



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° 582

Bogotá, D. C., lunes, 24 de julio de 2017

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2017 SENADO

por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 328 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 328. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturismo; y se organiza a San Miguel de Agreda de Mocoa como Distrito Especial, Biodiverso y Ancestral.

Artículo 2°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política:

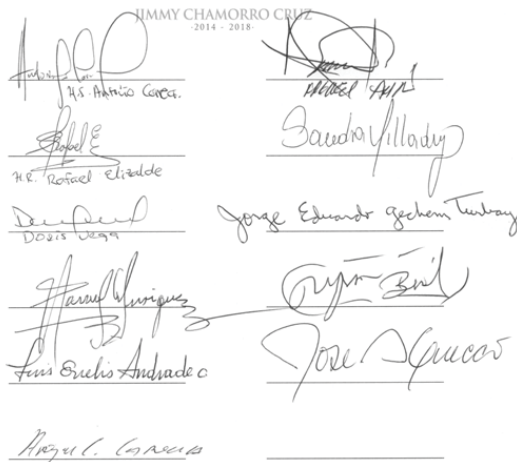
La ciudad de San Miguel de Agreda de Mocoa se organiza como Distrito Especial, Biodiverso y Ancestral; su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Congressistas,


JIMMY CHAMORRO CRUZ
Senador de la República

JIMMY CHAMORRO CRUZ
2014 - 2018



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto

El presente proyecto de acto legislativo tiene por objeto modificar los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia, en el sentido de otorgarle la categoría de Distrito Especial, Biodiverso y Ancestral al municipio de San Miguel de Agreda de Mocoa, Capital del departamento de Putumayo, y de esta manera dotar al municipio de instrumentos, facultades y recursos administrativos y financieros que le permitan cumplir sus funciones, prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio, para de esta forma contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Actualmente, el Congreso tiene, entre sus funciones constitucionales, la potestad para dictar normas de carácter general, para señalar dentro de ellas, los objetivos y los criterios a los cuales se debe sujetar el Gobierno nacional, y entre otros aspectos, definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en la Constitución, fijar las

bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

La iniciativa en estudio, de ser aprobada, brinda instrumentos, al reformar su régimen político, fiscal y administrativo, más todo lo anterior conlleva como resultado el mejoramiento de infraestructura vías, redes de servicios públicos, a fin de que el pueblo mocoano disponga de mayor autonomía en sus recursos; atraiga y genere nuevas inversiones de capital privado Nacional y Extranjero a nivel de inversión y producción; incentive el aumento de fuentes de empleo y, de esta manera, reduzca los índices de pobreza en la población y fomentar el crecimiento y desarrollo de la misma.

ARTÍCULO ACTUAL	ARTÍCULO CON MODIFICACIONES
<p>Artículo 328. <i>El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturismo.</i></p>	<p>Artículo 328. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturismo; <u>y se organiza a San Miguel de Agreda de Mocoaco como Distrito Especial, Biodiverso y Ancestral.</u></p>
<p>Artículo 356. <i>Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.</i></p> <p><i>Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.</i></p> <p><i>Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.</i></p> <p><i>Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al ser vicio de</i></p>	<p>Artículo 356. <i>Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.</i></p> <p><i>Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.</i></p> <p><i>Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.</i></p> <p><i>Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al ser vicio de</i></p>

ARTÍCULO ACTUAL	ARTÍCULO CON MODIFICACIONES
<p><i>salud, los servicios de educación, preescolar; primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.</i></p> <p><i>Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.</i></p> <p><i>La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de estas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:</i></p> <p><i>a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley;</i></p> <p><i>b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.</i></p> <p><i>No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.</i></p> <p><i>Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.</i></p>	<p><i>salud, los servicios de educación, preescolar; primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.</i></p> <p><i>Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.</i></p> <p><i>La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de estas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:</i></p> <p><i>a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley;</i></p> <p><i>b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.</i></p> <p><i>No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.</i></p> <p><i>Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.</i></p>

ARTÍCULO ACTUAL	ARTÍCULO CON MODIFICACIONES
<p><i>El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.</i></p> <p><i>La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.</i></p> <p><i>El Gobierno nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento del metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.</i></p> <p><i>Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.</i></p> <p><i>Parágrafo transitorio. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funciona-</i></p>	<p><i>El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.</i></p> <p><i>La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.</i></p> <p><u>La ciudad de San Miguel de Agreda de Mocoa, se organiza como Distrito Especial, Biodiverso y Ancestral, su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.</u></p> <p><i>El Gobierno nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento del metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.</i></p> <p><i>Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.</i></p> <p><i>Parágrafo transitorio. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funciona-</i></p>

ARTÍCULO ACTUAL	ARTÍCULO CON MODIFICACIONES
<p><i>miento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo periodo legislativo.</i></p>	<p><i>miento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo periodo legislativo.</i></p>

II. Justificación de la iniciativa legislativa

La iniciativa se fundamenta en los siguientes argumentos:

- Dotar a la ciudad de San Miguel de Agreda de Mocoa, capital del departamento del Putumayo, de las facultades, instrumentos y recursos que le permitan cumplir a cabalidad sus funciones y prestar los servicios a su cargo.
- Así como promover el desarrollo integral de su territorio para favorecer la calidad de vida del pueblo mocoano, siendo más efectivo en el aprovechamiento de los recursos y obtener las primicias de las características, condiciones y circunstancias especiales que prestan, como lo son su biodiversidad y la gran cultura ancestral.

La tragedia ocurrida en Mocoa, durante la noche del 31 de marzo y la madrugada del 1° de abril de 2017, a causa de un desastre natural denominado “Avenida Torrencial”, ha sido considerada como una de las de mayor magnitud en los tiempos modernos de Colombia y ha generado invaluable pérdidas humanas y daños materiales; por tal razón, con este proyecto se quiere que, desde el legislativo y como representantes del pueblo colombiano, enviemos un mensaje de confianza a ese municipio, para que sus habitantes vuelvan a tener el sentido de pertenencia en la ciudad que alguna vez les dio todo.

Con este proyecto de acto legislativo, el municipio de Mocoa podría ayudar de una manera más eficiente a las víctimas de la tragedia que inclusive lo han sido por segunda o tercera vez en la vida, pues hay que recordar que cientos de hombres, mujeres y niños, víctimas del conflicto armado, van a tener que iniciar sus vidas desde cero, ahora que la avalancha destruyó sus hogares ubicados en los barrios más afectados de la capital de Putumayo.

III. Mocoa Distrito Especial, Biodiverso y Ancestral

El Congreso tiene, entre sus funciones y facultades constitucionales, la potestad para dictar normas de carácter general, para señalar dentro de ellas, los objetivos y los criterios a los cuales se debe sujetar el Gobierno nacional, y entre otros aspectos, definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en la Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

En ese orden de ideas se prevé en el artículo 150 de la Constitución, numeral 4, lo siguiente:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

4. *Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.*

Existen antecedentes en Colombia de la creación de Distritos, unos creados por virtud de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y otros por iniciativa del Congreso mediante actos legislativos¹.

Distrito	Norma de Creación	Tipo de Distrito
Bogotá	– Reforma Constitucional de 1945: Acto Legislativo 1 de 1945 ^[15] . – Decreto 3640 de 1954 (incorporación de municipios aledaños) ^[16] . – Constitución de 1991, artículo 322-327.	Distrito Capital.
Cartagena	– Acto Legislativo 1 de 1987. – Constitución de 1991, artículo 328.	Distrito Turístico y Cultural.
Santa Marta	– Acto Legislativo 3 de 1989. – Constitución de 1991, artículo 328.	Distrito Turístico, Cultural e histórico.
Barranquilla	– Acto Legislativo 1 de 1993.	Distrito Especial, Industrial y Portuario.
Buenaventura	– Acto Legislativo 2 de 2007.	Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

La Corte Constitucional ha precisado que “*el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de los distritos corresponde al Legislador mediante ley, salvo que el mismo poder constituyente se ocupe de ello, “En suma, a diferencia del municipio, la existencia de la entidad territorial distrital y sus vicisitudes –creación, modificación, fusión, eliminación– depende del Congreso de la República, a través de la ley, de conformidad con el artículo 150, numeral 4 de la Carta, a menos que el propio poder constituyente se ocupe de ello (...)*”².

¹ Sentencia C-313 de 2009. Referencia Expediente D-7424. Actor. Raymundo Marengo Boekhoudt. **Demanda de inconstitucionalidad:** contra el artículo 19 (parcial) de la Ley 617 de 2000, por vulneración de los artículos 4º, 13, 150 numerales 1 y 4, 155, 300 numeral 6, 326, 374 y 375 de la Constitución Política. M. P. Mauricio González Cuervo.

² Sentencia Corte Constitucional, Sentencia C-494 de 2015. M. P. Alberto Rojas Ríos.

En conclusión, por virtud del artículo 150 Constitucional, puede el Congreso Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias; pudiendo hacerlo mediante la iniciativa de acto legislativo o reforma constitucional.

b) Definición de Distrito Especial

b.1.) Definición Legal:

Los Distritos Especiales son entidades territoriales dotadas de un régimen jurídico especial, diferentes de los Municipios. El artículo 286 de la Constitución Política de Colombia es la única norma de rango Constitucional que define lo que es un Distrito, veamos:

“Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

Además, está regulado el tema en otros artículos constitucionales: el artículo 322 en el cual se erige a Bogotá, como Capital de la República de Colombia y del Departamento de Cundinamarca, se le organiza como Distrito Capital. Por virtud de este su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

El 328 de la Constitución también habla de Cartagena y Santa Marta que conservarán el régimen que traen desde la Constitución precedente, es decir un régimen y carácter especial. En el caso de Cartagena y Santa Marta es la Ley 768 de 2002 la que se encarga de regular esos regímenes especiales; no sin antes anotar que se incluye a Barranquilla. Estableciendo su régimen propio así:

Ley 768 de 2002: “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”.

Seguidamente es la Ley 1617 del año 2013, la que nos trae una definición de Distrito Especial:

Artículo 2º. “Los distritos son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político-administrativa del Estado colombiano.

En todo caso las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales; pero en aquellos

eventos no regulados por las normas especiales, o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales, previstas en la Constitución Política, la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios”.

b.2) Definición Doctrinaria:³

Cuando de organización territorial se trata, encontramos un ámbito territorial nacional y uno local. Para los efectos nos referiremos al ámbito local, en este están inmersas 3 categorías:

- Los Municipios
- Regímenes locales especiales; en donde a su vez encontramos 3 subcategorías:
 - Bogotá como Capital de la República
 - **Los Distritos**
 - Las entidades territoriales indígenas
- Las formas de integración administrativa municipal.

Los Distritos son formas de organización territorial, *“Entidades territoriales diferentes de los municipios que alguna vez fueron, en el propósito de dotarlos de un régimen político, fiscal y administrativo particular e independiente, distinto del previsto para los municipios, que le permita a sus órganos y autoridades gozar de facultades especiales para la promoción y desarrollo de sus territorios y habitantes, a partir de las condiciones muy particulares que presentan, y que los hicieron merecedores de su reconocimiento como tales”*⁴.

Por sus peculiares características, que pueden ir desde el número de sus habitantes, su ubicación geográfica, su importancia cultural, histórica, económica requieren un trato especial y diferenciado; de tal forma, se requiere entonces que se unan en las denominadas Unidades Político-Administrativas.

c) Diferencias Sustanciales entre un Municipio y un Distrito

Lo que esencialmente diferencia a Municipio de Distrito es que este último está sujeto a un régimen especial y particular por razón de sus especiales características, esto con el fin de concederle unos beneficios presupuestales, así como dotarlo de facultades y atribuciones administrativas y políticas especiales.

Los Distritos cuentan con autonomía política, administrativa y fiscal en pro del desarrollo de sus habitantes. Valga decir que, en ausencia de legislación especial o régimen propio para cada

Distrito, serán aplicables las normas que rigen para los Municipios.

d) Importancia de esta categoría:

Al establecerse un régimen especial para los Distritos, con implicaciones políticas, administrativas y fiscales, claramente se está priorizando y focalizando el Municipio. Se genera autonomía y descentralización en la toma de decisiones; se crea un Gobierno y una Administración independientes, así como también los Distritos tienen una participación diferente en el situado fiscal.

El hecho de que se otorgue la categoría de Distrito Especial genera vías rápidas y expeditas para invertir de manera eficiente los recursos, enfatizando que los mismos sean priorizados a las áreas con mayor grado de necesidad. El centro de la discusión aquí no es el aumento en el ingreso de recursos para los Municipios; radica en que los mismos se PRIORIZAN por parte del Gobierno nacional.

V. Consecuencias constitucionales y legales de la categoría distrito especial

Consecuencias Constitucionales

Este acto legislativo pretende modificar el artículo 328 y adicionar el artículo 356 de la Constitución Política, modificado por los Actos Legislativos números 01 de 1993 y el 01 de 2001.

De esta manera, al organizar a San Miguel de Agreda de Mocoa como Distrito Especial y según los términos del artículo 356 de la Constitución Política, les correspondería de los ingresos corrientes de la Nación, un porcentaje en la distribución de estos muchos mayores para la atención directa de los servicios que le asignen.

Además, tendrá derecho a participar en las regalías y correspondientes compensaciones (artículo 360 C. P.), de la explotación de los recursos naturales no renovables, y lo más importante tendrá derecho, en los términos que señale la ley a participar de los ingresos del Fondo Nacional de Regalías, los cuales aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los Planes de desarrollo del respectivo Distrito. En lo pertinente a la distribución de recursos y de las competencias conforme al mismo artículo 356 de la Constitución, modificado por los precitados actos legislativos será a iniciativa del Gobierno, la fijación de los servicios a cargo del Distrito a través del sistema general de participaciones establecido mediante acto legislativo.

– Organización político-administrativa de los distritos especiales

Los Distritos tienen autonomía y descentralización de sus instituciones; en tal sentido, su organización política estará organizada en localidades, con sus alcaldes locales y juntas administradoras locales:

– Concejo Distrital: El concejo es la suprema autoridad del Distrito Capital. En materia administrativa sus atribuciones son de carácter

³ Estudio realizado del Documento de Trabajo. Serie 57, del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, cuya autoría es del doctor AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA, denominado, ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE COLOMBIA. DOSCIENTOS AÑOS EN BÚSQUEDA DE UN MODELO. Año 2015. Disponible en <http://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2016/05/DOC-DE-TRABAJO-57.pdf>

⁴ Sentencia Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 2009. M. P. Mauricio González Cuervo.

normativo; también le corresponde vigilar y controlar la gestión que cumplan las autoridades distritales⁵.

– El Alcalde Distrital: el alcalde mayor o distrital tendrá la obligación de orientar la acción administrativa de los gobiernos distritales hacia el desarrollo industrial, portuario y turístico, con el objetivo de impulsar el desarrollo económico y mejoramiento social de la población, debe coordinar vigilar y controlar las actividades que se desarrollen dentro de su jurisdicción.

– Los Alcaldes locales: en cada localidad habrá un alcalde local, que será designado por el alcalde distrital. El alcalde distrital será el encargado de remplazar a los alcaldes locales en faltas absolutas o temporales.

– Juntas Administradoras Locales: tienen el deber de cumplir funciones en materia de servicios públicos, construcción de obras y administrativas asignadas por la ley o delegadas de autoridades nacionales y distritales, de preservar y hacer respetar el espacio público, y en virtud a esta atribución podrán reglamentar la utilización temporal para la realización de actos culturales, deportivos, recreacionales y ordenar cobro de derechos por este uso.

VI. Conveniencia del proyecto de acto legislativo

La Catástrofe Natural

Es conocida por todos la difícil situación humanitaria que atravesó el municipio de Mocoa la noche del 31 de marzo y la madrugada del 1° de abril de 2017, a causa de un desastre natural denominado “avenida torrencial”; ha sido considerada como una de las de mayor magnitud en los tiempos modernos de Colombia y ha provocado invaluable pérdidas humanas y daños materiales.

El jueves 30 de marzo, en la parte alta de la montaña se registraron grandes precipitaciones que aumentaron el caudal de los ríos que bajan hacia Mocoa. Lo anterior sumado a un fuerte aguacero que cayó sobre el municipio de Mocoa el viernes 31 de marzo en horas de la noche, que aumentó los caudales de los ríos mencionados. Por el declive del territorio, el agua multiplicó su fuerza y fue arrastrando a su paso árboles y grandes rocas.

Según información oficial, la avalancha registrada arrastró 11 millones de metros cúbicos de lodo, rocas y material boscoso. Se llevó rocas que tienen entre 8 y 27 metros cúbicos y que pesan 12 toneladas o más. La avalancha terminó en las aguas del río Mocoa, que recibió al final todos los sedimentos y la parte de la ciudad que se llevaron los ríos⁶.

⁵ <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

⁶ Los datos del desastre que azotó a Mocoa <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/datos-de-la-avalancha-en-mocoa-74340>

Las estadísticas que dejó esta tragedia son desoladoras:

– Estadísticas Oficiales de la Tragedia⁷

Personas fallecidas	306 (92 niños)
Personas heridas	332
Personas hospitalizadas	19
Personas remitidas	114
Dados de alta	199
Cuerpos entregados	218
Necropsias totales	293
Desaparecidos	467 (se logró ubicar a 119 con vida y a 34 más, fallecidas)
Personas en albergues	2700
Personas registradas como Damnificadas	1518

En tal sentido, esta iniciativa pretende que, desde el Legislativo, enviemos un mensaje de confianza a ese municipio, para que sus habitantes vuelvan a tener el sentido de pertenencia en la ciudad que alguna vez les dio todo.

De la misma forma, dotar al municipio de Mocoa de unas atribuciones especiales al otorgarle la categoría de Distrito Especial podría ayudar de una manera más eficiente a las víctimas de la tragedia.

VII. Consideraciones finales

Mocoa es municipio y Capital del departamento de Putumayo de la República de Colombia, cuenta con una población aproximada de 44.000 habitantes⁸, conforme el censo proyectado del DANE para el año 2017. Es una ciudad próspera, que además de ser la sede administrativa de Putumayo, es centro de operaciones de numerosas entidades del sector oficial.

○ Descripción Física y geográfica del municipio:

El municipio de Mocoa está ubicado en la parte norte del departamento del Putumayo; fisiográficamente comprende una variada gama de geoformas que van desde Laderas altas de cordillera hasta planicies ligeramente onduladas. De su área total, 1.263 kilómetros, la mayor extensión comprende zonas de montaña, correspondientes a Laderas Altas de Cordillera, cuyas características geomorfológicas son pendientes mayores al 75%, valles en V y suelos superficiales. Estarían ubicados en la parte alta de la cuenca del río Mocoa y el Río Cascabel, en estribaciones del Cerro Juanoy, su altura sobre el nivel de mar oscila entre 2.000 y 3.200 metros. Posteriormente se podrían identificar las zonas de Laderas Bajas de Cordillera, correspondientes a superficies de transición entre las zonas de alta montaña y la región de Piedemonte. Se

⁷ Portal web de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2017/Tras-130-horas-de-la-tragedia-de-Mocoa-Sistema-Nacional-de-Gestion-del-Riesgo-de-Desastres-SNGRD-ha-desarrollado-asisten.aspx>

⁸ Población de los municipios de Colombia según proyecciones del DANE para el 2017.

caracterizan por pendientes entre 1.200 y 2.000 metros sobre el nivel del mar. Estas zonas estarían ubicadas en los nacimientos de los ríos Pepino, Yumiyaco, Mulato, Campucana, la parte media de la subcuenca del río Mocoa y la parte alta de la serranía del Churumbelo⁹.

Sus territorios se dividen en dos grandes regiones: la primera, al occidente y al norte, montañosa, perteneciente a las estribaciones orientales de la cordillera de los Andes; y la segunda, hacia el oriente, ondulada o ligeramente quebrada, hasta descender a las orillas del río Caquetá, el cual se interna en la espesura de la selva del Amazonas hasta desembocar en el gran río. En cuanto a su hidrografía, las aguas de los ríos Afán, Caquetá, Cristales, Mocoa, Mulato, Pepino, Rumiyaco y Ticuanayoy, además de numerosas quebradas y fuentes de menor caudal, conforman la red hidrográfica municipal, correspondiente en su totalidad a la cuenca del río Amazonas.

○ **Reseña Histórica:**

La localidad tuvo sus orígenes por obra de don Pedro de Agreda en 1551 y llegó a ella en 1542 el conquistador Hernán Pérez de Quesada, quien, con sus tropas diezmadas y casi vencido por las adversidades que había tenido que padecer en su alocada travesía en la búsqueda de El Dorado, por las tierras del Alto Llano y de la Alta Amazonía, para descansar y recuperarse antes de continuar su viaje hacia la ciudad de Pasto.

El 29 de septiembre de 1563, el capitán Gonzalo H. p de Avendaño, sobre la margen izquierda del río Mocoa, fundó oficialmente la ciudad con 10 vecinos encomenderos y 800 indígenas, dándole el nombre de San Miguel de Agreda 1 de Mocoa. Por falta de comunicaciones, la ciudad no tuvo gran movimiento y tendió a estancarse; en 1582, dependía en lo civil del Gobernador de Popayán y en lo eclesiástico del obispo de Quito.

En varias ocasiones el poblado fue atacado por los temibles indígenas Andaquíes, quienes lo incendiaron casi por completo en 1683 y además, sublevaron a los indios. Esos acontecimientos determinaron que la población fuera trasladada de su lugar de fundación al sitio, entre los ríos Mocoa y Mulato, en donde se encuentra actualmente. Para 1876, Mocoa era centro de comercio de quina, caucho, sal del Brasil y zarzaparrilla; Al caer el valor de la quina y el caucho, la mayoría de los pobladores blancos abandonaron el pueblo y después varios incendios destruyeron la población, debiendo ser reconstruida.

En 1958 la localidad fue elevada a la categoría de Municipio y al ser creada en 1968 la intendencia de Putumayo, pasó a ser la capital de la nueva División Política-Administrativa, característica que conservó al ser elegido el departamento del Putumayo en 1991¹⁰.

⁹ Sitio web del municipio de Mocoa. <http://www.mocoa-putumayo.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Pasado-Presente-y-Futuro.aspx>

¹⁰ <http://www.mocoa-putumayo.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Pasado-Presente-y-Futuro.aspx>

○ **Economía:**

Las principales actividades económicas del municipio de Mocoa giran en torno de los servicios, el comercio, la agricultura, la ganadería y la pesca. Dentro de la agricultura son importantes las producciones de maíz, yuca, plátano, caña de azúcar y arroz en los últimos años, la ganadería se ha incrementado sustancialmente y en la actualidad se encuentra en buen estado de desarrollo, presentando hatos tanto de leche como de carne, lo que ha permitido que estén instaladas plantas procesadoras y transformadoras de alimentos. En sus cercanías se desarrollan con éxito varias explotaciones piscícolas que nutren los mercados tanto del departamento como de departamentos vecinos.

○ **Atractivos:**

En el casco urbano de Mocoa se destaca por su particular belleza, el parque principal General Santander, arborizado con palmeras traídas del África por el padre Jaime de la Igualada. Desde el alto La Loma, en donde se encuentran las instalaciones del acueducto municipal, se observa en primer plano la ciudad y, al fondo, la inmensidad de la selva amazónica, brindando al visitante un magnífico espectáculo.

Muy cerca de la desembocadura del río Mandiyaco al río Caquetá, en el límite departamental entre el Putumayo y el Cauca, a lo largo de más de 500 m sobre el cauce del río Mandiyaco, se encuentran inmensas moles de roca que forman caprichosos y extraños laberintos y túneles que apenas si permiten el paso de las aguas que bajan presurosamente al encuentro del, allí, sereno Caquetá¹¹.

Por las razones expuestas solicitamos a la Honorable Comisión Primera de Senado, adelantar el trámite correspondiente para que este proyecto culmine en acto legislativo.

III. Justificación

Con este proyecto de acto legislativo, el municipio de Mocoa podría ayudar de una manera más eficiente a la víctimas de la tragedia que inclusive lo han sido por segunda o tercera vez en la vida, pues hay que recordar que cientos de hombres, mujeres y niños, víctimas del conflicto armado, van a tener que iniciar sus vidas desde cero, ahora que la avalancha destruyó sus hogares ubicados en los barrios más afectados de la capital de Putumayo, tal como fue anunciado por los diferentes medios de comunicación y el Gobierno nacional.

Por las razones expuestas solicitamos al Honorable Senado de la República, adelantar el trámite correspondiente para que este proyecto culmine en acto legislativo.

De los Honorables Congresistas,


JIMMY CHAMORRO CRUZ
Senador de la República

¹¹ <http://www.miputumayo.com/departamento/municipios/mocoa.php>

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, *por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los Senadores *Jimmy Chamorro Cruz, Antonio José Correa, Sandra Villadiego Villadiego, Miguel Amín, Doris Vega Quiroz, Jorge Eduardo Géchem, Manuel Enriquez Rosero, José Alfredo Gnecco, Luis Évelis Andrade, Ángel Custodio Cabrera, Musa Besaile*; honorable Representante *Rafael Elizalde*.

La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo 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., 20 de julio de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de acto legislativo a la Comisión Primera 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,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 03 DE 2017 SENADO

por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un inciso al artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 187. La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.

A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de cuatro (4) años, la asignación de los miembros del Congreso de la República será reajustada anualmente, por el mismo valor en pesos en que se incremente el salario mínimo mensual legal vigente por parte del Gobierno nacional.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su publicación.

ARTÍCULO 2. El presente Acto Legislativo rige a partir de su publicación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

I. Colombia urge austeridad en el gasto y ejemplo desde el Congreso de la República.

II. Antecedentes en materia de austeridad en el gasto en Gobiernos anteriores.

III. Forma de cálculo no es cíclica y debe reajustarse.

IV. Estado de la economía, su deterioro y las preocupantes cifras sobre el crecimiento en los próximos años. Soporte Técnico del Proyecto.

1. Producto Interno Bruto
 2. Clima de Negocios
 3. Inversión Extranjera Directa [IED]
 4. Deuda
 5. Indicadores de Confianza
 6. PIB vs Presupuesto
- V. Temporalidad de la propuesta

VI. Incrementos del salario de los congresistas en los últimos años

VII. Propuesta de reforma constitucional

I. Colombia urge austeridad en el gasto y ejemplo desde el Congreso de la República

El país requiere con urgencia que en todos sus niveles y poderes se haga una reestructuración que conduzca a un modelo austero en pro de garantizar la buena salud de las finanzas públicas de la Nación. La actual situación económica del país y las proyecciones de corto y mediano plazo nos obligan de manera inmediata a intervenir con ajustes y recortes.

En 2010 los gastos de funcionamiento en Colombia eran de \$83,2 billones y en 2016 pasaron a \$127 billones. Durante este mismo periodo, el costo total de la nómina pasó de \$14,6 billones a \$24,7 billones. Además, el crecimiento promedio anual de gastos de personal entre 2002 y 2009 fue de 4,46% y de 2010 a 2016 fue de 8,07%. El número total de cargos de la Rama Ejecutiva Nacional sin Defensa creció entre 2010 y 2016 un 25% con base en información del PGN aprobado cada año.

El Congreso de la República y sus integrantes deben dar ejemplo, ejerciendo su poder para contribuir, en la medida de lo posible, a la reducción del gasto público y el redireccionamiento de políticas económicas que garanticen un crecimiento sostenible y sustentable.

II. Antecedentes en materia de austeridad en el gasto en Gobiernos anteriores

No obstante que no existen antecedentes con relación a modificaciones relacionadas con el incremento o ajuste de los salarios de los Congresistas, es importante referir la propuesta de referendo del año 2003 que contenía la congelación por dos (2) años de los gastos de funcionamiento de las entidades descentralizadas, autónomas, de naturaleza especial o única que administraran recursos públicos. De igual manera, la propuesta contenía la congelación de los salarios y las pensiones superiores a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Estas propuestas, a pesar de la masiva votación, no lograron el umbral, pero significaron un primer esfuerzo en dirección a la búsqueda de equidad y de austeridad en el gasto, en beneficio de la sostenibilidad financiera del aparato estatal y de responsabilidad en el manejo de los recursos públicos.

III. Forma de cálculo no es cíclica y debe reajustarse

La redacción del artículo 187 de la Constitución Política tuvo buenas intenciones al momento de su

aprobación, pero es el momento en que el Congreso debe revisarlo con el fin de que su estructura guarde relación directa con las circunstancias económicas y sociales de nuestro país.

La actual coyuntura económica interna y externa obliga a tomar medidas de choque para parar la tormenta económica que se avecina.

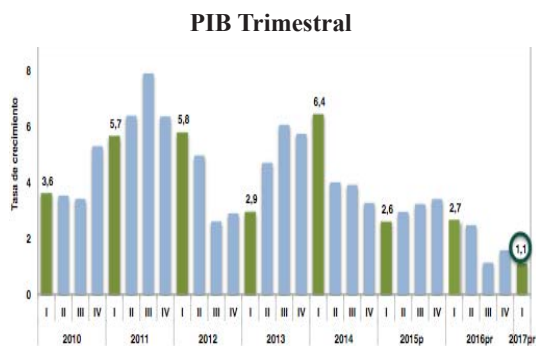
IV. Estado de la economía, su deterioro y las preocupantes cifras sobre el crecimiento en los próximos años

El estado actual de la economía nacional evidencia un retroceso en la tendencia creciente que traíamos del periodo 2002 a 2010 y obliga al Congreso a tomar medidas que contribuyan al control en el gasto público y a dar ejemplo de austeridad y lucha por una mayor equidad.

1. Producto Interno Bruto

Entre 2002 y 2009, a pesar de la crisis económica internacional, el PIB creció a una tasa anual promedio de 4,4%, por encima del histórico del país, y el PIB per cápita se duplicó al pasar de US\$2.247 en 2002 a US\$5.139 en 2009.

Entre 2010 y 2014 no logramos mantener la expectativa de crecimiento que era del 6% y se creció en promedio al 4,8% real anual. En el 2015, el PIB aumentó solo 3,05% anual, 1,34% menos de lo observado en el 2014. En 2016 el PIB creció un 1,96% respecto a 2015, el crecimiento más bajo desde 2009 y en el primer trimestre de 2017, el PIB creció únicamente el 1,1%.



Fuente: DANE.

2. Clima de negocios

Según el reporte de *Doing Business* del Banco Mundial, Colombia ha retrocedido con respecto a la facilidad para hacer negocios. Luego de haber ascendido del puesto 79 en 2007 al 37 en 2010, pasamos al 53 en 2017 entre 189 economías del mundo. Con este resultado el deterioro que ha venido presentado el país desde 2011 se mantiene, lo que indica que otros países están haciendo mejor las cosas.

Por su parte, en 2016 las exportaciones totales cayeron 13%, y el déficit de cuenta corriente de 4,4%.

3. Inversión Extranjera Directa

Actualmente, el país está dejando de percibir recursos importantes para financiar su déficit en

cuenta corriente por cuenta de los menores flujos de inversión extranjera directa y de portafolio.

En 2015 la IED cayó 24,3% anual, descendiendo a US\$11.445 millones de dólares, el nivel más bajo de los últimos cinco años. La mayor contribución a esta reducción provino del petróleo y la minería, que históricamente han representado la mayor parte de la inversión y en la actualidad ha sido evidente el menor apetito por invertir en dichos sectores, donde los flujos sumaron US\$8.142 millones de dólares luego de contraerse al 34,7% anual. Así mismo, por inversión extranjera de portafolio, el país recibió US\$4.419 millones de dólares, 64% menos que en 2014.

En 2016 la IED fue de US\$13.593 millones de dólares lo que significó un incremento del 15,8% respecto al 2015 a pesar de que sigue siendo inferior al registrado en años anteriores. A su vez, en los 2 primeros meses de 2017, la IED cayó cerca de US\$350 millones de dólares, al pasar de US\$1.505 millones durante el primer bimestre de 2016 a US\$1.151 millones de dólares en el mismo periodo de 2017.

4. Deuda

Deuda Neta del Sector Público No Financiero se redujo de 41,8% del PIB en 2002 a 27,2% en 2009. La Deuda Bruta del Gobierno Nacional bajó del 48,6% en 2002 al 38,5% en 2009.

Sin embargo, en los últimos años ha venido creciendo, la Deuda Neta del Sector Público No Financiero pasó de 34,6% del PIB en diciembre del 2010 a 48,4% en diciembre de 2016, y 48,6% en marzo de 2017.

5. Indicadores de Confianza

En relación con los indicadores de confianza, estos han retrocedido y mantienen una tendencia a la baja.

En enero de 2017, el Índice de Confianza del Consumidor (ICC) recibió el nivel más bajo en la historia situándose en -30,2%, con una mejoría en junio de 2017 fue de -11,7%, sin embargo por debajo del obtenido un año atrás (-11,3%), ambos muy por debajo de lo obtenido en el mismo periodo de 2015 14,7%, representando una de las mayores contracciones anuales observadas desde 2009, período de crisis financiera internacional.

Con esta menor confianza, la baja disposición a comprar bienes durables (no observada desde 2003), con la reforma tributaria y los efectos negativos de la devaluación, se espera para 2017 una mayor desaceleración del comercio.

6. PIB vs. Presupuesto

Preocupa que desde 2012 la tasa de crecimiento del Presupuesto General de la Nación sin deuda supera la de la economía, con excepción de 2015 y 2016 pero bajo unos supuestos macroeconómicos del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015 desajustados de la realidad, acrecentando el déficit fiscal.

Las cifras evidencian la necesidad de racionalizar el gasto público sin afectar el crecimiento del país,

aumentando la participación de la inversión en formación de capital y provisión de bienes públicos.

Los Congresistas, además de representar en el legislativo a todos los habitantes del territorio nacional, deben ser ejemplo de compromiso con la austeridad en el gasto público y burocrático, y de servicio público como un ejercicio predominantemente cívico y no económico; por ello, ante el incremento decretado por parte del Gobierno nacional mediante el Decreto número 1056 de 2016 y el anunciado para 2017, nos permitimos presentar este proyecto.

V. Temporalidad de la propuesta

El presente proyecto de acto legislativo establece un límite temporal necesario, fundamentado en la situación actual del país desde el punto de vista económico y social. Se propone un incremento atado al aumento en pesos del salario mínimo mensual legal vigente por espacio de cuatro (4) años, tiempo en el cual se espera que la economía responda positivamente a los cambios y estrategias que implemente el Gobierno nacional.

VI. Cómo se han comportado los incrementos de los Congresistas en los últimos años

El crecimiento anual del salario de los Congresistas ha pasado en valores nominales de \$13.299.592 en 2001 a \$29.814.275 en el año 2017. El crecimiento salarial además del soporte constitucional, estaba legitimado por la senda de crecimiento en la confianza de las instituciones y por los indicadores económicos. Sin embargo, las actuales circunstancias de la economía mundial y nacional, además del incremento desmesurado en el gasto público en rubros que no impactan positivamente la economía, obligan a un esfuerzo de todos los sectores y por eso, como ejemplo de compromiso con el desarrollo de la Nación, la equidad y el valor del servicio público, se propone por un periodo de 4 años un incremento salarial igual al crecimiento en pesos del smmlv.

VIII. Propuesta de Reforma Constitucional

La situación que vive actualmente la economía colombiana, derivada de la incapacidad para afrontar los fenómenos económicos regionales y globales, y el excesivo incremento en el gasto público relacionado con el funcionamiento del aparato estatal, justifican proponer al Congreso de la República un ajuste por un periodo de cuatro años, al incremento anual de los salarios de los Senadores y Representantes, consagrado en el artículo 187 de la Constitución Política de Colombia.

La reforma constitucional propuesta se fundamenta en tres principios claves: **1) Equidad; 2) Austeridad en el gasto, y 3) Ejemplo y civismo en el poder legislativo.**

Los anteriores principios son no solo los generadores de la propuesta de modificación constitucional, sino la base del ajuste serio y coherente con la situación económica actual que vive nuestro país.


Consideramos que con la incorporación de esta propuesta en la Carta Política, que se pone a

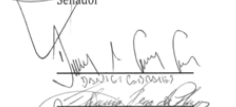
consideración del Congreso de la República, se logrará avanzar con el ejemplo en la apuesta por un Estado austero, que limite el gasto público burocrático y que demuestre que el servicio público tiene carácter cívico y no de privilegios económicos, además es una forma real de aportar a la Nación en momentos de dificultades económicas y sociales.

De los señores Congresistas,

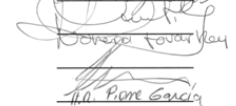
De los señores Congresistas,

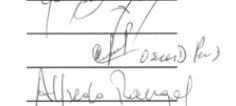

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador

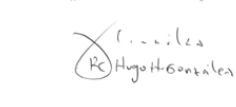

PAOLA HOLGUÍN MORENO
Senadora


Daniel Cabrales



Jaime Amín

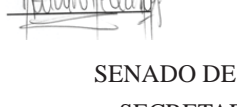

Thania Vega de Plazas



Honorio Henríquez Pinedo


Alfredo Ramos Maya


Oscar Rangel


Hugo H. González


Susana Correa


Alfredo Ramos Maya

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2017 Senado, *por medio*

del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los Senadores *Álvaro Uribe Vélez, Paola Holguín Moreno, Daniel Cabrales, Jaime Amín, Thania Vega de Plazas, Honorio Henríquez Pinedo, Alfredo Rangel, Nhora Tovar Rey, Susana Correa, Alfredo Ramos Maya; honorables Representantes Óscar Darío Pérez, Pierre García, Hugo H. González*. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo 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., 20 de julio de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de acto legislativo a la Comisión Primera 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,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 08 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam)– y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), como mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica a todas las personas que se encuentren en mora de tres (3) cuotas alimentarias, sucesivas o no, establecidas en sentencias ejecutoriadas, o acuerdos de conciliación.

La obligación económica cuya mora genera el registro corresponde a la de alimentos congruos o necesarios, definitivos o provisionales.

Artículo 3°. *Procedimiento para inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam).* El acreedor de alimentos deberá solicitar el registro ante el juez que conoce o conoció del proceso ejecutivo de alimentos quien, previo a ordenar la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), deberá correr traslado de la solicitud al deudor alimentario que se reputa en mora por tres (3) días, al término de los cuales resolverá sobre la procedencia o no de la misma. La decisión del juez podrá ser objeto del recurso de reposición quien dispondrá de tres (3) días para resolverlo.

Parágrafo 1°. Una vez en firme la decisión que ordena la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), el juez oficiará en un plazo no mayor a tres (3) días a la Entidad encargada de su operación con el propósito de hacer efectiva la misma.

Parágrafo 2°. Solo podrá proponerse como excepción a la solicitud de registro en el Registro

de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) el cumplimiento de las obligaciones alimentarias que se encuentran en mora.

Parágrafo 3°. Cuando se acredite la cancelación total de las cuotas alimentarias en mora, el juez oficiará en un plazo no mayor a tres (3) días al a la Entidad encargada de su operación con el propósito de cancelar la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam).

Parágrafo 4°. La inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) caducará en un término de cuatro (4) años, contado a partir de la fecha en la cual se realiza la inscripción.

Parágrafo 5°. El acreedor alimentario podrá acudir a una Comisaría de Familia con el propósito de poner en conocimiento el incumplimiento en las obligaciones alimentarias que dan lugar a la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam). La Comisaría de Familia estará obligada a compulsar copias de la situación, con el propósito de dar inicio al trámite contemplado en el presente artículo.

Artículo 4°. *Funciones.* Las funciones del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) son:

1. Llevar un registro de los deudores alimentarios morosos.
2. Expedir gratuitamente los certificados que soliciten las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

Artículo 5°. *Contenido en la inscripción en el Redam.* El Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) deberá contener, como mínimo, la siguiente información:

1. Nombres y apellidos completos del Deudor Alimentario Moroso.
2. Domicilio actual o último conocido del Deudor Alimentario Moroso.
3. Número de documento de identidad del Deudor Alimentario Moroso.
4. Identificación del documento donde conste la obligación alimentaria.
5. Cantidad de cuotas en mora parcial o total, monto de la obligación pendiente e intereses hasta la fecha de la comunicación.
6. Identificación del Despacho Judicial que ordena el registro.
7. Fecha del registro.

Artículo 6°. *Consecuencias de la inscripción en el Redam.* La inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) generará las siguientes consecuencias:

1. Inhabilidad para contratar con el Estado. Esta inhabilidad también se predica del deudor alimentario moroso que actúe como representante legal de la persona jurídica que aspira a contratar con el Estado.

2. No se podrá nombrar ni posesionar en cargos públicos ni de elección popular a las personas reportadas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam).
3. Impedimento para perfeccionar la enajenación de bienes muebles o inmuebles sometidos a registro.
4. Impedimento para solicitar licencia de conducción o documento análogo ante las autoridades de tránsito y transporte habilitadas para tal fin.
5. Impedimento para salir del país y efectuar trámites migratorios ante Migración Colombia o la entidad que haga sus veces.
6. Para autorizar una escritura pública, la autoridad competente deberá solicitar la certificación expedida por el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) de ambas partes del negocio jurídico, cuando se trate de personas naturales y, del representante legal, cuando una de estas sea persona jurídica. En caso de que aparezca registro de incumplimiento de obligaciones alimentarias, el negocio jurídico no podrá perfeccionarse hasta tanto se regularice la situación.
7. Cuando el deudor alimentario solicite un crédito o la renovación de un crédito ante una entidad bancaria o de financiamiento, se exigirá el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y, en caso de ser aprobado, será obligación de la entidad otorgante depositar lo adeudado a la orden del juzgado que ordenó la inscripción en el Registro.

Parágrafo 1°. La información contenida en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) será remitida a la Superintendencia Financiera, quien tendrá la facultad de enviar la misma a las bases de datos o centrales de información de las centrales de riesgo crediticio, financiero y comercial, para lo de su competencia e interés.

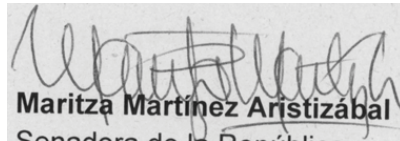
Artículo 7°. *Operación del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam).* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, implementará, administrará y mantendrá actualizado el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam).

Parágrafo 1°. El Ministerio de Justicia y del Derecho, como operador de la información del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), podrá constituir una base de datos de carácter público para la administración de la misma, y/o enviar la misma a las bases de datos o centrales de información de las centrales de riesgo crediticio, financiero y comercial, para lo de su competencia e interés.

Parágrafo 2°. La implementación del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) deberá llevarse a cabo en el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.

Artículo 8°. *Remisión general.* Los principios y reglas generales previstas en la Ley 1266 de 2008, o la que la reemplace o modifique, se aplicarán a la administración de la información y los datos incluidos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam).

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



Maritza Martínez Aristizábal
Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

Existe un aspecto de la vulneración de derechos al interior de la institución familiar que, si bien ha tenido desarrollos normativos, su despliegue en materia de política pública ha sido tan limitado que la aplicación normativa resulta insuficiente para atender la magnitud de la problemática, esta es, la asociada al incumplimiento de la obligación alimentaria con sus hijos, en conjunto con las repercusiones que esta tiene tanto para ellos como para la madre o el padre que tiene la responsabilidad del cuidado y manutención.

En este contexto existen en el derecho comparado buenos ejemplos que soportan el establecimiento de un Registro para Deudores Alimentarios Morosos, para lo cual es prudente remitirse a legislaciones foráneas como Estados Unidos, Perú, Uruguay, o a normativas análogas en provincias y estados, como Buenos Aires y Córdoba, en la Argentina, y la Ciudad de México, en México.

En los Estados Unidos a partir del año de “1975 el Congreso aprobó una ley que exige a cada estado crear un programa de manutención infantil administrado por un organismo estatal”¹. En este sentido y con este marco para el año de 1984 se estableció el “Child Support Enforcement”², en el cual se dispuso que en todos los estados, tanto en los programas locales como estatales, se crearán mecanismos para el control sobre la evasión de madres o padres morosos y la retención de sus ingresos para la manutención infantil, así como el reporte de los mismos a las agencias de crédito por mora en sus pagos.

“(…) Este esfuerzo federal requirió que cada estado formara una organización para el establecimiento, cumplimiento y distribución de la manutención de menores. A cambio, el gobierno federal proporciona a los estados la mayor parte del financiamiento necesario para operar el programa de manutención de menores. Aunque en un principio

el propósito principal era recuperar el dinero que los estados y condados pagaban a los beneficiarios de la asistencia social, ahora el programa incluye también a las familias que deben recibir la pensión de manutención, pero que no reciben asistencia pública”³.

En este sentido, una de las herramientas aplicadas son **los registros de manutención infantil**, con los cuales se tiene un control sobre quienes adeudan obligaciones alimentarias, y se busca el cumplimiento de las mismas a través de diferentes medidas, por ejemplo en el Estado de Colorado se ha implementado para las personas que son deudoras lo siguiente:

“(…) Deducciones para el seguro médico, gravámenes sobre cuentas bancarias, intercepción de devolución de impuestos, intercepción de premios de lotería, suspensión de licencias (licencia de conducción, pesca, caza, profesión), directorio de nuevos empleados, notificaciones a las agencias de informes de crédito, intercepción de pagos por apuestas y juegos de azar (...)”⁴.

En América Latina, uno de los mecanismos utilizados frente al incumplimiento de las obligaciones alimentarias, es el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, mediante el cual se busca proteger el derecho a la alimentación, entendido como “una acción que sustenta junto con los demás derechos fundamentales, el desarrollo físico, mental y social durante la infancia y etapas posteriores...”⁵, para este caso de niños, niñas y adolescentes.

En el marco de este tipo de registros, es necesario resaltar la experiencia de la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, que en el año de 1999 adoptó y creó mediante la Ley 269 de noviembre del mencionado año el RDAM. Su función es llevar un listado de todas aquellas personas que adeuden total o parcialmente las cuotas por las obligaciones alimentarias de sus hijos, según sea el caso, y que contempla las restricciones financieras excepto en el caso de quién esté buscando trabajo, para los deudores que estén inscritos allí.

Así mismo Uruguay implementó este mecanismo por medio de la Ley 17.957 de 2006 y de la Ley 18.244 de 2007, de forma tal que en el Redam se registran los padres o madres que han incumplido con la asistencia alimentaria para con hijas e hijos, y dicho registro es de obligatoria consulta por parte de las entidades financieras y las emisoras de tarjetas

³ COLORADO DIVISION OF CHILD SUPPORT ENFORCEMENT. [En línea]. <https://childsupport.state.co.us/siteuser/do/vfs/Read?file=/cm:Publications/cm:Of_x0020_Interest_x0020_to_x0020_Parents/cm:A_x0020_Parent_x0027_s_x0020_Guide_x0020_to_x0020_Child_x0020_Support_x002c_x0020_Spanish_x002c_x0020_06.07.11.pdf> (Citado mayo 18)

⁴ *Ibidem.*

⁵ UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA [En línea] <http://foros.uexternado.edu.co/red/wp-content/uploads/2012/03/JAG.-El-Derecho-a-la-alimentaci%C3%B3n2.pdf> p 23. (citado junio 18 de 2012)

¹ TENNESSE DEPARMENT HUMAN SERVICES. [En línea].

<http://www.tn.gov/humanserv/cs/cs_handbook-spanish.pdf> (Citado 18 de mayo de 2012).

² Sistemas de protección infantil.

de crédito, antes del otorgamiento o renovación de créditos, apertura de cuentas bancarias, emisión y renovación de tarjetas de crédito; al igual se impuso como requisito no tener reporte en el Redam para contratar con el Estado de Uruguay a nivel central o de los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

En el caso de Perú en el año 2007 se tramitó una iniciativa legislativa con la cual se creó el Redam, Ley 28.970 del año en referencia, así, con este instrumento se ha podido tener información consolidada de las personas que incumplen con el pago de la manutención alimentaria, que para el caso del Perú debe adeudarse 3 cuotas por alimentos, consecutivas o alternadas y tramitarse a través “...de sentencias consentidas o ejecutoriadas, o en acuerdos conciliatorios en calidad de cosa juzgada...”⁶. Por lo tanto con este registro se remite información “...a la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones mensualmente, a efectos de que se registre la deuda alimentaria en la Central de Riesgos de dichas instituciones...”⁷, pero esta información no sólo es enviada a instituciones públicas sino también se remite la información a las centrales de riesgo privadas.

Y así como en el caso de Buenos Aires y Uruguay, en el Perú las sanciones del Redam van más allá de manejo crediticio, pues quienes estén reportados, por ejemplo, tampoco podrán formar parte de ninguna selección deportiva o científica. Así mismo los reportes del Redam son enviados al Ministerio Trabajo y Promoción del Empleo, y con estos registros desde el Ministerio se remite la información a los juzgados para que se proceda con el proceso legal que permita el cumplimiento de la obligación para con hijas e hijos.

En este contexto en México D.F. en el año 2011, también se adoptó este mecanismo con la finalidad de proteger los derechos de menores y adolescentes, y hacer pública la información de los padres o madres que deben pensiones alimenticias. En el Redam se inscriben las personas que hayan dejado de cumplir por más de 90 días sus obligaciones alimentarias ordenadas por los jueces o establecidas por convenios judiciales. Las sanciones impuestas van desde condenas en prisión de tres hasta cinco años, de 100 a 400 días de multa, suspensión o pérdida de los derechos de familia, y pago como reparación del daño de las cantidades no suministradas oportunamente y el reporte ante las sociedades de información crediticia.

Estas experiencias de implementación del Registro de Deudores Alimentarios Morosos se pueden considerar el punto de partida para obtener una herramienta importante en la lucha contra el incumplimiento del pago de alimentos. Así, la finalidad que se persigue con este tipo de normas sancionatorias es que ante el incumplimiento alimentario se coaccione a los deudores para que cumplan con su obligación.

Este modelo es el que se pretende aplicar mediante este proyecto de ley, teniendo en cuenta las particularidades de nuestro contexto nacional, manteniendo las plenas garantías para salvaguardar el buen nombre de quienes estén allí registrados.

La inasistencia alimentaria en el país

Se ha estimado extraoficialmente en algunos medios de comunicación que diariamente se denuncian 100 casos de inasistencia alimentaria solo en la ciudad de Bogotá; así mismo, se tienen reportes que indican que en otras ciudades de nuestro país la cifra anual de denuncias por incumplimiento en las obligaciones alimentarias puede ascender a más de cien mil⁸.

Ahora bien, si nos remitimos a cifras oficiales, consolidadas por parte del Sistema de Estadísticas en Justicia (2015), administrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo Superior de la Judicatura (las cuales hay que resaltar que se encuentran completamente desactualizadas), vemos que las cifras distan mucho de lo que se reporta en los medios de comunicación, no obstante, sigue siendo extremadamente preocupante que se registren más de 13 mil padres incumplidos, tal y como se expone en la siguiente tabla que relaciona el inventario de procesos penales por inasistencia alimentaria, a 2015:



Fuente: Sistema de Estadísticas en Justicia - Ministerio de Justicia y del Derecho (2017).

Es necesario resaltar que si bien hay un sustancial decremento respecto a las cifras que se manejaban en 2007 (más de 22 mil procesos penales por inasistencia alimentaria), preocupa que la tendencia decreciente se haya revertido entre los años 2013 y 2014, y hoy en día nos encontremos a niveles similares a los evidenciados en 2010.

Si se compara el número de sentencias judiciales que fijan la cuota alimentaria (14.974) con el número de procesos penales en curso por inasistencia (13.210) para el último año reportado por las autoridades, es posible concluir que estadísticamente en Colombia se incumple el 100% de las sentencias que se fijan en materia alimentaria; y, si se suma el total de los procesos declarativos con las conciliaciones en materia de familia, es posible concluir que el 50% de las cuotas alimentarias en nuestro país, para el último año reportado, son incumplidas por los obligados alimentarios: esto es, desprotección para Niños, Niñas, Adolescentes y Padres Ancianos en estado de necesidad.

⁶ Contenido en <http://historico.pj.gob.pe/CorteSuprema/redam/index.asp?opcion=presentacion>.

⁷ Ibídem.

⁸ http://www.caracol.com.co/radio/2017/05/12/judicial/1494593647_387135.html

Las siguientes son las cifras reportadas por el Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura respecto a procesos para la fijación de la cuota de alimentos (conciliatorios y judiciales). Estas cifras muestran un claro panorama: las personas prefieren hoy en día acudir a mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, frente a las instancias judiciales tradicionales.



Fuente: Sistema de Estadísticas en Justicia - Ministerio de Justicia y del Derecho (2017).



Fuente: Sistema de Estadísticas en Justicia - Ministerio de Justicia y del Derecho (2017).

2. Justificación del proyecto

En la actualidad existen tres tipos de instrumentos legislativos dirigidos a garantizar los derechos de cuidado y manutención frente a hijas e hijos, y aquellas establecidas para sancionar su incumplimiento: (i) sobre los alimentos que se deben por ley a algunas personas, dentro de las que se encuentran hijas e hijos, contemplado en el Código Civil; (ii) sobre el Derecho de Alimentos, la obligación alimentaria, y sobre la mora en el cumplimiento de la obligación contemplado en el Código de Infancia y adolescencia; y finalmente, (iii) sobre el delito de inasistencia alimentaria tipificado en el Código Penal.

Así mismo, los conflictos asociados al incumplimiento o inasistencia alimentaria pueden tramitarse a través de una vía penal, y dos vías administrativas. Es la Fiscalía la institución responsable de activar el proceso penal con la denuncia del(la) alimentante, su representante cuando es menor de edad, o de un ciudadano. *Las otras dos vías se establecen a través del “proceso civil ejecutivo y la vía civil administrativa de imposición de la medida de amonestación en el marco de un*

*Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)”*⁹.

Pese a la existencia de estos mecanismos, es preciso resaltar que la reclamación de alimentos a través de cuota alimentaria puede surtir ya sea por vía administrativa a través de las Comisarías de Familia, o por vía judicial a través de las demandas de alimentos ante los Juzgados de Familia. Sin embargo, estos dos procesos tienen limitaciones derivadas no solo de la congestión propia de los despachos, sino también por los patrones que operan en la asignación de dichas cuotas a través de cualquier decisión administrativa o judicial; lo anterior representa que un porcentaje representativo de las demandas de alimentos por parte de las mujeres, en representación de sus hijas e hijos sean resueltas sin dar cumplimiento a la prevalencia a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y por tanto le sean asignadas cuotas insuficientes que no se compensan realmente con los gastos proporcionales del cuidado y manutención en el marco del derecho de alimentos.

Por otro lado, se presenta dilación en los procesos debido a que en reiteradas oportunidades se lleva a conciliar sobre el incumplimiento por parte del deudor, lo que perpetúa la conducta grave de sustracción de la responsabilidad alimentaria en contra de hijas e hijos, e indirectamente contra la madre, tal como lo contempla la Ley 1257 de 2008 sobre las diferentes formas de discriminación contra las mujeres.

Tal y como se ha señalado anteriormente en el estudio realizado por Dejusticia, sobre el delito de inasistencia alimentaria, se determinó que el número de denuncias por este delito que llegan a la instancia penal es menor en comparación con otro tipo de delitos y que, en efecto, la administración de justicia en el marco del proceso penal actúa de forma más oportuna, aunque en siete de cada diez casos estos terminan con conciliación.

*“Aunque observamos un mayor nivel de casos por IA que finalizan en comparación de otros delitos, muy pocos de estos procesos terminan con sentencia condenatoria. La mayoría finaliza por conciliación. Concluimos que los procesos por IA se mueven más, y finalizan en mayor medida, pues en ellos se destina un mayor esfuerzo de funcionarios judiciales al perfeccionamiento de conciliaciones (...). A su vez, las conciliaciones realizadas por fiscales, parecen ser de menor calidad que las realizadas por otros funcionarios”*¹⁰.

El diagnóstico más actualizado que se registra en el tema determina que *“los procesos por IA en inventario corresponden a menos del 3% del inventario total de casos para la Ley 906 de 2004. A 2010, dicha proporción es menor a la de todos los demás delitos analizados”*. Así mismo, al señalar la proporción de casos que entran y salen al sistema judicial relacionadas con la temática, se evidencia que *“en cuanto a las salidas, los casos por IA representan un porcentaje de casos mayor*

⁹ Ibíd. Página 75.

¹⁰ Ibíd. Página 75.

al de las entradas. Mientras que las entradas por IA equivalen a un décimo de todas las entradas, las salidas corresponden a más de un sexto de los procesos que finalizan por todos los delitos. Ello significa que los procesos de IA se tramitan de manera más eficiente que el promedio de delitos”¹¹.

Sin embargo, y gracias a los valiosos aportes del estudio, se evidencia que el derecho al acceso a la justicia que tienen las víctimas del delito de inasistencia alimentaria no se garantiza de manera efectiva si el trámite procesal se finaliza en un 53% con la conciliación, más aún cuando del total de condenas, las de inasistencia alimentaria representan el 1%¹², tal y como se indicó anteriormente.

Finalmente, se logra establecer que *“la base de datos de la Fiscalía indica que, dentro del sistema acusatorio, entre 2005 y 2010 ingresaron cerca de 250 mil procesos por IA. Aproximadamente un sexto de estos casos no había finalizado a enero de 2011; a su turno, la mayoría de procesos en curso han sido archivados (un 85% de los casos en curso, que corresponden a un 14% de las entradas). Notablemente, alrededor de un 85% de los procesos finalizaron de alguna manera. Más de dos tercios de las salidas son conciliaciones (56% de los procesos que ingresaron). Un poco menos de un tercio de las salidas son preclusiones (un quinto de los ingresos); y un poco más de uno de cada cien procesos culmina en sentencia (de las que nueve de cada diez son condenatorias)”¹³.*

Frente a lo anterior es importante resaltar, como ya se ha dicho, que el incumplimiento de la obligación alimentaria tiene un predominante componente de desigualdad y discriminación contra las mujeres y sus hijas e hijos, pues evidencia la carga cultural estereotipada alrededor del ejercicio y del cuidado.

Al hacerse exigible ante instancias judiciales y/o administrativas la restitución del derecho de alimentos de los niños, niñas y adolescentes, su restitución se ve limitada por al menos dos grandes obstáculos dentro del proceso penal, (i) *“los problemas relacionados con la certeza probatoria de la evidencia”* y (ii) *“la capacidad económica o ubicación del alimentante”*. Estos dos factores hacen que incluso las conciliaciones por montos menores a los contemplados por la ley, es decir, con base en la presunción del ingreso del salario mínimo por parte del alimentante, no evidencie ser un mecanismo efectivo de coacción frente a su cumplimiento, y por tanto, el incumplimiento de la obligación aún después de la conciliación sea tan reiterado.

Por lo anterior, existe la necesidad de ampliar los mecanismos de exigibilidad y sanción de este delito, que redunde en herramientas más efectivas, sin que ello implique el aumento de penas; lo que permite establecer que *“la generación de espacios e incentivos de la obligación alimentaria, más allá de sus propósitos punitivos”¹⁴* implica la adopción de medidas legislativas tales como el mejoramiento

de los sistemas de identificación, monitoreo y reporte de los (las) alimentantes que incumplan su obligación de cuidado y manutención, facilitarían que la sanción legal cumpliera con su objetivo de persuadir a los demandados para que se abstuvieran de cometer o reiterar la conducta delictiva.

Así mismo, la realidad sociocultural acarrea que especialmente los hombres y algunas mujeres no sean conscientes de la relevancia de las obligaciones que tienen frente a sus familiares, al igual que los preceptos culturales instalados en el sistema de valores de quienes administran justicia, quienes asocian la exigencia del cumplimiento alimentario que elevan las mujeres frente a los padres de hijas e hijos como un factor de manipulación por parte de las primeras, todo lo anterior evidencia los factores externos que influyen sobre la ineficacia del aparato de justicia –tanto en lo penal como en lo civil–¹⁵, y revelan la necesidad de desplegar programas dirigidos a promover el cambio cultural, siendo esta responsabilidad de resorte común al conjunto del Estado, resaltando la responsabilidad de la administración central y las administraciones territoriales.

3. Fundamento Constitucional y Legal

El marco internacional establece instrumentos concretos que reconocen y garantizan la obligación alimentaria como parte fundamental para el ejercicio de los derechos.

Se destaca la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la cual establece en su artículo 3° que *“en todas las medidas aplicables a los niños y a las niñas que tomen las instituciones públicas y privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, deberá tenerse como consideración primordial la atención del interés superior del niño”*; además señala que *“(…) los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”¹⁶.*

Así mismo, la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias de 1989 establece en su artículo 1° que se *“tiene como objeto la determinación del derecho aplicable a las obligaciones alimentarias, así como a la competencia y a la cooperación procesal internacional, cuando el acreedor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual en un Estado Parte y el deudor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual, bienes o ingresos en otro Estado Parte”* y que adicionalmente, *“se aplicará a las obligaciones alimentarias respecto de menores por su calidad de tales y a las que se deriven de las relaciones matrimoniales entre cónyuges o quienes hayan sido tales. Los Estados podrán declarar al suscribir, ratificar o adherir a*

¹¹ *Ibíd.* Página 32.

¹² *Ibíd.* Página 35.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ *Ibíd.* Página 77.

¹⁵ *Ibíd.* Página 84.

¹⁶ Organización de las Naciones Unidas, Convención Internacional de los Derechos del Niño, artículo 3° -20 de noviembre de 1989.

esta Convención que la restringen a las obligaciones alimentarias respecto de menores”.

De igual forma en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en el año de 2004 en el Consenso de México se acordó por parte de los países participantes (incluido Colombia): “(...) viii) *Revisar y examinar las políticas y legislación, a fin de fortalecer la obligatoriedad del pago de asistencia económica de niños, niñas, adolescentes, así como instar a los Estados a convenir tratados para el cobro de las obligaciones de los evasores(...)*”¹⁷.

Con relación a lo anterior, y tratándose de una violencia económica que también afecta a las mujeres responsables del cuidado de sus hijas e hijos, en el presente proyecto es preciso considerar que la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw), ratificada por Colombia mediante la aprobación de la Ley 51 de 1981, establece disposiciones para que los Estados parte implementen medidas para la erradicación de las múltiples formas de discriminación contra las mujeres, tanto en el espacio público como en el espacio privado.

Seguidamente, a mediados de la década de los noventa, e igualmente a través del Bloque de Constitucionalidad el Estado colombiano ratifica la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), a través de la Ley 248 de 1995. Allí se define violencia contra la mujer como “*cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado*”. Este reconocimiento es determinante, pues abre el espectro de intervención sobre las características que recrean las formas de violencia contra las mujeres, y es en ese sentido que la violencia económica que nos ocupa adquiere preponderancia para la consideración del ejercicio pleno de sus derechos, lo cual es plenamente identificado en el ordenamiento jurídico colombiano con la expedición de la Ley 1257 de 2008, que define la violencia contra la mujer en el artículo 2º: “*Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado*”. Asimismo se establecen las definiciones de los tipos de daños contra la mujer, artículo 3º: “(...) d) *Daño patrimonial: Pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer*”.

Igualmente, la Constitución Política ha establecido derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes así:

“Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. (...) Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

Así mismo, el Derecho a los alimentos de las niñas, niños y adolescentes está reconocido ampliamente en el Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006, donde se establece que:

“Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, de acuerdo con la capacidad económica del alimentante. Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación o instrucción y, en general, todo lo que es necesario para el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Los alimentos comprenden la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto”.

En este mismo instrumento, se establecen medidas especiales para el cumplimiento de la obligación alimentaria, y las respectivas sanciones a las que habrá lugar cuando el deudor esté en mora.

En relación con los derechos humanos de las mujeres, los artículos 13 y 43 de la Constitución Política reconocen el carácter de igualdad y no discriminación que debe regir y del cual se desprende las premisas fundamentales para la reivindicación de sus derechos.

Por otro lado, la jurisprudencia también se ha pronunciado al respecto, señalando que la obligación alimentaria, además, se subordina al principio de proporcionalidad en la medida en que su imposición consulta la capacidad económica del alimentante, *así como la necesidad concreta del alimentario*. (Sentencia C-875 de 2003 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

“(...) la obligación alimentaria no es solamente una prestación de carácter económico, sino, especialmente, una manifestación del deber constitucional de solidaridad y de responsabilidad, fundadas, de una parte, en la necesidad del

¹⁷ Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. Consenso de México. 2004. Ciudad de México D. F.

alimentario y en la capacidad del alimentante y, de otra, en la libre determinación de constituir una familia y de elegir el número de hijos que se desea procrear”. (Sentencia C-011 de 2002 M. P. Álvaro Tafur Galvis).

En otros pronunciamientos se establece que la obligación alimentaria también tiene fundamento constitucional en el deber de solidaridad. En la Sentencia C-237 de 1997 (M. P. Carlos Gaviria Díaz), esta Corporación estableció que “[e]n esencia, la obligación alimentaria no difiere de las demás obligaciones civiles. Ella presupone (como las otras) la existencia de una norma jurídica y una situación de hecho, contemplada en ella como supuesto capaz de generar consecuencias en derecho (...) Su especificidad radica en su fundamento y su finalidad, pues, dicha obligación aparece en el marco del deber de solidaridad que une a los miembros más cercanos de una familia, y tiene por finalidad la subsistencia de quienes son sus beneficiarios. El deber de asistencia alimentaria se establece sobre dos requisitos fundamentales: la necesidad del beneficiario y la capacidad del deudor, quien debe ayudar a la subsistencia de sus parientes, sin que ello implique el sacrificio de su propia existencia. (...) En síntesis, cada persona debe velar por su propia subsistencia y por la de aquellos a quienes la ley les obliga. El deber de asistencia del Estado es subsidiario, y se limita a atender las necesidades de quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”¹⁸.

El Código Penal establece que se debe entender por inasistencia alimentaria:

“Artículo 233 (...) El que se sustraiga sin justa causa a la prestación de alimentos legalmente debidos a sus ascendientes, descendientes, adoptante, adoptivo, cónyuge o compañero o compañera permanente, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Y también define que: “La pena será de prisión de treinta y dos (32) a setenta y dos (72) meses y multa de veinte (20) a treinta y siete punto cinco (37.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando la inasistencia alimentaria se cometa contra un menor”.

El Código de Infancia y Adolescencia en el artículo 129 indica como parte de las medidas para quienes no han cumplido con las obligaciones alimentarias de sus hijos e hijas que:

“(…) Cuando se tenga información de que el obligado a suministrar alimentos ha incurrido en mora de pagar la cuota alimentaria por más de un mes, el juez que conozca o haya conocido del proceso de alimentos o el que adelante el ejecutivo dará aviso al Departamento Administrativo de Seguridad ordenando impedirle la salida del país hasta tanto preste garantía suficiente del cumplimiento de la obligación alimentaria y será reportado a las centrales de riesgo”.

De igual forma el artículo 135 de este mismo Código se estipula que: “Con el propósito de hacer efectivo el pago de la cuota alimentaria, cualquiera de los representantes legales del niño, niña o adolescente o el Defensor de Familia podrán promover, ante los jueces competentes, los procesos que sean necesarios, inclusive los encaminados a la revocación o declaración de la simulación de actos de disposición de bienes del alimentante”.

4. Contenido de la iniciativa

El proyecto de ley consta de nueve (9) artículos, incluyendo las notas de vigencia, los cuales contemplan las siguientes medidas:

Artículo 1º. Se establece el objeto de la iniciativa, la cual consiste en crear el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam), como mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias.

Artículo 2º. Se establece el ámbito de aplicación de las medidas que se contemplan. Así pues, se consigna que el registro en el Redam se hará a todas las personas que se encuentren en mora de tres (3) cuotas alimentarias, sucesivas o no, establecidas en sentencias ejecutoriadas, o acuerdos de conciliación. Así mismo, se dispone que la obligación económica cuya mora genera el registro corresponde a la de alimentos congruos o necesarios, definitivos o provisionales.

Artículo 3º. Se establece el procedimiento y los términos para efectuar el registro en el Redam.

Artículo 4º. Se establecen las funciones que se le irrogan al Redam.

Artículo 5º. Se contempla el contenido mínimo de la inscripción en el Redam.

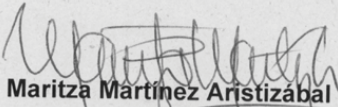
Artículo 6º. Se establecen las consecuencias y efectos de estar registrado en el Redam.

Artículo 7º. Se contempla que el Ministerio de Justicia y del Derecho será el encargado de implementar, administrar y mantener actualizado el Redam, como base de datos pública, así como también se establece que la implementación del mentado Registro deberá llevarse a cabo en el término de seis meses contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.

Artículo 8º. Se efectúa una remisión general a los principios y reglas generales previstas en la Ley 1266 de 2008, o la que la reemplace o modifique, en lo concerniente a la administración de la información y los datos incluidos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.

Artículo 9º. Vigencia y derogatorias.

De los Honorables Senadores,



Maritza Martínez Aristizábal
Senadora de la República

¹⁸ Ibíd. Página 12.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2016

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 08 de 2017 Senado, *por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *Maritza Martínez Aristizábal*. 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., 20 de julio de 2016

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera 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,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2017
SENADO

mediante la cual se optimiza el trámite administrativo y judicial de la acción de restitución de tierras y se adoptan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Disposiciones generales relacionadas
con la Ley 1448 de 2011**

Artículo 1°. Modifícase el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, quedará así:

Artículo 75. Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadores de baldíos, bienes del Fondo Nacional Agrario y baldíos reservados de la Nación, estos tres últimos con vocación de ser adjudicables, que hayan sido despojadas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente ley, entre el 1° de

enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.

Parágrafo 1°. Para los ocupantes de baldíos de bienes del Fondo Nacional Agrario y de baldíos reservados de la nación que no tengan la vocación de adjudicables, su atención se realizará a través de la Agencia Nacional de Tierras, las autoridades ambientales, las entidades territoriales y las demás que tengan competencia para ello.

Parágrafo 2°. Una vez microfocalizada un área, en aplicación de los principios de gradualidad y progresividad, se tendrá un término de dos (2) años para presentar la solicitud de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente si los hechos de despojo o abandono forzoso de tierras ocurrieron con anterioridad de la microfocalización. Se exceptúan de esta regla, los casos de fuerza mayor y/o caso fortuito que haya impedido al solicitante efectuar su presentación dentro de este término.

En caso de que los hechos de despojo o abandono forzoso de tierras hayan ocurrido con posterioridad a la microfocalización se podrá presentar la solicitud de registro en cualquier momento dentro del término de vigencia de la ley.

Artículo 2°. Modifícase el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 el cual quedará así:

Artículo 174. De las funciones de las entidades territoriales. Con miras al cumplimiento de los objetivos trazados en el artículo 73 y 161, y en concordancia con los artículos 172 y 173, y dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, las entidades territoriales procederán a diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Sin perjuicio de lo anterior, las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones especiales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas:

1. Con cargo a los recursos del presupuesto departamental, distrital o municipal, con sujeción a las directrices fijadas en sus respectivos Planes de Desarrollo Departamental, Distrital y Municipal y en concordancia con el Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, deberán prestarles asistencia de urgencia, asistencia de gastos funerarios, complementar las medidas de atención y reparación integral y gestionar la presencia y respuesta oportuna de las autoridades nacionales respectivas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

2. Con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.
3. Con sujeción a las órdenes y directrices que imparta el Presidente de la República para el mantenimiento, conservación y restablecimiento del orden público, garantizar la seguridad y protección personal de las víctimas con el apoyo de la Policía Nacional de la cual deben disponer a través de los Gobernadores y Alcaldes como primeras autoridades de policía administrativa en los órdenes departamental, distrital y municipal. Para tal efecto, el Ministerio del Interior y de Justicia coordinará con las autoridades territoriales la implementación de estas medidas.
4. Elaborar y ejecutar los planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en sus respectivos territorios, que respondan a los distintos hechos victimizantes generados por las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo 1°. Todos los instrumentos de planeación que adopten las entidades territoriales, especialmente, el Plan de Desarrollo, Esquemas de Ordenamiento Territorial de los Municipios y el Plan de ordenamiento territorial, deberán garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y tendrán en cuenta el enfoque diferencial.

Parágrafo 2°. La actuación de los departamentos, distritos y municipios corresponde a la que en cumplimiento de los mandatos constitucional y legal deben prestar a favor de la población, sin perjuicio de la actuación que deban cumplir esas y las demás autoridades públicas con sujeción a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Parágrafo 3°. Los alcaldes y los Consejos Distritales y Municipales respectivamente garantizarán a las Personerías Distritales y Municipales los medios y los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones relacionadas con la implementación de la presente ley.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011 el cual quedará así:

Artículo 95. Acumulación procesal. Para efectos del proceso de restitución de que trata la presente ley, se entenderá por acumulación procesal, el ejercicio de concentración en este trámite especial de todos los procesos o actos judiciales, administrativos o de cualquier otra naturaleza que adelanten autoridades públicas o notariales en los cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la acción. También serán objeto de acumulación, los casos en donde la víctima sea parte dentro de un proceso de expropiación judicial, las sucesiones, las demandas en las que varios sujetos reclamen inmuebles colindantes, o inmuebles que

estén ubicados en la misma vecindad, así como las impugnaciones de los registros de predios en el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas forzosamente.

Con el fin de hacer efectiva la acumulación, desde el momento en que los funcionarios mencionados sean informados sobre la iniciación del procedimiento de restitución por el magistrado que conoce del asunto, perderán competencia sobre los trámites respectivos y procederán a remitírselos en el término que este señale.

La acumulación procesal está dirigida a obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos. Además, en el caso de predios vecinos o colindantes, la acumulación está dirigida a criterios de economía procesal y a procurar los retornos con carácter colectivo dirigidos a restablecer las comunidades de manera integral bajo criterios de justicia restaurativa.

Parágrafo 1°. En los casos de acumulación procesal de que trata el presente artículo, los términos se ampliarán por un tiempo igual al establecido para dichos procesos.

Parágrafo 2°. En todo caso, durante el trámite del proceso, los notarios, registradores y demás autoridades se abstendrán de iniciar, de oficio o a petición de parte, cualquier actuación que por razón de sus competencias afecte los predios objeto de la acción descrita en la presente ley incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo”.

Parágrafo 3°. Será imperativo para el juez o magistrado realizar la acumulación de que trata este artículo cuando se presente en el proceso alguna de las situaciones descritas, en consecuencia, estos no podrán remitir a otras autoridades la definición de asuntos relacionados con los derechos sobre los predios materia de restitución contrariando los principios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 el cual quedará así:

Artículo 84. Contenido de la solicitud. La solicitud de restitución o formalización deberá contener:

- a) La identificación del predio que deberá contener como mínimo los siguientes datos:

La ubicación, el departamento, municipio, corregimiento o vereda, la identificación registral, número de la matrícula inmobiliaria e identificación catastral, número de la cédula catastral;

- b) La constancia de inscripción del predio en el registro de tierras despojadas;
- c) Los fundamentos de hecho y de derecho de la solicitud;
- d) Nombre, edad, identificación y domicilio del despojado y de su núcleo familiar, o del grupo de personas solicitantes, según el caso;

- e) El certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria que identifique registralmente el predio;
- f) La certificación del valor del avalúo catastral del predio.

Parágrafo 1°. Se garantizará la gratuidad a favor de las víctimas, de los trámites de que trata el presente artículo, incluyendo la exención del arancel judicial a que se refiere la Ley 1394 de 2010.

Parágrafo 2°. En los casos en que no sea posible allegar con la solicitud los documentos contenidos a literales e) y f) del presente artículo, se podrán acreditar por cualquiera de los medios de prueba admisibles señalados en el Código de Procedimiento Civil su calidad de propietario, poseedor u ocupante de las tierras objeto de restitución.

Parágrafo 3°. Los requisitos de la admisión de la solicitud de restitución de tierras son de carácter taxativo por lo que se prohíbe hacer una interpretación extensiva de ellos. Atendiendo el deber contemplado en el numeral 5 del artículo 178 de la Ley 1448, no se deberán pedir requisitos no contemplados en esta ley para iniciar la acción de restitución, ni exigirles a las víctimas, so pena de negarles su acceso, información o pruebas que la institucionalidad o los particulares puedan aportar con mayor facilidad.

Artículo 5°. *Restitución de tierras en áreas de importancia ecológica.* Cuando los usos de la zona de protección ambiental sean compatibles con los fines de la restitución de tierras y no sean conservación estricta, será viable la restitución material y jurídica del inmueble solicitado. El uso de las áreas restituidas se sujetará a los fines del área de importancia ecológica.

En los casos en los que no sea posible la restitución material por tratarse de un área de especial protección ambiental con un tratamiento de preservación o conservación estricta, el Juez o Magistrado ordenará realizar el procedimiento establecido por el artículo 97, con cargo a los recursos de la autoridad ambiental competente.

En concordancia con lo anterior, el pago realizado por la autoridad ambiental deberá ser trasladado al Fondo de la Unidad de Restitución para que este realice la adquisición de un bien inmueble de similares características al despojado o abandonado en áreas compatibles con acciones agrícolas.

CAPÍTULO II

Sobre la articulación entre la protección de predios abandonados forzosamente y la acción de restitución de tierras

Artículo 6°. *Definición, efectos y articulación.* La protección de predios abandonados forzosamente a través de la inclusión en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) es una garantía tutelar administrativa que permite a las personas víctimas de desplazamiento o abandono forzoso de tierras, obtener la protección de las relaciones de propiedad, posesión u ocupación sobre inmuebles susceptibles de ser adquiridos por adjudicación en aquellas zonas no microfocalizadas

con fines de restitución. La protección será admisible exclusivamente para los referidos hechos victimizantes en el contexto y con ocasión del conflicto armado interno ocurridos entre el 1° de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley 1448 de 2011.

Con respecto a los propietarios, la inscripción de la medida impedirá la enajenación o transferencia del derecho de dominio hasta que ella sea cancelada. En relación con el poseedor, la inscripción de la medida de protección tendrá efecto meramente publicitario, lo que implica que ésta no impide el registro de actos de señor y dueño efectuados por el propietario, así como la constitución de hipotecas, usufructos, garantías y otros actos de disposición de esos bienes. En relación con el ocupante, la inscripción de la medida de protección se comunicará a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para que se abstenga de titular el predio a personas distintas al requirente, hasta que esto se determine en la decisión de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente o en las providencias que dicten el Juez o Magistrado de restitución.

El RUPTA se armonizará con el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Para tal efecto, habrá coordinación entre ambos instrumentos con el fin de que exista una única medida de protección del predio. Los requerimientos de protección de predios podrán ser recibidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y excepcionalmente, cuando ello no sea posible, por el Ministerio Público, a través del mecanismo que para tal fin disponga dicha Unidad.

Artículo 7°. *Procedimiento administrativo especial de protección predial en el proceso de restitución de tierras.* Los requerimientos de protección de predios abandonados forzosamente, contendrán como mínimo la identificación de la persona que lo solicita, la acreditación sumaria de la relación de propiedad, posesión u ocupación con el predio y las condiciones previstas en el parágrafo 2° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, la ubicación e identificación preliminar del inmueble requerido en protección, y las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que ha operado la afectación de los derechos ante la ocurrencia de desplazamiento y abandono forzoso.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas dentro de los treinta (30) días siguientes a la recepción de los requerimientos, procederá a verificar los hechos, la identificación y localización espacial preliminar del predio que dé cuenta de su ubicación político administrativa en términos de departamento, municipio, corregimiento, y vereda, según fuere necesario para la actuación administrativa, conforme a la información allegada, las afirmaciones y en general el contenido del requerimiento de protección, las condiciones previstas en el parágrafo 2° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, especificando las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que operó la afectación de la relación de propiedad, posesión y ocupación con el predio objeto del requerimiento ante la ocurrencia de desplazamiento

forzado y abandono forzoso del mismo, y realizará las diligencias que considere pertinentes para tal fin. Cumplido este término contará con quince (15) días para decidir sobre su inclusión en el RUPTA.

Una vez microfocalizada una zona, la información contenida en los requerimientos de protección que se hallen en curso, será asumida de oficio como solicitud de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, a la que le dará el trámite dispuesto en el capítulo tercero, Título IV de la Ley 1448 de 2011, por lo que no será objeto de inclusión en el RUPTA, sin perjuicio de adelantar las medidas de protección de predio que sean procedentes conforme a lo previsto en la parte 15 del Decreto número 1071 de 2015. Aquellos predios que hayan sido incluidos en el RUPTA, podrán ser cancelados de oficio, a través de acto administrativo motivado por la Unidad o seguir el trámite de restitución si ello es posible.

Artículo 8°. *Disposiciones sobre el trámite conjunto de requerimientos y cancelaciones.* Las personas identificadas por los Comités Municipales, Distritales o Departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, o por los Comités Municipales, Distritales o Departamentales de Justicia Transicional en las declaratorias de zona de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, se considerarán requirentes de protección de predios abandonados forzosamente, en los términos de la presente ley, tanto para su inclusión en el RUPTA como para su cancelación si a ello hubiere lugar.

Para los efectos anteriores, dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, los Comités informarán la existencia de esas declaratorias o de su levantamiento a la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras, o cuando esta lo requiera, para lo cual, allegará a esa Unidad la documentación pertinente.

La información existente sobre tenedores y otras relaciones fácticas o jurídicas que no sean objeto de protección, o restitución de tierras, será remitida a las instituciones competentes en materia de servicios y políticas sociales del Estado, sin perjuicio de las acciones ordinarias a las que puede acudir el interesado.

Parágrafo. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, adoptará a nivel interno las directrices que le permitan incluir o no requerimientos de protección en el RUPTA, o decidir sobre su cancelación, y todas aquellas que la habiliten a desarrollar y cumplir eficazmente las funciones que se deriven de la administración del RUPTA y las señaladas en la presente ley de conformidad con el artículo 19 de la Ley 387 de 1997.

CAPÍTULO III

Sobre segundos ocupantes en la acción de restitución

Artículo 9°. *Segundos ocupantes.* Son aquellas personas naturales vulnerables que ejercieron

o ejercen una relación material y/o jurídica de propiedad, posesión o explotación susceptibles de adjudicación, sobre un predio despojado o abandonado forzosamente y que es solicitado en restitución de tierras y que no tuvieron un nexo directo o indirecto con respecto a los hechos que dieron lugar al despojo o abandono forzado de tierras en el marco del conflicto armado.

Para determinar la vulnerabilidad se deberá tener en cuenta la especial condición de desigualdad de los sujetos, en virtud de las cuales se amerita un tratamiento diferencial dentro de los procesos de restitución de tierras. Para tal fin se considerará: la situación de desplazamiento, o víctima del conflicto o de catástrofes naturales, pobreza, oportunidades reales de defensa, dependencia económica de la explotación del predio, trabajadores agrarios sin tierra, que no posean alternativa de vivienda, personas en situación de discapacidad en el núcleo familiar, y en general aquellas condiciones particulares que lo pondrían en una situación grave o difícil para su subsistencia y la de su núcleo familiar, en razón de una decisión que le exige desprenderse de su relación con el predio. Frente a la debilidad procesal consistente en ausencia de asesoría legal o de medios económicos o técnicos para obtener las pruebas requeridas, dificultades para acudir al proceso, o similares circunstancias que ameriten un tratamiento diferencial, el juez o magistrado dará aplicación a los principios de igualdad, prevalencia del derecho sustancial y dirección judicial.

Además, se verificará que una permanencia razonable en el predio y las actividades realizadas en él, permitan colegir el ánimo de satisfacer el derecho a la vivienda, trabajo y/o a la subsistencia.

En la fase judicial de la acción de restitución, los segundos ocupantes podrán comparecer como opositores, o sujetos con derechos e interés en el proceso, de acuerdo con los fines previstos en los artículos 72, 91 y 98 de la Ley 1448 de 2011. La condición de segundo ocupante, la compensación o las medidas de asistencia y atención, siempre serán definidas por la Sala de Decisión Especializada en Restitución de Tierras de los Tribunales, para tal fin los jueces especializados podrán efectuar un reconocimiento sumario de la condición de segundo ocupante.

Cuando quienes satisfagan las condiciones del presente artículo no hayan sido reconocidos sumariamente por los jueces como segundos ocupantes a pesar de haber efectuado la solicitud respectiva, podrán interponer por única vez recurso de reposición dentro de los (5) cinco días siguientes a la notificación de la providencia donde se les negó dicha condición.

Artículo 10. *Identificación de segundos ocupantes para su reconocimiento judicial.* La Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras de acuerdo con la información obtenida, podrá identificar en cualquier momento de la acción de restitución, a las personas que por sus condiciones puedan tener la calidad de segundo ocupante de acuerdo a lo establecido en el artículo 9° de la presente ley; dicha información será enviada

a la Defensoría del Pueblo para que promueva su reconocimiento y asuma la representación judicial, de ser el caso, ante el Juez o Magistrado especializado.

El Ministerio Público brindará el apoyo necesario a la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras para adelantar las diligencias de identificación y le remitirá inmediatamente la información que posea sobre los sujetos de que trata el artículo 9º de la presente ley.

El Juez o Magistrado podrá vincular de oficio a quien cumpla los requisitos del artículo 9º de la presente ley como segundo ocupante en cualquier momento del proceso y recabar las pruebas que sean necesarias para establecer el reconocimiento sumarial del mismo.

Artículo 11. Fortalecimiento del acceso a la justicia de los segundos ocupantes. Corresponde a la Defensoría del Pueblo a través del Sistema Nacional de Defensoría Pública adelantar labores de asesoría, orientación, acompañamiento y representación judicial de los segundos ocupantes ante el Juez o Magistrado especializado. Lo que implica describir objetivamente la condición de estas personas, garantizar su defensa técnica y promover el respeto por el debido proceso a efectos de aplicar el estándar diferencial de la buena fe exenta de culpa y/o solicitar las medidas a que haya lugar en su favor.

Para tal fin se designarán Defensores Públicos que se dediquen de manera exclusiva al desempeño de estas funciones y que atiendan proporcionalmente la demanda de esta población. La Procuraduría General de la Nación hará un seguimiento especial al cumplimiento de estos deberes.

Artículo 12. Tratamiento diferenciado en la etapa judicial y análisis de la buena fe exenta de culpa. Cuando el opositor o sujeto con derecho e interés tenga la calidad descrita en el artículo 9º de la presente ley, el juez o magistrado especializado deberá efectuar un análisis flexible y diferenciado sobre el cumplimiento de los requisitos sustanciales y cargas probatorias que se le exigen en el proceso judicial para efectuar la demostración de la buena fe exenta de culpa.

El juez o magistrado deberá proferir órdenes encaminadas a superar estos obstáculos y redistribuir el equilibrio de las partes sin que esto implique imponer cargas a las víctimas solicitantes de restitución.

Artículo 13. Otras medidas a favor de los segundos ocupantes. En los casos en que el Magistrado mediante decisión debidamente motivada, considere que proceden otras medidas diferentes a la compensación de que trata el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011, podrá ordenar medidas de asistencia y atención en favor de los segundos ocupantes consistentes en acceso a tierras, proyectos productivos, priorización para el ingreso a los programas de vivienda y remisión para la formalización de la propiedad u otras disponibles en la oferta social del Estado. Estas medidas se aplicarán por una sola vez y por núcleo familiar.

La instancia ejecutora de las providencias judiciales que ordenan medidas de asistencia y atención en favor de segundos ocupantes o la compensación de la que trata el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011, será la Unidad Administrativa Especial para la Restitución de Tierras. No obstante, si las medidas desbordan las capacidades técnicas y financieras de la Unidad, el Tribunal también podrá ordenar a las entidades competentes en tierras, desarrollo rural y atención a población vulnerable su ejecución.

La Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras podrá adoptar a través de su reglamentación interna las normas necesarias para el cumplimiento de tales medidas.

Artículo 14 Medidas para la restitución efectiva y sostenible. Con el fin de garantizar la entrega material de los predios restituidos en los que se hallen segundos ocupantes que carezcan de alternativa de vivienda o dependan económicamente del predio, el Juez o Magistrado podrá ordenar a través de sus providencias a las entidades territoriales, que garanticen a esta población el acceso temporal a lugares de albergue y/o a medidas de atención inmediata. Estas deberán tener un término razonable y definido, y en su ejecución se atenderán las garantías establecidas para los desalojos forzosos en especial el respeto por el debido proceso, la consulta previa a la comunidad afectada, la notificación de la decisión de desalojo en un plazo suficiente y razonable, suministrar a los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y a los fines que se destinarán las tierras o las viviendas; permitir que estos estén presentes durante la diligencia; identificar a todas las personas que efectúen el desalojo; no efectuar desalojos cuando existan condiciones meteorológicas que lo impidan o entre las 7 p. m. y las 6 a. m. del día en el que se programó el desalojo, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; ofrecer recursos jurídicos efectivos a los afectados; y ofrecer asistencia jurídica a la comunidad para solicitar la garantía de sus derechos.

El Juez o Magistrado citará a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral para las Víctimas para adelantar el respectivo acompañamiento en el caso de segundos ocupantes incluidos en el Registro Único de Víctimas.

Artículo 15. Reconocimiento de segundos ocupantes frente a casos con sentencia judicial ejecutoriada. La Sala de Decisión Especializada en Restitución de Tierras de los Tribunales, podrá conocer por una única vez de la solicitud de quienes cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley para ser considerados segundos ocupantes respecto del predio objeto de la acción de restitución y no se hubiese ordenado en su favor compensación, ni ningún otro tipo de medida.

Esta medida solo se aplicará para casos que cuenten con sentencia ejecutoriada anteriores a la vigencia de la presente ley.

La solicitud se resolverá por la Sala de Decisión Especializada en Restitución de Tierras de los Tribunales en un término de 30 días desde su

recepción y culminará con una decisión motivada en la que se pronunciará sobre la calidad de segundo ocupante y se ordenará la compensación u otras medidas en su favor. Contra esta decisión procede el recurso de reposición dentro de los 10 días siguientes a su notificación.

Si el Tribunal encuentra presuntas actuaciones temerarias, irregularidades, actividades fraudulentas o deliberadas que tiendan a inducir a error para obtener beneficios indebidos, deberá remitir las actuaciones a las autoridades competentes para que sigan la investigación correspondiente.

Parágrafo. Para tal efecto, este procedimiento tendrá lugar por una sola vez, dentro del término de seis (6) meses a partir de la ejecutoria de la sentencia o entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 16. *Transición y competencia.* La ejecución de las órdenes mediante las cuales el Juez o Magistrado especializado reconoció compensación o medidas de atención a segundos ocupantes antes de la expedición de la presente ley, deberán ser atendidas de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto número 440 de 2016 y el Acuerdo vigente expedido por el Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

CAPÍTULO IV

Sobre el Fondo de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras

Artículo 16. *Funciones de policía administrativa para la recepción material de predios.* En virtud de lo establecido en los artículos 111, 112 y 113 de la Ley 1448 de 2011 con relación a las competencias y recursos asignados al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, este tendrá funciones de policía de índole administrativa para hacer efectiva la recepción real y material de los bienes inmuebles imposibles de restituir o que le sean transferidos de fondos o entidades públicas con el fin de cumplir las funciones asignadas legalmente; de igual forma, para hacer efectiva la recepción de los bienes sobre los que se haya decretado medidas de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo en los procesos que se rigen por la Ley 975 de 2005 y 1592 de 2012.

Artículo 17. *Destinación de predios con extinción de dominio en favor de segundos ocupantes.* Los bienes con sentencia ejecutoriada de extinción de dominio podrán ser destinados para los fines de la restitución de tierras, y la atención a los segundos ocupantes en el marco de las reglamentaciones que para el efecto realice el Gobierno nacional.

Artículo 18. *Transferencia del predio e inscripción en el folio.* De conformidad con lo establecido en el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, cuando sea procedente la restitución por equivalencia a favor del solicitante, los Jueces y Magistrados en la sentencia de restitución ordenarán que el predio despojado sea transferido directamente al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, y la respectiva inscripción

en el folio de matrícula inmobiliaria a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Artículo 19. *Recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras.* Atendiendo el contenido del artículo 112 de la Ley 1448 de 2011, hasta tanto sea contratada la fiducia comercial que se encargará de la administración de los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, estos podrán ser administrados directamente por esa entidad con el objetivo de garantizar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 111 ibídem.

Artículo 20. *Ampliación de disponibilidad de predios equivalentes.* Cuando el Fondo de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras no cuente con predios jurídica y técnicamente viables en las bases de datos disponibles y de conformidad con su reglamento interno, ubicados en las zonas donde corresponda compensarse con bien equivalente, el juez o magistrado podrá ordenar la búsqueda del predio urbano o rural al mismo beneficiario en el lugar de su preferencia, cuyo valor se ajuste al arrojado en el avalúo comercial realizado al predio imposible de restituir, contando para ello con el acompañamiento directo del Fondo para el estudio de títulos, estudio de terrenos y verificación de vocación agropecuaria si se trata de un predio rural.

Cuando el Juez o Magistrado haya ordenado la búsqueda del predio a compensar por equivalente al beneficiario en el lugar de su preferencia, y el valor arrojado en el avalúo comercial realizado al predio imposible de restituir sea inferior al valor asignado por los subsidios de vivienda de interés prioritario o subsidios de tierras que el Gobierno nacional haya adoptado y que se encuentren vigentes, el Juez o Magistrado ordenará equipararlo a este último.

Artículo 21. *Medidas tendientes al alivio de pasivos financieros de las víctimas.* El Juez o Magistrado de restitución podrá declarar la prescripción de las obligaciones financieras a que haya lugar en concordancia con lo establecido para estos efectos en los artículos 2535 y s.s. del Código Civil y normas concordantes del Código de Comercio.

CAPÍTULO V

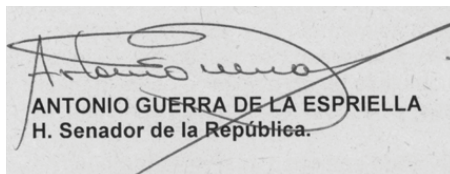
Sobre reconciliación nacional, baldíos y otras disposiciones

Artículo 22. *Acuerdos en el marco de reconciliación territorial.* Establecida la verdad de los hechos de despojo y abandono forzoso de tierras y la justicia material dentro de la fase judicial de la acción de restitución de tierras, en aquellos casos en que las partes manifiesten su intención de solucionar diferencias en un marco de la reconciliación territorial dentro del trámite judicial, el magistrado especializado previa comprobación de la voluntad libre, consciente e informada de la víctima para llegar a un acuerdo, y de que el opositor obró con buena fe exenta de culpa, ordenará la celebración de una audiencia con este fin dentro de los tres (3) días siguientes a su solicitud.

El acuerdo recaerá sobre aquellos aspectos no indisponibles ni irrenunciables de los derechos fundamentales inmersos en la acción de restitución que permitan opciones de arreglo sobre aspectos como la procedencia de permitir que el opositor o segundo ocupante permanezca en el predio y la entrega de una compensación en favor de la víctima, entre otras posibilidades que faciliten la reconciliación territorial. El funcionario judicial tendrá en cuenta las condiciones socioeconómicas y personales de las partes para efectos de garantizar un acuerdo justo y equilibrado, y actuará como garante constitucional de los derechos fundamentales de las víctimas.

Artículo 23. *Baldíos*. Cuando en el marco de la fase judicial se detecte explotación económica sobre predios baldíos como producto de estados de desorganización, ausencia de completitud, contradicciones relevantes e inexistencia de información institucional, el magistrado especializado que conozca del proceso de restitución podrá autorizar, en audiencia, la compensación de la víctima y la celebración de contratos entre el opositor que estuviera explotando el inmueble y la Agencia Nacional de Tierras (ANT) a fin de dar continuidad a esa actividad económica. Para tal efecto, se deberá exigir, la prueba de la buena fe exenta de culpa en el proceso y la voluntad consciente e informada de la víctima.

El funcionario judicial tendrá en cuenta las condiciones socioeconómicas y personales de las partes, y actuará como garante constitucional de los derechos fundamentales de las víctimas.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se modifican los artículos 78, 88, 89 y se adiciona un párrafo al artículo 91 de la Ley 1448 de 2011.

En atención al articulado puesto a consideración de los honorable Senadores, me permito a continuación exponer los siguientes argumentos que lo sustentan:

Objeto del proyecto de ley

El objeto principal de la presente iniciativa es modificar la Ley 1448 de 2011, con el fin de introducir algunas garantías procesales para las personas que en medio del conflicto y obrando de buena fe, adquirieron predios que hoy día son reclamados al interior de un proceso de restitución de tierras.

El espíritu de esta norma, se orientó a otórgale un conjunto de herramientas a las autoridades y a los ciudadanos, qué con ocasión del conflicto armado y la violencia padecida en nuestro territorio durante

los últimos 25 años, fueron despojados de sus tierras de manera indebida e injusta.

Dentro de este grupo de herramientas, podemos citar la creación de una jurisdicción especial, la creación de un proceso judicial también especial, el cual se rige por unos términos particulares más cortos, de los que existentes en los demás procesos judiciales, y el otorgamiento de una serie de garantías particulares a las víctimas, las cuales van desde la inversión de la carga de la prueba a su favor, hasta el establecimiento de un conjunto de presunciones tendientes a despejar las circunstancias propias del proceso a favor de la víctima del despojo.

A manera de ejemplo, podemos observar que al interior del proceso de restitución de tierras vigente en la actualidad, se creó un mecanismo de protección a las víctimas del conflicto, el cual consiste en invertir la carga de la prueba y trasladarla al opositor o comprador de buena fe; lo anterior significa, que será el demandado u opositor, quien tendrá que demostrar que sus actuaciones durante la negociación fueron llevadas a cabo bajo el concepto de “buena fe exenta de culpa”, so pena de que sea declarada la nulidad de los actos llevados a cabo en la negociación y se proceda ordenar la correspondiente restitución del bien, sin que existan a su favor derecho a compensación alguna.

Esta fue una medida de protección establecida para las víctimas frente al actuar violento de los grupos armados al margen de ley, quienes sistemáticamente en gran parte del territorio nacional, mediante el uso de la violencia e intimidación a los propietarios, los coaccionaron para ejecutar actos de venta y/o disposición de los derechos sobre sus bienes; la mayoría de estos actos hoy día tienen una apariencia de legalidad, la cual debe combatirse con una herramienta de esta naturaleza, que se encuentra contenida en el artículo 78 de la ley 1448 de 2011.

Sin embargo, en desarrollo del proceso de aplicación de la ley de restitución de tierras, han ido apareciendo un número importante de casos en los cuales los jueces tienen que decidir, en un proceso en el cual participan dos personas que en igualdad de condiciones y sin violencia llevaron a cabo una negociación, dentro de las circunstancias normales, aún en algunos casos en medio del conflicto. Por ejemplo en el caso citado anteriormente, el comprador no tiene vínculos con los hechos violentos propios del conflicto, ni con los hechos que generaron el despojo o desplazamiento.

En estos casos en los cuales hay igualdad de las partes que participan en la negociación, y quien compra obra de “buena fe”, es decir, no ejerció actos de violencia para afectar el consentimiento del propietario, invertir la carga de la prueba pone en desventaja injustificada a una de las partes, sin que exista en nuestro criterio, una razón suficiente que lo amerite.

Así las cosas mantener alterada la carga probatoria en favor del vendedor de manera generalizada al interior del proceso de restitución de tierras, no encuentra justificación en nuestro criterio, por tratarse de dos partes que ostentan igualdad de calidades y circunstancias para expresar el consentimiento en

el acto o negocio, por lo tanto merecen ser tratados de manera igual, al momento en que alguna de ellas ejerza su Derecho a la defensa en un proceso judicial. Introducir desequilibrios procesales de tal naturaleza, sin que medie justificación especial, es a nuestro juicio violatorio del derecho a la igualdad ante la ley, consagrado en nuestra Constitución.

La aplicación de la Ley 1448 de 2011, nos ha mostrado en la práctica la dificultad que enfrenta el opositor o demandado en el proceso de restitución de tierras. Si de manera indiscriminada se invierte la carga de la prueba tal y como sucede hoy día, el resultado de su aplicación, pone en evidencia un número muy importante de procesos que terminan con sentencia de restitución. No, debido a que se hubiese acreditado plenamente los hechos que generaron el despojo de la tierra y su correspondiente negociación, en condiciones de desventaja para el vendedor, si no, que la decisión que se genera es adversa al demandado u opositor debido a la imposibilidad real de este, de superar la excesiva carga probatoria establecida al interior del proceso por la legislación vigente.

Las crecientes quejas y voces de inconformidad de la ciudadanía especialmente campesinos, basan su fundamento en el hecho que el demandado u opositor al tener que soportar la inversión de la carga probatoria, no logra acreditar ante el juez que obro de conformidad con la denominada por la jurisprudencia de restitución de tierras “Buena Fe exenta de culpa” durante el proceso de adquisición del inmueble.

Sin duda la comentada inversión de la carga de la prueba hace sentido cuando nos encontramos frente a un campesino que mediante actos violentos e intimidatorios fue obligado a abandonar y/o a negociar su predio por un precio irrisorio, presionado por organizaciones al margen de la ley, quienes a su vez eran parte integrante del conflicto. Pero no hace sentido establecer de manera generalizada esta carga procesal.

El efecto práctico de esta situación se ve reflejado en las decisiones de los jueces de restitución de tierras, de las cuales se calcula que de las aproximadas 1.300 sentencias proferidas, el 96% de estas han terminado ordenando la restitución de los bienes.

La anterior situación está generando una **INSEGURIDAD JURÍDICA** en el campo Colombiano, tal y como es de público conocimiento, personas inescrupulosas están abusando de las cargas procesales incluidas en la ley de restitución de tierras, para sacar provecho en contra de los actuales propietarios; solo basta haber sido reconocido como desplazado y presentar una prueba sumaria del despojo, (una declaración extra juicio), para solicitar la restitución de un predio, poniendo en cabeza del opositor o segundo ocupante toda la carga probatoria, sobre los actos de la negociación.

En la práctica los jueces de restitución de tierras, se encuentran obligados a cumplir el texto de la norma, es decir deben tomar decisiones, que si bien son ajustadas al tenor de la norma, pueden estar siendo injustas, por lo menos, por las quejas

de los ciudadanos, son distantes de la realidad o de la verdad de cómo sucedieron los hechos, que se discuten en torno a estos negocios revisados por la jurisdicción de restitución de tierras.

Todo lo anterior puede atribuirse con certeza a la presencia de un desequilibrio procesal generalizado e indiscriminado que dificulta el ejercicio del derecho a la defensa de una de las partes, en beneficio de otra; con lo anterior reiteramos su inconveniencia para los casos en los cuales no ha existido violencia.

De otra parte a la aplicación de la Ley de Restitución de Tierras también se le atribuye, ser un factor de violencia entre los campesinos, debido a que entre vecinos, entre las familias o entre antiguos amigos, se llevaron a cabo negociaciones de predios, las cuales hoy en día, son sometidas a revisión dentro de un proceso de restitución de tierras, el cual como hemos visto tiene implícito serios desequilibrios procesales a favor del reclamante y en contra del opositor.

La ejecución y cumplimiento de las decisiones de los jueces al interior de esta jurisdicción, se han encontrado casos de ciudadanos que se reúsan a ser desalojados de sus parcelas, y han manifestado que de allí los sacaran muertos, debido a que no tiene a donde ir, y adicionalmente expresan que ellos compraron y pagaron las tierras que hoy en día. Un juez de la República les ordena desalojar, sin ninguna compensación o reconocimiento económico a su favor.

A la situación anterior se le pueden sumar otras circunstancias, que complican el ejercicio del derecho a la defensa al interior del proceso de restitución de tierras, las cuales se constituyen, en punto de partida de las propuestas que a continuación se describen de manera detallada en el siguiente título.

PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN

La primera propuesta de modificación, ya fue expuesta en la introducción de este documento; consiste en modificar el artículo 78 de la ley 1448 de 2011, relativo a la inversión de la carga de la prueba, con el fin de permitir que esta carga se invierta **de manera exclusiva en los casos en los que la conducta del demandado u opositor tenga relación directa con los hechos que dieron origen al despojo o desplazamiento.**

El artículo 78, tal y como se está aplicando en la actualidad, en nuestro criterio es violatorio del principio de igualdad, consideramos que en los casos en los que la parte adquirente de los derechos, no participo de los hechos de violencia que generaron el despojo, lo justo es que tenga por lo menos las mismas garantías procesales para demostrarle al juez, cómo y en qué condiciones desarrolló su conducta.

La segunda propuesta de modificación pretende dar un plazo más equitativo al opositor para ejercer su derecho la defensa; se propone ampliar al doble, pasar de (15) a (30) días el término para que el opositor, presente al juez su defensa y demás pruebas que la sustenten. Artículo 88.

Al mismo artículo 88, se propone incluir dos Parágrafos. En el primero se plantea incluir la

definición de un elemento de vital importancia para la aplicación de la presente ley; se trata de la definición del Concepto de “Buena fe exenta de culpa” para efectos de la aplicación de la misma ley.

Lo que se busca al incluir en el texto de la norma esta definición, es brindarle al aplicador de la norma, un marco de valoración de la conducta del demandado u opositor acorde con las circunstancias particulares de aplicación de la propia Ley de Restitución de Tierras, para este fin se propone incluir la Definición dada por la Corte Constitucional en Sentencia C-820 de 2012, cuando estudió la constitucionalidad del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, en la cual definió:

*“Desde la perspectiva de los opositores, la aplicación del inciso segundo se encuentra condicionada a que se trate de un tercero que no haya conseguido probar la buena fe exenta de culpa. De esta manera la disposición se aplica en aquellos casos en los cuales se evidencia la mala fe o, en todo caso, solo ha sido posible probar la buena fe simple. **La buena fe exenta de culpa se acredita demostrando no solo la conciencia de haber actuado correctamente sino también la presencia de un comportamiento encaminado a verificar la regularidad de la situación.**”*

Así las cosas, al opositor le corresponderá probar dentro del proceso de restitución de tierras, que sus actos respecto a la negociación del bien a restituir, estuvieron acordes con la presunción de la buena fe simple y adicionalmente, que también sus actos se vieron orientados a verificar la regularidad de la negociación.

El segundo párrafo propuesto, establece que, en todos los casos en los que el demandado u opositor logre probar que obró con “Buena fe exenta de culpa” el juez le tendrá que reconocer de manera obligatoria, las respectivas compensaciones, en todos los casos que ordene la restitución del bien.

Hemos encontrado que el artículo 89, establece la facultad en cabeza del juez de terminar el proceso y dictar sentencia, sin haber llevado a cabo la totalidad de las pruebas solicitadas por las partes.

Consideramos que tal facultad, de decidir anticipadamente y sin agotar la totalidad de las pruebas solicitadas por lo menos por el opositor, es violatoria del principio de valoración conjunta de las pruebas y deja en una posición de desequilibrio al opositor o demandado, por lo tanto se propone la necesidad de establecer claramente que el juez deba practicar por lo menos todas las pruebas solicitas por el opositor o demandado, esto para que no le sea violentado su derecho a la defensa, entre otras garantías procesales, sobre las cuales no existe justificación para suspender.

El mismo artículo 89, establece que las pruebas aportadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, se presumen fidedignas. Se propone aceptar que opere esta presunción de manera exclusiva en los casos en los cuales la conducta del demandado u opositor pueda relacionarse de manera directa con los hechos violentos que generaron el despojo.

Atendiendo al elevado número de casos en los cuales, los jueces de restitución de tierras han proferido sentencias, en las cuales no hacen referencia alguna, a la situación de los segundos ocupantes y/o demás personas que de buena fe, tengan relación con el predio restituido, se propone incluir la obligación expresa para el juez, de referirse en los efectos de sus sentencias los efectos de las mismas en relación con los segundos ocupantes, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

La propuesta anterior es una garantía para que no se sigan presentando casos como los que la opinión pública ya conoce, en los cuales los segundos ocupantes reciben órdenes de restitución sin que los jueces, se refieran a los efectos prácticos de las decisiones que han adoptado, especialmente en los casos en los que ordenan la restitución de bienes, dejando en el limbo a personas que pretenden tener también algún derecho sobre el bien objeto del litigio.

CONTENIDO DEL PROYECTO

La iniciativa que se somete a consideración del Congreso de la República, se integra en (4) artículos. Su contenido particular me permito describir de manera sintética a continuación.

El artículo 1º, **modifica el artículo 78**, establece el criterio de violencia para que pueda operar la inversión de la carga de prueba, es decir solo se invertirá la carga de la prueba a favor del solicitantes, **Si la conducta del demandado u opositor, puede relacionarse de manera directa con los hechos que generaron el despojo.**

El artículo 2º. **Modifica el artículo 88**, amplía de (15) a (30) días el término para presentar el escrito de oposición al interior del proceso de restitución de tierras.

Adicionando el párrafo, el cual incluye en la Ley de Restitución de Tierras, **la definición del criterio de “Buena fe exenta de culpa”**, como una garantía tanto para reclamantes como para opositores.

Adicionando un segundo párrafo, el cual establece como obligatorio para el Juez de Restitución de Tierras, **ordenar las compensaciones a que haya lugar, en los casos en los cuales el opositor, acredite que sus actos se llevaron a cabo bajo el concepto de “Buena fe exenta de culpa”.**

El artículo 3º. **Modifica el artículo 89**, con el fin de garantizar el Derecho a la defensa de las dos partes, se establece la obligación para el Juez de Restitución de Tierras, de **practicar por lo menos la totalidad de las pruebas solicitadas por el opositor, antes de proceder a proferir sentencia.**

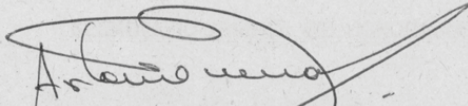
Se **limita la aplicación de la presunción, que la ley otorga a las pruebas aportadas dentro del proceso**, por la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras, **esta presunción solo operará si la conducta del opositor puede relacionarse de manera directa con los hechos que generaron el despojo.**

El artículo 4°, **modifica el artículo 91.** Adiciona un párrafo que incluye la **obligación expresa para el juez, de referirse en sus sentencias a los efectos de las mismas, en relación con los segundos ocupantes, so pena de incurrir en causal de mala conducta.**

El artículo 8°, se ocupa de las vigencias y derogatorias.

Esperamos que los argumentos aquí planteados sean de buen recibo para los honorables Parlamentarios y logren motivar su apoyo, para que esta iniciativa de modificación de una ley de la República en aplicación, logre ser mejorada bajo el principio de defensa de los derechos los fundamentales **a la igualdad de las partes ante la ley y al debido proceso.**

Atentamente,



ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
H. Senador de la República
Autor.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 09 de 2017 Senado, *mediante la cual se optimiza el trámite administrativo y judicial de la acción de restitución de tierras y se adoptan 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 *Antonio Guerra de la Espriella*. 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., 20 de julio de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera 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,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 582 - Lunes, 24 de julio de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA		Págs.
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO		
Proyecto de Acto legislativo número 02 de 2017 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia	1	
Proyecto de Acto legislativo número 03 de 2017 Senado, por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República.	8	
PROYECTOS DE LEY		
Proyecto de ley número 08 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam)– y se dictan otras disposiciones.....	11	
Proyecto de ley número 09 de 2017 Senado, mediante la cual se optimiza el trámite administrativo y judicial de la acción de restitución de tierras y se adoptan otras disposiciones.....	19	