la prestación del servicio</b> y los seguros que deberán contratarse.</p>
<p><b>Artículo 12. Habilitaciones y tarjetas de operación.</b> La autoridad competente cancelará las habilitaciones y tarjetas de operación de quienes no se sujeten a lo preceptuado en la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 12. Habilitaciones y tarjetas de operación.</b> La autoridad competente cancelará las habilitaciones y tarjetas de operación de quienes no se sujeten a lo preceptuado en la presente ley.</p>
<p>CAPÍTULO IV <b>Disposiciones finales</b></p>	<p>CAPÍTULO IV <b>Disposiciones finales</b></p>
<p><b>Artículo 13. Seguros.</b> Previo al inicio de la operación las empresas operadoras deberán contratar por lo menos seguros de responsabilidad civil contractual, extracontractual y de accidentes que cubran los riesgos propios de la operación y de las actividades que se llevarán a cabo tanto a bordo de los equipos como en todo tipo de estaciones y paraderos.</p>	<p><b>Artículo 13. Seguros.</b> Previo al inicio de la operación las empresas operadoras deberán contratar por lo menos seguros de responsabilidad civil contractual, extracontractual y de accidentes que cubran los riesgos propios de la operación y de las actividades que se llevarán a cabo tanto a bordo de los equipos como en todo tipo de estaciones y paraderos.</p>

Texto original del proyecto de ley	Modificaciones propuestas para primer debate
<b>Artículo 14. Integración.</b> La integración operacional del servicio público de transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de Pasajeros con los diferentes tipos o modalidades de servicio público de transporte de pasajeros será gradual y por etapas de acuerdo con el cronograma establecido por los alcaldes o junta metropolitana para lo cual la autoridad competente dictará los actos administrativos que correspondan. La integración operacional deberá iniciarse con el servicio público de transporte masivo de pasajeros. Los elementos requeridos para la integración operacional serán de cuenta exclusiva del municipio, distrito o área metropolitana. La integración operacional deberá llevarse a cabo bajo parámetros de complementariedad y no competencia entre los diferentes tipos o modalidades de servicio público de transporte de pasajeros.	<b>Artículo 14. Integración.</b> La integración operacional del servicio público de transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de Pasajeros con los diferentes tipos o modalidades de servicio público de transporte de pasajeros será gradual y por etapas de acuerdo con el cronograma establecido por los alcaldes o junta metropolitana para lo cual la autoridad competente dictará los actos administrativos que correspondan. La integración operacional deberá iniciarse con el servicio público de transporte masivo de pasajeros. Los elementos requeridos para la integración operacional serán de cuenta exclusiva del municipio, distrito o área metropolitana. La integración operacional deberá llevarse a cabo bajo parámetros de complementariedad y no competencia entre los diferentes tipos o modalidades de servicio público de transporte de pasajeros. <b>Los Alcaldes y las Juntas Metropolitanas deberán combatir la informalidad en el servicio público de transporte de pasajeros.</b>
<b>Artículo 15. Vigencias y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias	<b>Artículo 15. Vigencias y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

### 7. Proposición Final

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir positiva y en consecuencia solicitarle a la Comisión Sexta del Senado “**dar primer debate**” al **Proyecto de ley número 146 de 2016 Senado**, por la cual se dictan normas tendientes a la reorganización e integración del servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal conforme al texto propuesto.

Cordialmente,



JORGE HERNANDO PEDRAZA

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 146 DE 2016 SENADO

*por la cual se dictan normas tendientes a la reorganización e integración del servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal.*

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto dictar normas que permitan dotar a los Alcaldes y Juntas Metropolitanas de facultades para reorganizar el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Distrital, Metropolitano o Municipal e integrarse con los diferentes tipos o modalidades de servicio público de transporte de pasajeros dentro de las autonomías que les reconocen la Constitución y la ley.

#### CAPÍTULO I

##### Organización de los prestadores del servicio y elementos para su operación

**Artículo 2°. Empresas Operadoras.** Quienes prestan legalmente el servicio público de transpor-

te terrestre automotor colectivo a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de pasajeros en el municipio, distrito o área metropolitana, se organizarán en empresas operadoras y prestarán el servicio con un permiso de operación otorgado por la autoridad competente.

**Artículo 3°. Administración.** Las empresas operadoras deberán ser propietarias o administradoras de la totalidad de los equipos con lo que se preste el servicio y los conductores deberán ser contratados laboralmente.

**Artículo 4°. Elementos para la operación.** Están conformados por la infraestructura, predios, equipos, sistemas, señales, paraderos y estaciones utilizados para la prestación del servicio. Serán definidos por la autoridad competente y podrán ser explotados comercialmente.

**Parágrafo.** Salvo lo aquí previsto, los elementos requeridos para la prestación de este servicio público de transporte colectivo de pasajeros serán de cuenta exclusiva de las empresas operadoras. Los Alcaldes y Juntas Metropolitanas establecerán carriles exclusivos o preferentes para la prestación del servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros organizado en los términos de la presente ley, su construcción o adecuación será de cuenta de dichas entidades territoriales y administrativas.

**Artículo 5°. Equipos.** Los equipos destinados a la operación, deberán tener criterios de modernidad, estandarización, uniformidad, y estar homologados por el Ministerio de Transporte. El combustible para la operación será el que ofrezca menor impacto ambiental, siempre y cuando el suministro se encuentre garantizado.

#### CAPÍTULO II

##### Operación

**Artículo 6°. Cantidades de equipo.** Será el necesario para cubrir la demanda de movilización existente de acuerdo con los estudios técnicos que adelante la autoridad competente.

**Artículo 7°. Tarifas.** La tarifa que establezca la autoridad competente para el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros a nivel municipal, distrital o metropolitano debe cumplir con principios de autosostenibilidad, costeabilidad, recuperación de la inversión y rentabilidad mínima. **Las tarifas deberán ser revisadas anualmente.**

**Artículo 8°. Rutas.** Deberán ser determinadas por la autoridad competente de oficio o por iniciativa de los interesados, teniendo en cuenta el estudio técnico de demanda de movilización existente que adelante la autoridad competente, la movilidad del municipio o área metropolitana, el tipo de vías existentes aptas para la operación, la densidad de población, el cubrimiento del municipio o área metropolitana, la complementariedad de las rutas y diferentes servicios de transporte y la ubicación de las estaciones de integración.

**Artículo 9°. Sistema de Recaudo.** El sistema de recaudo para la reorganización podrá ser contratado por las empresas operadoras y sus ingresos administrados y distribuidos por una sociedad fiduciaria autorizada para ello a través de un patrimonio autónomo. El sistema de recaudo debe permitir conectividad, integración, gestión de la información y un eficiente servicio al usuario. Será una sola tarjeta de integración tecnológica.

### CAPÍTULO III

#### Reorganización y actos administrativos

**Artículo 10. Reorganización e Integración.** La autoridad competente previa realización de los estudios técnicos necesarios mediante acto administrativo reorganizará e integrará el servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de Pasajeros con sus componentes y cronogramas, los sistemas de rutas o las zonas en que será dividido el municipio o área metropolitana para la prestación del servicio, vías de operación, los elementos requeridos para la operación, los parámetros para su explotación comercial, la conformación y estructura mínima de empresas operadoras, la estructura del sistema de recaudo centralizado, el término de duración de los permisos de operación. Se establecerá un cronograma de expedición los actos administrativos necesarios para la reorganización.

Si no se conformaren las nuevas empresas operadoras, la autoridad competente procederá de acuerdo con la ley.

**Artículo 11. Estructura Operativa.** Una vez conformadas las empresas y expedidos los actos administrativos correspondientes la autoridad competente establecerá la estructura operativa

que se requiera para la prestación del servicio, las empresas que operaran en las rutas o las zonas, el equipo sobrante que debe salir de operación conforme con los estudios técnicos que se realicen, la metodología de reposición de dichos equipos, la tipología y número de equipos requeridos para la operación, el combustible de los mismos, la desintegración y la cantidad de los mismos, las rutas, los horarios y las frecuencias, así como las condiciones mínimas de calidad, eficiencia, seguridad y comodidad, el Sistema de Gestión y Control de Flota (SGCF), las certificaciones de calidad con las que se deberá contar, la ubicación de los elementos para la prestación del servicio y los seguros que deberán contratarse.

**Artículo 12. Habilitaciones y tarjetas de operación.** La autoridad competente cancelará las habilitaciones y tarjetas de operación de quienes no se sujeten a lo preceptuado en la presente ley.

### CAPÍTULO IV

#### Disposiciones finales

**Artículo 13. Seguros.** Previo al inicio de la operación las empresas operadoras deberán contratar por lo menos seguros de responsabilidad civil contractual, extracontractual y de accidentes que cubran los riesgos propios de la operación y de las actividades que se llevarán a cabo tanto a bordo de los equipos como en todo tipo de estaciones y paraderos.

**Artículo 14. Integración.** La integración operacional del servicio público de transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de Pasajeros con los diferentes tipos o modalidades de servicio público de transporte de pasajeros será gradual y por etapas de acuerdo con el cronograma establecido por los alcaldes o junta metropolitana para lo cual la autoridad competente dictará los actos administrativos que correspondan. La integración operacional deberá iniciarse con el servicio público de transporte masivo de pasajeros. Los elementos requeridos para la integración operacional serán de cuenta exclusiva del municipio, distrito o área metropolitana. La integración operacional deberá llevarse a cabo bajo parámetros de complementariedad y no competencia entre los diferentes tipos o modalidades de servicio público de transporte de pasajeros. Los Alcaldes y las Juntas Metropolitanas deberán combatir la informalidad en el servicio público de transporte de pasajeros.

**Artículo 15. Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**INFORME DE PONENCIA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2016 CÁMARA O 124 DE 2016 SENADO**

*por la cual se disponen predios rurales de propiedad de la nación y terrenos baldíos afectados por licencias de explotación minera y/o petrolera a pobladores rurales que tengan derecho de dominio, posesión o tenencia de la tierra y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., marzo 22 de 2017

Doctor

LIDIO GARCÍA TURBAY

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

**Asunto: Informe de ponencia para tercer debate al Proyecto de ley número 206 de 2016 Cámara o 124 de 2016 Senado, por la cual se disponen predios rurales de propiedad de la nación y terrenos baldíos afectados por licencias de explotación minera y/o petrolera a pobladores rurales que tengan derecho de dominio, posesión o tenencia de la tierra y se dictan otras disposiciones.**

Apreciado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente y en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito radicar el informe de ponencia positivo al proyecto de ley referido en el asunto, en los siguientes términos:

**1. ANTECEDENTES**

El proyecto de ley en estudio fue presentado por el honorable Representante Orlando Guerra de la Rosa el 16 de marzo del año 2016 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 106 de 2016.

**2. OBJETO**

El proyecto de ley tiene por objeto adjudicar predios rurales de propiedades de la nación y los terrenos baldíos que estén fuera de un rango de doscientos cincuenta (250) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

**3. CONTENIDO**

El proyecto de ley originalmente radicado cuenta con cuatro (4) artículos, incluyendo su vigencia, en los cuales se establece la agencia que será la autoridad máxima de las tierras de la nación, donde se hará seguimiento para cumplir los nuevos requisitos estructurados.

En el articulado se desarrollan, entre otras, la obligación de la Agencia Nacional de Tierras, con respecto a la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural.

**4. PRIMER DEBATE COMISIÓN QUINTA**

El pasado primero (1°) de junio se dio la discusión, votación y aprobación por unanimidad, del

Proyecto de ley número 206 de 2016, en la Comisión Quinta de Cámara de Representantes, durante el desarrollo del debate se hizo claridad en torno a la importancia de la iniciativa, aclarando que este proyecto está encaminado a beneficiar a muchas poblaciones ubicadas en zonas rurales.

Se presentó una proposición por parte del honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes para modificar el título del proyecto, la cual fue aprobada. También se hicieron algunas sugerencias para modificar los artículos y hacerlos más concretos y claros.

**5. SEGUNDO DEBATE PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

El diecisiete (17) de agosto del presente año, se aprobó en Plenaria de la honorable Cámara de Representantes el Proyecto de ley 206 de 2016, donde los autores y ponente explicaron la importancia y beneficios que este proyecto de ley trae a las comunidades rurales. No se presentaron proposiciones.

**6. MARCO JURÍDICO**

El proyecto de ley a que hace referencia la presente ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la ley. Asimismo, con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

En la iniciativa se tiene en cuenta lo establecido en el artículo 64 de la Constitución, en el cual se indica, entre otros, el deber del Estado de promover el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o colectiva.

**7. CONSIDERACIONES**

Con el presente Proyecto de ley, se busca garantizar a los campesinos que por años han habitado y trabajado la tierra, en lugares donde el Estado colombiano no ha formalizado la propiedad de los terrenos, ya que la actual legislación solo permite su formalización a partir de 2.500 metros alrededor de una explotación minera y/o petrolera. Esta situación afecta sensiblemente a este grupo poblacional, que durante mucho tiempo han tenido el sueño de ser propietarios de dichos predios pero que por el ordenamiento legal no lo pueden hacer.

Esta disposición facilitará el deber del Estado de brindarles la posibilidad a estos colombianos de acceder a la propiedad de la tierra y con ello recibir los beneficios derivados de dicha acción.

Hoy, debido a la falta de títulos de propiedad, muchas de estas personas no han podido siquiera iniciar una vida crediticia y sus terrenos no les permiten garantizar préstamos ante entidades bancarias, frustrando su intención de mejorar la producción de sus suelos e incrementar sus ingresos familiares y de negocios.

En razón a la ausencia de los documentos que los acrediten como propietarios del bien, en muchas ocasiones, cientos de campesinos afectados con acciones del Estado, como en el caso de fumigaciones con glifosato, no han podido hacer las reclamaciones y posteriores indemnizaciones a que tendrían derecho, por no cumplir con ese requisito que la norma exige para subsanar esa falla en el deber de algunos funcionarios.

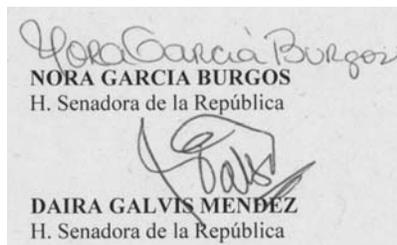
Con el estudio y aprobación de este proyecto de ley, se garantizará uno de los pilares fundamentales del actual Gobierno: Equidad. La entidad correspondiente debe llevar seguimiento para que las políticas de tierras que aseguran los derechos de propiedad, promuevan el uso eficiente y la sostenibilidad económica, ecológica y social de las tierras y los territorios.

Mejorará la calidad de muchas familias, ya que impacta directamente en el patrimonio de las mismas, permitiendo el acceso a créditos para generar inversión en sus terrenos, convirtiéndolos en verdaderos propietarios de sus predios.

### 8. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, **dar tercer debate al Proyecto de ley número 206 de 2016 Cámara o 124 de 2016 Senado, por la cual se disponen predios rurales de propiedad de la nación y terrenos baldíos afectados por licencias de explotación minera y/o petrolera a trabajadores y pobladores rurales de escasos recursos con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,



NORA GARCIA BURGOS  
H. Senadora de la República

DAIRA GALVIS MENDEZ  
H. Senadora de la República

### TEXTO PROPUESTO PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2016 CÁMARA, 124 DE 2016 SENADO

*por la cual se disponen predios rurales de propiedad de la nación y terrenos baldíos afectados por licencias de explotación minera y/o petrolera a pobladores rurales que tengan derecho de dominio, posesión o tenencia de la tierra y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** La Agencia Nacional de Tierras (ANT), adelantará los procesos establecidos en la Ley 160 de 1994.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 66 de la Ley 160 de 1994, el cual quedaría así:

A partir de la vigencia de esta ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca la Agencia Nacional de Tierras, los predios rurales de propiedad de la nación y los terrenos baldíos se titularán en Unidades Agrícolas Familiares según el concepto definido en el Capítulo IX de este Estatuto.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 67 de la Ley 160 de 1994, el cual quedaría así:

La ANT determinará los criterios metodológicos para el cálculo de las extensiones constitutivas de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) y para que fije las extensiones máximas y mínimas por Zonas Relativamente Homogéneas.

La ANT declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación o apropiación de las tierras de la nación. En caso de existir áreas que excedan el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecidas para las tierras en el municipio o zona a estas áreas se les darán el carácter de predios rurales de propiedad de la nación o terrenos baldíos reservados, susceptible de ser adjudicados a otros campesinos.

Para expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables, la ANT deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de tres mil (3.000) habitantes, vías de Comunicación de las zonas correspondientes, la composición y concentración de la propiedad territorial, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región, la condición de aledaños de los predios rurales de propiedad de la nación y los terrenos baldíos, o la distancia a carreteras transitables por vehículos automotores, ferrocarriles, ríos navegables, a centros urbanos de más de diez mil (10.000) habitantes, o a puertos marítimos.

La ANT está facultada para señalar zonas en las cuales las adjudicaciones solo podrán hacerse con base en producciones forestales o de conservación forestal, agrícolas o de ganadería intensiva y para definir, conforme a las circunstancias de la zona correspondiente, las características de estas últimas.

**Parágrafo 1°.** No serán adjudicables los predios rurales de propiedad de la nación y los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

a) Los predios rurales de propiedad de la nación y los terrenos baldíos situados dentro de un radio de doscientos cincuenta (250) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables;

entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechables económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera.

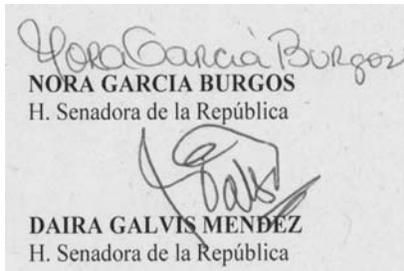
b) Los terrenos situados en colindancia a carreteras del sistema vial nacional, según las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, conforme fueron fijadas en la Ley 1228 de 2008.

**Parágrafo 2°.** Los predios rurales de propiedad de la nación y los terrenos baldíos, serán adjudicados exclusivamente a pobladores rurales que tengan derecho de dominio, posesión o tenencia de la tierra con fines sociales y productivos.

**Artículo 4°.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga la Ley 1728 de 2014 y disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Cordialmente,



**CONTENIDO**

Gaceta número 167 - Viernes, 24 de marzo de 2017  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO Págs.

Proyecto de Acto legislativo, número 13 de 2017 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 186, 235 y 251 de la Constitución Política y se implementa el derecho a impugnar las sentencias condenatorias..... 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 220 de 2017 Senado, por medio de la cual se reglamenta la especialidad médica de la Dermatología y se dictan otras disposiciones..... 8

Proyecto de ley número 222 de 2017 Senado, por la cual se concede una rebaja de penas ..... 12

OBJECIONES PRESIDENCIALES

Informe sobre objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 086 de 2015 Cámara, 191 de 2016 Senado, por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia..... 15

PONENCIAS

Ponencia para primer debate positiva y texto propuesto al Proyecto de ley número 146 de 2016 Senado, por la cual se dictan normas tendientes a la reorganización e integración del servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de Pasajeros..... 19

Informe de ponencia para tercer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 206 de 2016 Cámara o 124 de 2016 Senado, por la cual se disponen predios rurales de propiedad de la nación y terrenos baldíos afectados por licencias de explotación minera y/o petrolera a pobladores rurales que tengan derecho de dominio, posesión o tenencia de la tierra y se dictan otras disposiciones..... 26