



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 407

Bogotá, D. C., martes, 11 de mayo de 2021

EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 39 DE 2021 SENADO

*por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

Proyecto de Acto Legislativo No. \_\_\_ de 2021

“Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

El congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 171.** El Senado de la República estará integrado por cuarenta y siete (47) miembros elegidos en circunscripción nacional.

Habrá un número adicional de un (1) senador elegido en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La Circunscripción Especial para la elección de senador por las comunidades indígenas se registrará por el sistema de cuociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.

Artículo 2°. El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 176.** La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.

Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.000.000 de habitantes. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley.

Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán tres (3) Representantes, distribuidos así: uno (1) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

**Parágrafo 1°.** A partir de la promulgación del presente acto legislativo, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 2° transitorio del Acto Legislativo 03 de 2017 el cual quedará así:

**Artículo Transitorio 2°.** El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá presentar lista propia o en coalición para la circunscripción ordinaria del Senado de la República, la cual competirá en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias.

Sin embargo, para las elecciones del periodo 2022-2026 del Senado de la República se aplicarán las siguientes reglas especiales:

1. Se realizará una primera operación para identificar y asignar el número de curules que le correspondan al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARCEP a la vida política legal de conformidad con la fórmula establecida en el artículo 263 de la Constitución Política. Si una vez aplicada esta regla, la lista propia o en coalición que inscriba el partido o el movimiento político que surja del tránsito de las FARCEP no alcanzare a obtener dos (2) curules, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces le asignará las que hiciera falta para completar un mínimo de 2 miembros. En todo caso, estas dos (2) curules serán siempre adicionales al número de miembros del Senado de la República señalado en el artículo 171 de la Constitución Política.
2. Si de acuerdo a lo establecido en el numeral anterior, la lista propia o coalición que inscriba el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP a la vida política legal obtuviere dos (2) o menos curules, se repetirá el proceso de asignación de las cincuenta (50) curules de la circunscripción ordinaria del Senado de la República de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista.
3. Si una vez aplicado el procedimiento establecido en el numeral primero del presente artículo, la lista propia o en coalición del partido o movimiento político que surja de las FARC-EP a la vida política, obtiene un número de curules superior a dos (2) aquellas que superen este número serán asignadas y descontadas de las cincuenta (50) curules de la circunscripción ordinaria del Senado. Posteriormente se repetirá el procedimiento para asignar un número de curules igual a cincuenta (50) menos las curules asignadas a la lista del partido o movimiento político que surja de las FARC-EP que excedan las dos iniciales, de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista. PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVOS Gaceta del Congreso 155 Miércoles, 22 de abril de 2020 Página 7

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo transitorio 3° del Acto Legislativo 03 de 2017, el cual quedará así:

**Artículo Transitorio 3°.** La Cámara de Representantes estará integrada durante el periodo 2022-2026, hasta por tres (3) Representantes adicionales a los que se determinan en el artículo 176 de la Constitución Política, elegidos de conformidad con las siguientes reglas especiales:

1. El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá inscribir para la elección de 2022 al igual que los otros partidos o movimientos políticos con personería jurídica, listas únicas de candidatos propios o en coalición para las circunscripciones territoriales en que se elige la Cámara de Representantes.
2. Estas listas competirán en igualdad de condiciones de conformidad con las reglas ordinarias por la totalidad de las curules que se eligen en dichas circunscripciones.
3. Finalizada la asignación de las curules en cada circunscripción territorial, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces asignará al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal las que le hicieren falta para completar un mínimo de 3 miembros electos. Para este efecto, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces ordenará en orden descendente las 3 listas inscritas para la Cámara de Representantes por dicho partido o movimiento político, en listas propias o en coalición, que hubieren alcanzado las mayores votaciones y le asignará una curul a las listas que no la hubieren obtenido de conformidad con las reglas ordinarias de asignación de tales curules.

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 272 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 272.** La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios será ejercida por la Contraloría General de la República.

Podrá apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, universidades o instituciones de economía solidaria, escogidas en audiencia pública, celebrada previo concurso de méritos.

Los funcionarios de la Contraloría General de la República, que se designen para desempeñar estos cargos, serán escogidos mediante convocatoria pública.

Las Contralorías departamentales, distritales y municipales, hoy existentes, quedarán suprimidas cuando el Contralor General de la República determine que está en condiciones de asumir totalmente sus funciones. En el proceso de transición se respetará el período de los contralores actuales.

Los funcionarios de la Contraloría General de la República, que se designen para desempeñar estos cargos, no podrán ser reelegidos para el período inmediato. No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de la Asamblea o Concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el nivel ejecutivo del orden departamental, distrital o municipal, en el mismo período.

**Artículo 6°.** Elimínese el artículo 274 de la Constitución Política.

**Artículo 7°.** Elimínese el artículo 354 de la Constitución Política.

**Artículo 8.** Otórguense, por el término de seis (6) meses, facultades extraordinarias al Presidente de la República, para expedir decretos con fuerza de ley para suprimir o fusionar entidades y/u organismos administrativos del orden nacional y reducir la financiación estatal para el funcionamiento de los partidos políticos

**Parágrafo Transitorio.** Cumplido el término dispuesto en el presente artículo, el Gobierno Nacional deberá presentar e implementar un plan de reducción de gastos de personal que contemple un ahorro de mínimo 25 por ciento del costo total de este rubro.

**Artículo 9°.** Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

  
WILLA PATRICIA ROMERO SOTO  
Senadora de la República

  
PALOMA VALENCIA  
Senadora de la República

  
MIRIA FERNANDA CABAL  
Senadora de la República

  
PAOLA HOLGUIN  
Senadora de la República

  
ALEJANDRO CORRALES  
Senador de la República

  
FERNANDO GOMEZ  
Representante a la Cámara

  
MIGUEL ANGEL BARRETO  
Senador de la República

  
CIRO ALEJANDRO RAMIREZ  
Senador de la República

  
SANTIAGO VALENCIA  
Senador de la República

  
JHON HAROLD SUAREZ  
Senador de la República

  
RUBY HELENA CHAGUI  
Senadora de la República

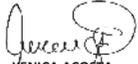
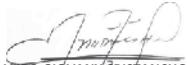
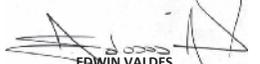
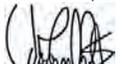
  
AMANDA ROCIO  
Senadora de la República

  
JENNIFER ARIAS  
Representante a la Cámara

  
RUBEN DARÍO MOLANO  
Representante a la Cámara

  
OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR  
Representante a la Cámara

  
GABRIEL JAIME VALLEJO  
Representante a la Cámara

|  |   |
|--|---|
|  <p><b>ESTEBAN QUINTERO CARDONA</b><br/>Representante a la Cámara</p>  <p><b>JHONAIRO BERRÍO</b><br/>Representante a la Cámara</p>  <p><b>OSCAR DARIO PEREZ</b><br/>Representante a la Cámara</p>  <p><b>YENICA ACOSTA</b><br/>Representante a la Cámara</p>  <p><b>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS</b><br/>Representante a la Cámara</p>  <p><b>CARLOS FELIPE MEJÍA</b><br/>Senador de la República</p>  <p><b>JAIRO GIOVAN CRISANCHO</b><br/>Representante a la Cámara</p>  <p><b>JUAN DAVID VELEZ</b><br/>Representante a la Cámara</p>  <p><b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b><br/>Representante a la Cámara</p>  <p><b>MARGARITA RESTREPO</b><br/>Representante a la Cámara</p>  <p><b>EDWIN VALDES</b><br/>Representante a la Cámara</p>  <p><b>FERNANDO NICOLÁS ARAUJO</b><br/>Senador de la República</p> |  <p><b>MARÍA DEL ROSARIO GUERRA</b><br/>Senadora de la República</p>  <p><b>CARLOS MEISEL</b><br/>Senador de la República</p>  <p><b>JHON JAIRO BERMUDEZ</b><br/>Representante a la Cámara</p>  <p><b>EDUARDO EMILIO PACHECO</b><br/>Senador de la República</p>  <p><b>JUAN MANUEL DAZA</b><br/>Representante a la Cámara</p>  <p><b>JUAN ESPINAL</b><br/>Representante a la Cámara</p> |
|--|---|

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

El presente proyecto de acto legislativo tiene por objeto una reestructuración en la conformación del Honorable Congreso de la República, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes con el fin de poder reducir el número de curules de ambas cámaras y ser más eficientes en el gasto del erario hacia la rama legislativa del poder público.

De igual manera, la presente reforma busca que la estructura del Estado sea menor lo cual influye en la destinación de recursos para su funcionamiento y mantenimiento.

De conformidad con lo anterior, el presente proyecto de acto legislativo busca fijar un número máximo de curules para el Senado de la República, y una nueva manera de adelantar las distribuciones para la Cámara de Representantes, con lo cual se busca adelantar una reducción importante del Congreso de la República, fijando en 50 curules los escaños para el Senado de la República, con una curul adicional para las comunidades indígenas.

De igual manera, para la Cámara de Representantes, se establece que se otorgan dos curules para cada una de las circunscripciones (32 departamentos y Bogotá, D. C.) para un total de 66 curules y una adicional por cada millón de habitantes de cada una de las circunscripciones territoriales, lo cual fundamentados en la proyección poblacional del DANE para el año 2018 da un total de 33 escaños adicionales. Lo anterior más las 7 circunscripciones especiales (3 para las FARC, 1 Comunidades Afro, 1 indígenas, 1 colombianos en el exterior, 1 el candidato a la vicepresidencia que haya quedado de segundo en los escrutinios) da como resultado un total de 106 escaños para la Corporación.

Así mismo, se busca frenar el crecimiento que puede llegar a tener el congreso por el incremento poblacional derivado del censo llevado a cabo en años recientes por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el cual para el año 2019 proyectaba una población de 49.395.678 personas, y para el año 2020 una población de 50.372.4241, lo cual puede llegar a incrementar el número de curules en la Cámara de Representantes al no tener en la actualidad un tope máximo de integrantes, sino que las distribuye acorde con el número de habitantes por circunscripción.

Actualmente el Congreso de la República se compone de 280 congresistas, los cuales tienen un salario mensual de 34.151.687, según el último decreto firmado por el señor Presidente de la República en julio de 2019, y cuyo rubro total por mes es de 9.528.320.673, incluyendo ambas cámaras. Así mismo, acorde con lo establecido por la Ley 5ª, cada congresista dispondrá de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes para poder conformar su unidad de trabajo

legislativo, la cual por congresista mensual genera un costo de 43.890.150, y por la totalidad de los congresistas el rubro equivale a 11.762.560.200 de pesos mensuales.

Otro de los rubros que se requieren para el Congreso de la República es el referido al alquiler de los vehículos en los cuales se movilizan y el personal que se requiere para ello, lo cual tiene un costo de 42.000 millones que paga la Cámara, mientras que la UNP responde por el pago de los escoltas que también hacen parte de esos esquemas de seguridad.

Adicionalmente, debemos tener en cuenta el costo de los contratos que se adelantan por parte de cada una de las direcciones administrativas tanto del Senado de la República, como de la Cámara de Representantes, con relación a los pasajes aéreos para que los congresistas se puedan trasladar a su región y a la ciudad de Bogotá en el caso de los representantes, y a nivel nacional en el caso de los senadores.

Así mismo, se debe tener presente el rubro que se debe destinar a los insumos de papelería, equipos de computación y demás elementos que se requieren para el funcionamiento del Congreso y de las oficinas de los asesores de los congresistas que al año son un rubro importante en la economía del erario.

Según el histórico de las encuestas realizadas por Invamer Poll, para diciembre del 2010, el Congreso contaba con una imagen desfavorable del 48% frente a una imagen favorable del 42%, siendo el pico más alto de desfavorabilidad para ese año el mes de abril con un 54%. En diciembre de 2011 la imagen desfavorable se situaba en el 47% frente a una imagen favorable del 44%, encontrando el pico máximo de desfavorabilidad en un 54% para los meses de mayo y noviembre; Para diciembre de 2012 el panorama es aún más desalentador, la imagen desfavorable se encontraba en un 64% frente a una imagen favorable del 30%, cifras que no se veían desde abril del año 2002 y cabe resaltar que en el mes de junio de 2012 llegó a tener una desaprobación del 69%. Para diciembre de 2013 la desaprobación se encontraba en el 69% frente a una favorabilidad del 27% y en el mes de octubre llegó al 71% de desfavorabilidad. Finalizando el año 2014 la desfavorabilidad se situaba en el 68% frente a una favorabilidad del 24%. Para agosto de 2015, la imagen desfavorable es del 72% frente a una imagen favorable del 22%, y en la más reciente encuesta de febrero de 2021 los niveles llegan a 81% de desfavorabilidad frente a un 12% de favorabilidad y, en diciembre de 2019 llega a su máximo histórico de desfavorabilidad con un 84% frente a un 10% de favorabilidad.



Siendo así y con base en todo lo anterior, al reducir el número de curules en el Congreso de la República, se verá reflejado en un ahorro importante para el erario, cuyos recursos serán destinados acorde con las necesidades que considere el Gobierno nacional, en beneficio de la población.

Es por lo anterior, que se pone a consideración el presente proyecto de acto legislativo con el fin de hacer más eficiente la labor congresional y busca reducir los gastos que se derivan de la misma para su correcto y adecuado funcionamiento.

| Departamento       | CURULES FIJAS | CURUL POR CADA MILLÓN | Proyección Habs. 2018 <sup>8</sup> | CURULES TOTALES |
|--------------------|---------------|-----------------------|------------------------------------|-----------------|
| Antioquia          | 2             | 6,4                   | 6.407.102                          | 8               |
| Atlántico          | 2             | 2,5                   | 2.535.517                          | 4               |
| Bogotá, D. C.      | 2             | 7,4                   | 7.412.566                          | 9               |
| Bolívar            | 2             | 2,0                   | 2.070.110                          | 4               |
| Bolívar            | 2             | 1,2                   | 1.217.376                          | 3               |
| Caldas             | 2             | 0,9                   | 998.255                            | 2               |
| Cauca              | 2             | 0,4                   | 401.849                            | 2               |
| Cauca              | 2             | 1,4                   | 1.464.488                          | 3               |
| Cesar              | 2             | 1,2                   | 1.200.574                          | 3               |
| Córdoba            | 2             | 1,7                   | 1.784.783                          | 3               |
| Cundinamarca       | 2             | 2,9                   | 2.919.060                          | 4               |
| Chocó              | 2             | 0,5                   | 534.826                            | 2               |
| Huila              | 2             | 1,1                   | 1.100.386                          | 3               |
| La Guajira         | 2             | 0,8                   | 880.560                            | 2               |
| Magdalena          | 2             | 1,3                   | 1.341.746                          | 3               |
| Meta               | 2             | 1,0                   | 1.039.722                          | 3               |
| Nariño             | 2             | 1,6                   | 1.630.592                          | 3               |
| Norte de Santander | 2             | 1,4                   | 1.491.489                          | 3               |
| Quindío            | 2             | 0,5                   | 539.904                            | 2               |
| Rosaldía           | 2             | 0,9                   | 943.401                            | 2               |
| Santander          | 2             | 2,1                   | 2.184.837                          | 4               |
| Sucre              | 2             | 0,9                   | 904.863                            | 2               |
| Tolima             | 2             | 1,3                   | 1.330.187                          | 3               |
| Valle del Cauca    | 2             | 4,4                   | 4.475.886                          | 6               |
| Arauca             | 2             | 0,2                   | 262.174                            | 2               |
| Casare             | 2             | 0,4                   | 420.504                            | 2               |
| Putumayo           | 2             | 0,3                   | 348.182                            | 2               |

| Departamento   | CURULES FIJAS | CURUL POR CADA MILLÓN | Proyección Habs. 2018 <sup>8</sup> | CURULES TOTALES |
|--|---------------|-----------------------|------------------------------------|-----------------|
| Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina | 2             | 0,1                   | 61.280                             | 2               |
| Amazonas   | 2             | 0,1                   | 76.589                             | 2               |
| Guaviare   | 2             | 0,0                   | 48.114                             | 2               |
| Guaviare   | 2             | 0,1                   | 82.767                             | 2               |
| Vaupés   | 2             | 0,0                   | 40.797                             | 2               |
| Vichada  | 2             | 0,1                   | 107.808                            | 2               |
| TOTAL PARCIAL  |               |                       |                                    | 99              |
| FARC 2018-2026   | 3             | 0,0                   | 0                                  | 3               |
| Comunidades afro   | 1             | 0,0                   | 0                                  | 1               |
| Indígenas  | 1             | 0,0                   | 0                                  | 1               |
| Internacional  | 1             | 0,0                   | 0                                  | 1               |
| Fórmula vice   | 1             | 0,0                   | 0                                  | 1               |
| Total curules  |               |                       |                                    | 106             |

MILLA PATRICIA ROMERO SOTO  
Senadora de la República

PALOMA VALENCIA  
Senadora de la República

OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR  
Representante a la Cámara

GABRIEL JAIME VILLALOBOS  
Representante a la Cámara

MIRRA FERNANDA CABAL  
Senadora de la República

PAOLA HOLGUIN  
Senadora de la República

ESTEBAN QUINTERO CARDONA  
Representante a la Cámara

JAIRO GIOVANI CRISTANCHO  
Representante a la Cámara

ALEJANDRO CORRALES  
Senador de la República

FERNANDO GOMEZ  
Representante a la Cámara

JHON JAIRO BERRIO  
Representante a la Cámara

JUAN DAVID VELEZ  
Representante a la Cámara

MIGUEL ÁNGEL BARRETO  
Senador de la República

CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ  
Senador de la República

OSCAR DARIÓ PEREZ  
Representante a la Cámara

ENRIQUE CABRALES BAQUERO  
Representante a la Cámara

SANTIAGO VALENCIA  
Senador de la República

JHON HAROLD SUAREZ  
Senador de la República

YENICA ACOSTA  
Representante a la Cámara

MARGARITA RESTREPO  
Representante a la Cámara

RUBY HELENA CHAGUI  
Senadora de la República

AMANDA ROGIO  
Senadora de la República

CHRISTIAN MUNIR GARCÉS  
Representante a la Cámara

EDWIN VALDES  
Representante a la Cámara

JENNIFER ARIAS  
Representante a la Cámara

RUBEN DARIÓ MOLANO  
Representante a la Cámara



**CARLOS FELIPE MEJIA**  
Senador de la República

**MARIA DEL ROSARIO GUERRA**  
Senadora de la República

**CARLOS MEISEL**  
Senador de la República

**JHON JAIRO BERMUDEZ**  
Representante a la Cámara

**FERNANDO NICOLAS ARAUJO**  
Senador de la República

**EDUARDO EMILIO PACHECO**  
Senador de la República

**JUAN MANUEL DAZA**  
Representante a la Cámara

**JUAN ESPINAL**  
Representante a la Cámara

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 6 de mayo de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo 39/21 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN ALGUNOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores, MILLA PATRICIA ROMERO SOTO, PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA, MARIA FERNANDA CABAL MOLINA, PAOLA ANDREA HOLGUIN MORENO, ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR, MIGUEL ANGEL BARRETO, CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES, SANTIAGO VALENCIA GOMEZ, JHON HAROLD SUAREZ, RUBY HELENA CHAGUI SPATH, AMANDA ROCIO GONZALEZ RODRIGUEZ, CARLOS FELIPE MEJIA, FERNANDO NICOLAS ARAUJO RUMIE, MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA, EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO, CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA, H.R. JENNIFER ARIAS, JUAN MANUEL DAZA IGUARAN, RUBEN DARIO MOLANO, OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR, GABRIEL JAIME VALLEJO, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, JAIRO GIOVANY CRISTANCHO, JHON JAIRO BERRIO, JUAN DAVID VELEZ, OSCAR DARIO PEREZ, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, YENICA ACOSTA, MARGARITA RESTREPO, CHRISTIAN MUNIR GARGES, EDWIN ALBERTO VALDES RODRIGUEZ, JHON JAIRO BERMUDEZ, JUAN FERNANDO ESPINAL RAMIREZ, LUIS FERNANDO GOMEZ BATANCOURT, La materia de qué 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.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – MAYO 06 DE 2021**

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**

**ARTURO CHAR CHALJUB**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 40 DE 2021 SENADO**

*por el cual se establece la pena de prisión perpetua por delitos contra la administración pública y el patrimonio del Estado.*

Proyecto de Acto Legislativo No. \_\_\_ de 2021  
“Por el cual se establece la pena de prisión perpetua por delitos contra la administración pública y el patrimonio del Estado”

**El Congreso de Colombia  
DECRETA**

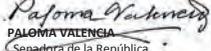
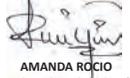
**Artículo 1. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:**

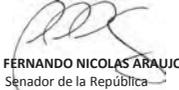
**Artículo 34.** Se prohíben penas de destierro y confiscación. No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social. De manera excepcional, por delitos contra la administración pública y el patrimonio del Estado, o cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal que implique violencia o sea puesto en incapacidad de resistir o sea incapaz de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua. Toda pena de prisión perpetua tendrá control automático ante el superior jerárquico. En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado.

**Parágrafo transitorio.** El Gobierno Nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua. Se deberá formular en el mismo término, una política pública integral que desarrolle la protección de niños, niñas y adolescentes; fundamentada principalmente en las alertas tempranas, educación, prevención, acompañamiento psicológico y la garantía de una efectiva judicialización y condena cuando sus derechos resulten vulnerados. Anualmente se presentará un informe al Congreso de la República sobre el avance y cumplimiento de esta política pública. Así mismo, se conformará una Comisión de Seguimiento, orientada a proporcionar apoyo al proceso de supervisión que adelantará el Legislativo.

**Parágrafo Transitorio 2.** El Gobierno Nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente todos los aspectos de la prisión perpetua por delitos contra la administración pública y el patrimonio de Estado.

**Artículo 2. Vigencia y derogatorias.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

|  |  |
|--|--|
| <br><b>MILLA PATRICIA ROMERO SOTO</b><br>Senadora de la República   | <br><b>PALOMA VALENCIA</b><br>Senadora de la República          |
| <br><b>MARÍA FERNANDA CABAL</b><br>Senadora de la República         | <br><b>PAOLA HÓLGUIN</b><br>Senadora de la República            |
| <br><b>ALEJANDRO CORRALES</b><br>Senador de la República            | <br><b>FERNANDO GOMEZ</b><br>Representante a la Cámara          |
| <br><b>MIGUEL ÁNGEL BARRETO</b><br>Senador de la República          | <br><b>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ</b><br>Senador de la República    |
| <br><b>SANTIAGO VALENCIA</b><br>Senador de la República             | <br><b>JHON HAROLD SUAREZ</b><br>Senador de la República        |
| <br><b>RUBY HELENA CHAGUI</b><br>Senadora de la República           | <br><b>AMANDA ROCIO</b><br>Senadora de la República             |
| <br><b>JENNIFER ARIAS</b><br>Representante a la Cámara             | <br><b>RUBÉN DARIO MOLANO</b><br>Representante a la Cámara     |
| <br><b>OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR</b><br>Representante a la Cámara | <br><b>GABRIEL JAIME VALLEJO</b><br>Representante a la Cámara |

|  |   |
|--|---|
| <br><b>ESTEBAN QUINTERO CARDONA</b><br>Representante a la Cámara | <br><b>JAIRO GIOVANY CRISÁNCHO</b><br>Representante a la Cámara  |
| <br><b>JHON JAIRO BERRIO</b><br>Representante a la Cámara        | <br><b>JUAN DAVID VELEZ</b><br>Representante a la Cámara         |
| <br><b>OSCAR DARIO PEREZ</b><br>Representante a la Cámara         | <br><b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b><br>Representante a la Cámara |
| <br><b>YÉNICA ACOSTA</b><br>Representante a la Cámara             | <br><b>MARGARITA RESTREPO</b><br>Representante a la Cámara       |
| <br><b>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS</b><br>Representante a la Cámara   | <br><b>EDWIN VALDES</b><br>Representante a la Cámara             |
| <br><b>CARLOS FELIPE MEJÍA</b><br>Senador de la República        | <br><b>FERNANDO NICOLÁS ARAUJO</b><br>Senador de la República   |
| <br><b>CARLOS MEISEL</b><br>Senador de la República             | <br><b>EDUARDO EMILIO PACHECO</b><br>Senador de la República   |

|   |   |
|---|---|
| <br><b>JHON JAIRO BERMEUZ</b><br>Representante a la Cámara | <br><b>JUAN ESPINAL</b><br>Representante a la Cámara |
|---|---|

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Congresistas de diferentes bancadas presentamos ante el país este importante proyecto de reforma constitucional para que los corruptos puedan ser condenados a prisión perpetua.

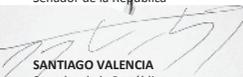
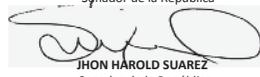
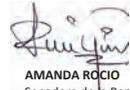
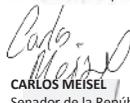
Nos cansamos de los escándalos de Odebrecht, Saludcoop, Caprecom, Samuel Moreno y los Nule, dónde los corruptos se roban miles de millones de la salud, de la infraestructura, de la educación y, en general, de todos los colombianos y pagan unas penas infimas de prisión y salen a disfrutar lo que le robaron a la ciudadanía.  
¡No más!

Colombia debe avanzar en este sentido, debemos luchar sin tregua contra la corrupción. Qué los corruptos le tengan miedo a nuestra legislación, que no se salgan con la suya y la victoria sea para todos los colombianos decentes y trabajadores que con sus impuestos sacan adelante al país.

Hacemos un llamado al Congreso de la República para que le dé trámite expedito a esta importante reforma. Qué Seamos responsables y estemos a la altura de las necesidades de la ciudadanía. Esto no da espera.

¡Acabemos con la corrupción ya!

|   |   |
|---|---|
| <br><b>MILLA PATRICIA ROMERO SOTO</b><br>Senadora de la República | <br><b>PALOMA VALENCIA</b><br>Senadora de la República |
| <br><b>MARÍA FERNANDA CABAL</b><br>Senadora de la República       | <br><b>PAOLA HÓLGUIN</b><br>Senadora de la República   |
| <br><b>ALEJANDRO CORRALES</b><br>Senador de la República          | <br><b>FERNANDO GOMEZ</b><br>Representante a la Cámara |

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
| <br><b>MIGUEL ANGEL BARRETO</b><br>Senador de la República        | <br><b>CIRO ALEJANDRO RAMIREZ</b><br>Senador de la República      | <br><b>OSCAR DARIO PEREZ</b><br>Representante a la Cámara      | <br><b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b><br>Representante a la Cámara |
| <br><b>SANTIAGO VALENCIA</b><br>Senador de la República           | <br><b>JHON HAROLD SUAREZ</b><br>Senador de la República          | <br><b>YENICA ACOSTA</b><br>Representante a la Cámara          | <br><b>MARGARITA RESTREPO</b><br>Representante a la Cámara       |
| <br><b>RUBY HELENA CHAGUI</b><br>Senadora de la República         | <br><b>AMANDA ROCIO</b><br>Senadora de la República               | <br><b>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS</b><br>Representante a la Cámara | <br><b>EDWIN VALDES</b><br>Representante a la Cámara             |
| <br><b>JENNIFER ARIAS</b><br>Representante a la Cámara            | <br><b>RUBEN DARIO MOLANO</b><br>Representante a la Cámara        | <br><b>CARLOS FELIPE MEJIA</b><br>Senador de la República      | <br><b>FERNANDO NICOLAS ARAUJO</b><br>Senador de la República    |
| <br><b>OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR</b><br>Representante a la Cámara | <br><b>GABRIEL JAIME VALLEJO</b><br>Representante a la Cámara     | <br><b>CARLOS MEISEL</b><br>Senador de la República            | <br><b>EDUARDO EMILIO PACHECO</b><br>Senador de la República    |
| <br><b>ESTEBAN QUINTERO CARDONA</b><br>Representante a la Cámara | <br><b>JAIRO GIOVANY CRISTANCHO</b><br>Representante a la Cámara | <br><b>JHON JAIRO BERMUDEZ</b><br>Representante a la Cámara   | <br><b>JUAN ESPINAL</b><br>Representante a la Cámara           |
| <br><b>JHON JAIRO BERRIO</b><br>Representante a la Cámara       | <br><b>JUAN DAVID VELEZ</b><br>Representante a la Cámara        |   |   |

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 6 de mayo de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo 40/21 Senado “POR EL CUAL SE ESTABLECE LA PENA DE PRISIÓN PERPETUA POR DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL PATRIMONIO DEL ESTADO” me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores, MILLA PATRICIA ROMERO SOTO, PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA, MARIA FERNANDA CABAL MOLINA, PAOLA ANDREA HOLGUIN MORENO, ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR, MIGUEL ANGEL BARRETO, CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES, SANTIAGO VALENCIA GOMEZ, JHON HAROLD SUAREZ, RUBY HELENA CHAGUI SPATH, AMANDA ROCIO GONZALEZ RODRIGUEZ, CARLOS FELIPE MEJIA, FERNANDO NICOLAS ARAUJO RUMIE, MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA, EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO, CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA, H.R. JENNIFER ARIAS, JUAN MANUEL DAZA IGUARAN, RUBEN DARIO MOLANO, OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR, GABRIEL JAIME VALLEJO, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, JAIRO GIOVANY CRISTANCHO, JHON JAIRO BERRIO, JUAN DAVID VELEZ, OSCAR DARIO PEREZ, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, YENICA ACOSTA, MARGARITA RESTREPO, CHRISTIAN MUNIR GARCÉS, EDWIN ALBERTO VALDES RODRIGUEZ, JHON JAIRO BERMUDEZ, JUAN FERNANDO ESPINAL RAMIREZ, LUIS FERNANDO GOMEZ BATANCOURT, La materia de qué 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.

GREGORIO ELJACH PACHECO  
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – MAYO 06 DE 2021

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

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

# PONENCIAS

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 134 DE 2020 CÁMARA - 395 DE 2021 SENADO

*por la cual se crea una especialidad judicial agraria y rural, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., mayo de 2021

**Honorable Senador  
MIGUEL ÁNGEL PINTO**

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente  
Senado de la República  
E.S.D.

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate en Senado del Proyecto de Ley Estatutaria Nro: 134 de 2020 Cámara - 395 de 2021 Senado, por la cual se crea una especialidad judicial agraria y rural, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En calidad de ponentes del proyecto de Ley Estatutaria de la referencia, por designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, comunicada el 28 de abril de 2021, me permito rendir informe de ponencia para primer debate de la iniciativa en esta Comisión, en los siguientes términos:

### I. TRÁMITE Y SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por objeto regular el marco procesal que rige las actuaciones judiciales y mecanismos alternativos para la resolución de los litigios y controversias respecto de los derechos de propiedad, posesión, ocupación, uso y tenencia de bienes inmuebles ubicados en suelo rural, las relaciones económicas de índole agraria particularmente descritas en esta Ley y la legislación agraria vigente.

Esta iniciativa que es de origen gubernamental, fue radicada en la Secretaría de la Cámara de Representantes por el Gobierno Nacional, y en su nombre

por la entonces Ministra de Justicia y del Derecho, doctora Margarita Cabello Blanco, el 20 de julio de 2020.

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, fueron designados como ponentes los representantes Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Juanita María Goebertus Estrada, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, Buenaventura León León, Juan Carlos Lozada Vargas, David Ernesto Pulido Novoa, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos German Navas Talero y Ángela María Robledo Gómez.

#### I.I Audiencia Pública en Cámara

Por solicitud de los ponentes mencionados anteriormente, se realizó Audiencia Pública que tuvo lugar el día 5 de octubre de 2020, de manera virtual a través de la plataforma Hangouts Meet. Participaron en la Audiencia magistrados del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura; académicos, organizaciones de la sociedad civil y agencias del Estado. Las intervenciones hechas en la Audiencia quedaron fielmente consignadas en la Gaceta del Congreso número 1474 publicada el 11 de diciembre de 2020. Y que para información de los Honorables Senadores en el debate del proyecto se citó:

**-Óscar Darío Amaya (Consejo de Estado):** Desarrollo del acuerdo de paz: El Consejo de Estado ve con buenos ojos el cumplimiento del Acuerdo, en específico del punto 1.1.8.

El Acuerdo de Escazú si bien no ha sido ratificado, ya fue firmado y es un acuerdo que se refiere a la información, participación y acceso a la justicia ambiental, aunque no es obligatorio crear jueces ambientales, sí promover la justicia ambiental. En el PND, el actual Gobierno incluyó la creación de jueces agrarios y de tribunales ambientales.

**-Comentarios del Consejo de Estado al proyecto:** Se omiten instituciones como derechos reales distintos a la propiedad como servidumbre, usufructo, no hay inclusión de ningún principio de contenido ambiental en el proyecto, sino que todo es agrario.

En el tema de las fuentes (art. 8) se ignoran los aspectos ambientales que deben aplicar los jueces que se ocupan de los temas agrarios. En el artículo 12 la itinerancia no está clara.

El principal comentario es que el proyecto está incompleto: le falta la incorporación de lo ambiental, porque el PL lo trata como si fuera un tema residual. La especialidad debe ser agraria y ambiental: Estructura: 1) jueces agrarios y ambientales 2) salas agrarias y ambientales 3) dos plazas en la Sección Primera del Consejo de Estado y una Sala Agraria y Ambiental en la CSJ. Esto porque lo agrario y lo ambiental es inescindible. Los debates en Colombia no son divididos, porque la tierra tiene un componente ecológico y la propiedad tiene una función social y ecológica. Abordar lo agrario sin tener en cuenta lo ambiental aplaza la solución definitiva del problema. Promover el uso adecuado de la tierra pasa por tener en cuenta sus elementos físicos y químicos: agua y suelo.

**-Gloria Stella López (Consejo Superior de la Judicatura):** Es inseparable la jurisdicción ambiental de la jurisdicción agraria. Deben crearse como una especialidad en tierras en la justicia ordinaria. Considera que no cree que deba ser una jurisdicción especial, sino que se trate de una especialidad dentro de la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contenciosa.

Incorporar en un solo texto los dos PL. Este PL modifica la Ley 270, la Ley 1437, Ley 731 y la Ley 160 del 94. Hay que revisar bien estas normas para que no haya contradicciones.

Se plantean algunos puntos que no deben cobijarse en el desarrollo de esta Ley puesto que son normas que ya están expresadas en el CGP y en la Ley 143. La creación de conciliadores de derecho -tanto en la jurisdicción agraria como en la contenciosa- desdibuja la función propia del juez que es resolver el conflicto, así sea a través de la conciliación. - Los jueces adjuntos generan inseguridad jurídica entonces hay que revisar. Preocupa que hay aspectos que no se incluyeron como controversias, a saber: desarrollo de actividades productivas, formalización y normalización de la propiedad, sistema nacional de áreas protegidas como los parques nacionales y regionales naturales y reservas forestales.

Hay que separar muy bien las competencias de la jurisdicción ordinaria y de la contenciosa, para que no haya conflictos de competencia y no generar mayor desgaste judicial por las controversias que de esto pueda derivarse. La planta tipo de los despachos ¿quiénes debe conformar el equipo de trabajo?

El CSJ considera que se debe tener el apoyo de especialistas en derecho ambiental, topógrafo y otras especialidades.

Lo agrario y ambiental deben constituir una sola especialidad, y mirar el aporte de la especialidad de restitución de tierras. Insiste en la creación de mesas de trabajo de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura y la Procuraduría General de la Nación.

**-Luis Armando Tolosa (Presidente Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia):** Llamado a la organización en la legislación en materia de tierras, por ejemplo, en lo relativo a la prescripción, restitución de tierras, etc. No hay unificación normativa. Abogar por la creación de una unidad legislativa que abogue por los problemas del minifundio y el latifundio, la productividad y la concentración de tierras y dar un reglamento orgánico a las leyes de tierras. Esto incide en el PL actual.

Este PL no tiene sentido solo desde lo consagrado en el Acuerdo de Paz, sino también en lo relativo al Orden público ecológico nacional y mundial, en el sentido de que los problemas ambientales carecen una organización y empalme con las leyes de tierra en materia de protección.

Propuesta: Sala de Casación Civil, Agraria y Ambiental. En lo concerniente a la organización de la sala de casación civil de la Corte Suprema de Justicia, consideran que la creación de una sala autónoma genera problemas internos sobre el gobierno de la propia Corte Suprema y sobre la distribución del poder. Por tanto, la propuesta es que la Sala tal como existe, resuelva los conflictos, así como lo ha venido haciendo. La Sala está en capacidad de trabajar en la organización de la justicia agraria y ambiental con sus siete magistrados. Lo han hecho con la Ley de tierras, la Ley 1148, la reforma del 36, reforma del 60, 61, han proferido decisiones hito en esta materia. Han aplicado el Acuerdo de Paz en las decisiones de tutela que han conocido sobre esta materia.

Solicitud que se les apoye con magistrados auxiliares. - Deben unificarse los estatutos de tierras Octavio Augusto Tejeiro (Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia) - No es necesario crear una Sala nueva. - Tema procesal: la unicidad de estatutos procesales es útil para el ciudadano y para los abogados. Quizá sea lo mejor mantener el CGP tal como existe, y que en el PL que se discute se mantengan los postulados esenciales del derecho rural y agrario, para que cuando los jueces lo estén aplicando sepan que lo que se aplica es el CGP pero que llegados a este tema se aplican los postulados básicos que ya están señalados en el PL. En síntesis, plantea eliminar las

|   |  |
|---|--|
| <p>modificaciones y adiciones que se hacen al CGP para evitar inconvenientes interpretativos y aplicativos y de integración de la ley.</p> <p>Los postulados básicos deberán cumplirse además del CGP o por encima de él. Estos postulados deberían ser: posibilidad de decisión extrapetita y ultrapetita, tema de la competencia territorial que se privilegie el domicilio del campesino -que es la parte débil de la relación procesal- para que el mismo no tenga que demandar en el foro real o en el foro contractual, la prueba de oficio teniendo en cuenta esta asimetría de relaciones (énfasis en la carga dinámica de la prueba). El PL como está genera un paralelismo con el CGP.</p> <p><b>-Margarita Varón (Colombia Rural):</b> Este PL tiene que poner más énfasis y recursos en los jueces municipales que si van a tener una capacidad de ir a las áreas más remotas del país. Se sugiere acotar el proyecto para mantener integralidad en la resolución de los conflictos. La composición de la litis debe atender a la complejidad de los conflictos ambientales, ejemplo, conflictos interétnicos. Enfoque étnico: armonización con derecho propio y la aproximación de la justicia rural.</p> <p>Órgano de cierre único, es bastante confuso mantener las dos jurisdicciones pues se siguen compartimentando los conflictos que en la mayoría de casos tienen involucrado un bien público.</p> <p><b>-Manuel Ramos:</b> Hay que formar jueces agrarios: no está de acuerdo en que sea la Sala de Casación Civil el órgano de cierre, porque cree que no se atiende a la realidad del campesinado.</p> <p><b>-Lorena Garnica:</b> Se unen las competencias separadas judiciales y administrativas. Énfasis en la oferta institucional: el juez cercano a los ciudadanos rompiendo barreras de acceso. (un juez que trabaje los domingos, que este acompañado de un conciliador experto en derecho)</p> <p>La competencia ambiental como residual, en tanto es necesario que el juez no tenga demasiadas competencias pues podría desatender lo que se pretende resolver con el PL: la litigiosidad relacionada con la tenencia de la tierra en zonas rurales.</p> <p>Solamente deberán ser atendidos aquellos puntos ambientales que sean necesarios para resolver lo agrario.</p>  | <p><b>-Aura Bolívar:</b> Jurisdicción: robustecer la justicia desde abajo, unificar criterios interpretativos—&gt; construcción de cuerpo institucional y doctrinario autónomo y unificado. Cree que esto no es posible de lograr con dos especialidades distintas porque probablemente sus criterios de interpretación también lo serían.</p> <p>Necesidad de funcionarios capaces de entender los problemas de la ruralidad: no entender los conflictos rurales como problemas civiles, pues en ellos hay una igualdad de partes y el juez es un tercero imparcial. La justicia agraria le apuesta a lo contrario porque la relación es desigual.</p> <p>Línea dura de procedimientos y principios agrarios para dar equilibrio a las partes, esto en caso de que decida no hacer modificaciones al CGP.</p> <p>Esta jurisdicción debe ser de carácter permanente porque va a resolver conflictos históricos y no solos relacionados con el conflicto armado.</p> <p>Cuando se trate de temas ambientales ligados a los problemas de fondo sobre el acceso a la propiedad o uso, etc., habrá que resolverlos en esta jurisdicción. En todo caso, si bien se podía pensar en una jurisdicción agraria y ambiental, considera que las condiciones no están dadas para eso y que por apostarle a más se termine obstruyendo la eficacia.</p> <p>Proceso mixto: mantener competencias administrativas que se conducen a lo judicial. El proyecto debe incorporar medidas para jalonar y obtener información y colaboración de distintas entidades. Coordinación interinstitucional para que los jueces puedan avanzar, no pueden hacerlo solos: acceso a información.</p> <p>Fortalecimiento de la justicia desde abajo: juez asume un rol activo de protección de los bienes del Estado. Deben desarrollarse elementos como: participación del campesinado y sus organizaciones, fallos ultra y extrapetita donde el juez tiene posibilidad de asumir una mayor defensa y protección de bienes del Estado, que no solo se considere el campesinado, sino también el patrimonio del Estado y en consecuencia de quienes tienen acceso preferente: comunidades campesinas.</p> <p><b>-Andrés García:</b> Fortalecer la presencia estatal en las zonas rurales y por ello debe tener vocación de permanencia de la especialidad. También concluye que sí es necesario hacer énfasis en la ruralidad dentro del PL.</p> |
| <p>Cierre jurídico a los distintos problemas que surgen en relación con los procesos administrativos para brindar acceso a tierras.</p> <p>El diseño ideal sería una jurisdicción agraria, sin embargo, reconoce que la creación de la especialidad es un avance esencial siempre y cuando se prevean los recursos necesarios para ponerlo en marcha.</p> <p>En relación con los posibles conflictos de competencias, sugiere una solución como la de la JEP: creación de una sala repartidora que determinen de antemano la competencia y cuando los casos involucren ambas jurisdicciones crear mecanismos desde el principio para la solución conjunta.</p> <p>Establecer mecanismos de coordinación con la jurisdicción indígena que no está mencionada. Precisar prevalencia normativa, desarrollar conflictos de uso y los criterios interpretativos cuando haya conflicto entre los cuerpos normativos.</p> <p><b>-Cesar Valderrama (Dejusticia):</b> Lo ultra y extrapetita se debe extender a cuando hay intereses del Estado. La conciliación debe tener límites, sobre todo considerando esas relaciones desiguales. Si se trata de especialidad, vale la pena pensar en solo una jurisdicción por la ineficiencia que puede conllevar una duplicidad de actores y por la dificultad de alcanzar uniformidad en las decisiones. Considera que debe ser la contenciosa administrativa.</p> <p><b>-Carlos Duarte:</b> Definición de campesino Sentencia 2028/18 de la CSJ. Se hace necesario que la jurisdicción tenga su propia instancia de cierre. Faltan instrumentos específicos relacionados con conflictos territoriales, interculturales y ambientales y profundizar en DESC. El PL debería prever que los acuerdos construidos en escenarios alternativos de resolución de conflictos cuenten con validez jurídica en relación a la autoridad agraria y ambiental.</p> <p>El amparo a la pobreza en casos de sujetos de especial protección constitucional debe ir más allá de la rama judicial.</p> <p><b>-Camilo Enrique Blanco (Agencia de Desarrollo Rural):</b> Considera que debe modificarse el art. 54 del PL en tanto impone al ciudadano la obligación de aportar datos registrales y catastrales del predio objeto de litigio. Esto debería hacerlo las entidades territoriales y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.</p> | <p><b>-Diego Fernando Trujillo (Procurador Delegado para Asuntos Rurales):</b> Los conflictos pequeños de los campesinos tienen que tener un procedimiento simple para lograr soluciones prontas. Para ello, el papel del Ministerio Público como conciliador es relevante para lograr soluciones asequibles y de fácil consecución.</p> <p><b>-Andrés Castro (Unidad de Restitución de Tierras):</b> El proyecto no contempla disposiciones orientadas a precisar las competencias entre los jueces y magistrados especializados en Restitución de tierras y la especializada que se pretende crear. Se recomienda referencia expresa.</p> <p>Armonizar el PL con otros proyectos que también se relacionan con administración de justicia y justicia agraria y rural.</p> <p><b>-Ricardo Arias (Delegado para Asuntos Agrarios de la Defensoría del Pueblo):</b> El PL no especifica los asuntos en los que resulta procedente e improcedente la conciliación. Se requiere identificación expresa. Desarrollar a profundidad medidas de perspectiva diferencial tanto étnica como de género. Se debe armonizar con las acciones que adelanta ante la Agencia Nacional de Tierras. Importancia de contemplar el derecho ambiental en el PL.</p> <p><b>-Marcela Castellanos (PRODETER Colombia):</b> La creación de dos especialidades puede incurrir en vicio inconstitucional, pues trasgrede el principio de juez natural. No es fácil distinguir entre lo público y privado cuando de tierras se trata y no hay unificación jurisprudencial.</p> <p>En la ruralidad la conectividad es muy baja, se debe revisar el artículo 3 para no vulnerar el derecho de defensa. No está establecido un órgano de cierre.</p> <p>El artículo 49 no prevé la forma de resolución de los conflictos de competencia</p> <p>En sesión plenaria de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley fue aprobado, cuyo texto aprobado en segundo debate se encuentra publicado en la Gaceta 038 de 2021, y ha hecho tránsito al Senado de la República.</p> <p><b>I.II Audiencia pública en Senado</b></p> <p>El 30 de abril de 2021, se llevó a cabo audiencia pública en Comisión Primera de Senado, donde se inscribieron 157 participantes para debatir alrededor del</p>   |

|  |  |
|--|--|
| <p>Proyecto de Ley Estatutaria objeto de esta ponencia desde las 10:00 a.m. De estas participaciones, quiero destacar las voces de algunos líderes campesinos, víctimas de restitución de tierras y ganaderos que alzaron su voz en contra de esta iniciativa gubernamental. El foro duró dos horas y 43 minutos y contó también con la presencia de varias instituciones del nivel nacional.</p> <p>En el foro participaron 40 personas de acuerdo con constancia sobre ello, que presentó el señor Secretario Guillermo Giraldo, y a continuación presentó algunas de esos testimonios que dejan al descubierto la inconveniencia del Proyecto de Ley Estatutaria, como de otros que insistieron en la importancia de la implementación de la jurisdicción agraria.</p> <p><b>-Jaime Clavijo, líder ganadero:</b> Destacó el peligro que puede correr con la iniciativa la propiedad privada, afirmó que este Proyecto de Ley Estatutaria como queda en evidencia en la exposición de motivos, no es movido por el interés del sector agropecuario, sino por los acuerdos firmados en la Habana, con los terroristas de las FARC.</p> <p>De acuerdo con el líder ganadero, lo que buscan con iniciativas como estas FARC, es el control territorial al crear una jurisdicción agraria que nace directamente del punto 1.1.8 del Acuerdo firmado en La Habana, y del Acto Legislativo 02 de 2017.</p> <p><b>-Espedito Jaimes, víctima de restitución de tierras y líder campesino:</b> Criticó que se estén tramitando normas como el presente Proyecto de Ley Estatutaria, que suponen un gasto económico para su operación, en momentos en que el país tiene problemas económicos.</p> <p>Don Espedito pidió que se revisará los efectos de la Ley Restitución de tierras porque está creando nuevas víctimas y afirmó que este tipo de normas causa una traumas a la adquisición de tierras.</p> <p><b>-Jorge Gómez Martínez, líder campesino, víctima de restitución de tierras:</b> Puso en duda que se pueda hablar con este Proyecto de Ley Estatutaria, de más justicia para el campo en Colombia. Recordó como la Ley de restitución de tierras ha significado problema para los dueños de predios rurales.</p>                                  | <p>Expresó que día por día se beneficia más a los bandidos de las FARC y el ELN, que a ellos que son campesinos honrados y víctimas de los grupos al margen de la ley.</p> <p><b>-Berta Isabel Beltrán, víctima de desplazamiento y desaparición forzada:</b> Expresó su preocupación por la implementación de más leyes, cuando normas como la Ley 1448 de 2011, Ley de Restitución de tierras y víctimas no ha terminado su tarea. Recordó que hoy hay 9.123.123 víctimas y que solo se han reparado 1.107.952 víctimas.</p> <p>Dijo que para implementar más normas para el campo, se deben terminar primero las tareas que están pendientes por otras normas que no han logrado satisfacer las necesidades de los campesinos.</p> <p>Pidió que se adelante un nuevo censo de las víctimas en Colombia.</p> <p><b>-Martha Isabel Leguizamo, líder campesina:</b> Dijo que esta ley sobre jurisdicción agraria, lejos de resolver problemas, lo que hará es crear nuevos conflictos entre campesinos. Dijo que será esta iniciativa de convertirse en norma, será un medio que causará despojos como pasó con restitución de tierras.</p> <p>Expresó: “A nosotros los campesinos nos están poniendo a pagar la deuda del conflicto, la deuda histórica que tiene el país; pero nosotros no tenemos porque pagar con nuestro patrimonio lo que otros hicieron. Yo la verdad me opongo a que esta Ley sea implementada y que no sigan causando más daño al campo. Lo que el campo lo que necesita son mecanismos de acceso al crédito para que pueda producir”</p> <p>Dijo la Señora Leguizamo que el Estado debe pagar las tierras y que no las está pagando, y que por el contrario está despojando.</p> <p><b>-Hernando Escobar, representante de la Asociación de Profesionales del Sector Minero:</b> Dijo que no es necesaria una jurisdicción agraria, porque como otros lo han expresado otros intervinientes, ya existe, pero que lo sucede es que no funciona. Recordó que no se resuelve un problema de eficiencia creando nuevas entidades.</p> <p>Expresó que la jurisdicción agraria será inoperante, porque el problema no está en la expedición de una nueva Ley.</p>  |
| <p>Criticó que desde la norma objeto de este foro, se hable de extinción de dominio por contaminación, pues se trata de un asunto que existe desde la Ley 1333 de 2009, donde se plantea el procedimiento sancionatorio.</p> <p>Para el líder minero, la extinción de dominio en este Proyecto de Ley Estatutaria, entra en conflicto y judicializa procedimientos sancionatorios de carácter administrativo que deben llevar a cabo las autoridades ambientales.</p> <p><b>-Eduardo Nates, víctima:</b> Afirmó que el PLE (Proyecto de Ley Estatutaria) hace parte de otros Proyectos de Ley está destinado a generar terrorismo jurídico a los propietarios y empresarios del agro colombiano.</p> <p>Dijo que se está abriendo un enorme problema a la seguridad y estabilidad en la tenencia de la tierra. Cuestionó que se ponga en manos de cualquier persona la posibilidad de ejecutar extinción de dominio de la tierra. Para esta víctima esta es una especie de JEP rural que conduce a inestabilidades en la propiedad de la tierra.</p> <p><b>-Daniel Tibaquirá, ganadero:</b> Cuestionó que esta iniciativa se esté promoviendo como producto del acuerdo con las FARC. Cuestionó las materias sobre los que conocerá esa jurisdicción, al tiempo que plantea conflictos legales que se pueden producir ante un choque entre la jurisdicción civil y administrativa con la agraria.</p> <p><b>-Roberto Bruce:</b> Planteó que el PLE planea problemas de índole presupuestal por el gasto que supondrá su puesta en marcha. Indicó que según se percibe del texto de la Ley, se prevé la creación de 325 cargos aproximadamente, además que no atiende la obligación por parte del legislador de observar el impacto fiscal según la Ley 819 de 2003.</p> <p>Para este líder se ha vuelto costumbre judicializar la vida en el campo. Bruce en su intervención cuestionó la intervención en procesos a organizaciones no gubernamentales o comunitarias.</p> <p>Los asuntos que trae la ley sobre fallos nacidos por decisión ultra o extrapetita, puede traer más dificultades en la jurisdicción.</p> <p>El hecho de que la Ley venga con motivos de los acuerdos de la Habana le impone una carga ideológica al proyecto innecesaria.</p> | <p>Fue enfático en que en el foro hay dos posturas, las de los expertos en el campo desde los escritorios y la de los líderes campesinos y ganaderos que viven la realidad en sus parcelas.</p> <p><b>-Meybeth Alayón Velásquez, estudiante de derecho de la Universidad Nacional:</b> Negó que pueda haber impacto en actuaciones sobre extinción de dominio, al tiempo que apeló como garantía del actuar de los jueces, que estén ajustadas a derecho.</p> <p>Dijo que el PLE busca garantizar la igualdad ante las partes y que haya proporcionalidad en la defensa técnica.</p> <p><b>-Aura Bolívar, experta independiente:</b> Admitió que el Proyecto de Ley Estatutaria nace como compromiso del acuerdo de la Habana con las FARC, es una deuda del Estado colombiano, porque no ha garantizado acceso a la justicia. Dijo que no se debe tomar como un proyecto que tenga carácter transicional.</p> <p>Bolívar destacó asuntos como la defensa pública y gratuita, la celeridad, economía procesal, la protección reforzada para los más débiles, la función social y ecológica de la propiedad.</p> <p><b>-Guillermo Otálora, experto independiente:</b> expresó que es un proyecto necesario para el acceso de justicia en el campo. Dijo que con este PLE habrá seguridad jurídica para clarificar temas como los títulos de propiedad.</p> <p>De acuerdo con Otálora, este PLE aporta seguridad jurídica y aportará al desarrollo del campo. Dijo que este PLE ayuda para que los jueces no tomen decisiones dispares, que tomen decisiones que no tengan en cuenta los parámetros jurisprudenciales.</p> <p><b>-Manuel Ramos:</b> Resaltó las diferencias que debe haber entre el derecho civil y el derecho agrario, pues expresó que el deber del derecho agrario es la de contribuir a la consolidación de la paz, por los conflictos sociales derivados de la cuestión agraria.</p> <p><b>II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El derecho Agrario Colombiano se origina en la Ley 200 de 1936, como jurisdicción agraria especial, al establecer nuevas instituciones jurídicas propias. De esta forma, nace la posesión económica del suelo y como</p> |

condición de subsistencia de la propiedad sobre la tierra, la prescripción adquisitiva agraria y la extinción del dominio privado sobre fundos rurales dejados de explotar durante determinado tiempo.

Esta Ley transformó otras instituciones, adaptándolas a las exigencias de una condición más productiva de la tierra. Tal es el caso del derecho civil, al negar las acciones posesorias -salvo las especiales-, a los propietarios que no adelantaran explotaciones agrarias, pues la ley exige a los poseedores económicos cumplir con los lineamientos constitucionales sobre la función social de la propiedad y la intervención del Estado en la economía.

Por otra parte, en el referido "estatuto de tierras" se hallan precedentes de las formulaciones del Derecho Procesal Agrario, como la obligación del Juez de Tierras a practicar personalmente la prueba de inspección ocular al inmueble rural (principio de inmediación de la prueba) y el deber para aquel funcionario, de aplicar el criterio de la persuasión racional (principio de la sana crítica) en la valoración de las pruebas.

Posteriormente nace la Ley 100 de 1944, como reacción a la Ley 200 de 1936, que buscaba la transformación de la propiedad territorial, bajo la idea de incrementar la producción agrícola. De esta forma, se declaró de la mayor conveniencia pública la explotación de la tierra a través de los contratos de arrendamiento, aparcería y similares; es decir, por sistemas que implicaran figuras de sociedad o de coparticipación en los productos, con lo cual se evitaba que la solución del problema agrario se resumiera en la redistribución de la propiedad rural a la población campesina.

Se reguló entonces la celebración de estos contratos y se determinó que los meros tenedores no podrían establecer cultivos permanentes, a menos que se pactaran expresamente con el dueño de la tierra; se limitó el ejercicio de la acción de lanzamiento por ocupación de hecho frente a quienes ejercieran una posesión agraria y se amplió de 10 a 15 años el plazo de in explotación de las tierras, requerido para decretar la extinción del dominio.

El Decreto 291 de 1957 dictó algunas normas de procedimiento sobre problemas relativos a los predios rurales, asignándole la competencia a los jueces de trabajo para dirimir las controversias entre propietarios o arrendadores de tierras y campesinos arrendatarios, aparceros, colonos y similares; salvo las referidas a la propiedad y posesión de predios rurales, como los juicios de lanzamiento de predios rústicos y la acción del arrendatario para que el arrendador le reciba el predio rural.

Este cambio de jurisdicción se da como consecuencia de consideraciones de orden público económico y social, para lo cual era más apropiado el conocimiento y decisión por parte de los jueces encargados de aplicar las leyes sociales del trabajo.<sup>1</sup>

Luego viene la Ley 4ª de 1973, que introdujo tres modificaciones fundamentales a la Ley 200 de 1936. Primero: Se reafirmó el concepto de posesión agraria; Segundo: Se redujo de diez a tres años continuos el término de in explotación económica imputable al propietario que se exigiría para decretar la extinción del dominio privado a favor de la Nación y Tercero: Se facilitó la prescripción adquisitiva agraria de cinco años. Asimismo modificó las anteriores leyes de reforma agraria, Ley 135 de 1961 y Ley 1ª de 1968.

Según ha dicho Manuel Ramos Bermúdez en su escrito "JUSTICIA AGRARIA: LA EXPERIENCIA COLOMBIANA", se facultó al Presidente de la República para crear e integrar, en el término de un año, una Sala Agraria en el Consejo de Estado, que es el máximo tribunal de la justicia contencioso administrativa.

Aunque esas atribuciones extraordinarias no fueron empleadas por el Gobierno, algunos autores han visto en esa circunstancia un estímulo a la organización de la jurisdicción agraria, apreciación que no se comparte, ya que la intención del legislador, al habilitar al Gobierno para crear esa Sala, no era la de atribuirle el conocimiento de los procesos propios de esa jurisdicción, sino los relativos a las contenciones entre la administración pública y los particulares, característicos de la justicia administrativa.

Seguidamente entra en vigor la Ley 30 de 1988, con la que se intentó revivir una Sala Agraria en el Consejo de Estado.

Para evitar darle facultades legislativas el Ejecutivo, tal y como se pretende en el actual proyecto de Ley Estatutaria, se creó en el mismo articulado de la ley, una Sección de Asuntos Agrarios en la Sala de lo Contencioso Administrativo en el Consejo de Estado. Esta sala estaría integrada por cuatro consejeros, más dos puestos adicionales de Magistrados en los Tribunales seccionales de lo contencioso administrativo que en su conjunto, tendrían el

<sup>1</sup> JUSTICIA AGRARIA: LA EXPERIENCIA COLOMBIANA. Manuel Ramos Bermúdez. Este documento fue presentado en el Seminario Internacional Justicia Agraria y Ciudadanía, Nueva Visión Socijurídica de la Propiedad Rural, organizado por el IICA en la ciudad de Fortaleza, Estado de Ceara, Brasil en junio del 2003.

conocimiento y la decisión sobre las acciones contencioso administrativas que se intentaran contra los actos administrativos expedidos por el Ministerio de Agricultura, y los establecimientos públicos del sector agropecuario que le estuvieran adscritos; salvo los de naturaleza laboral, así como de los procesos de expropiación de fondos rurales que para los fines de la reforma agraria, ordenara adelantar el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).

Lo interesante es que en este intento de justicia agraria, ese esquema de organización no logró hacerse realidad, porque nunca fueron nombrados los consejeros de Estado ni los magistrados de los tribunales que se habían planteado.

En un nuevo intento para fortalecer el derecho agrario, nació el Decreto 2303 del 7 de octubre de 1989, que creaba y organizaba una Jurisdicción Agraria, señalando que esta empezaría a regir el 1º de junio de 1990.

Así las cosas, la jurisdicción agraria colombiana se encuentra comprendida dentro de la llamada jurisdicción ordinaria o común, concepto que se aplica a los asuntos civiles, penales, de familia, laborales, agrarios y comerciales, que están sometidos al conocimiento y decisión de los órganos o autoridades judiciales ordinarias y que están organizados de la siguiente manera:

a. La Corte Suprema de Justicia, que actúa también como Tribunal de casación, a través de la Sala de Casación Civil y Agraria; los Tribunales Superiores de Distrito Judicial con sus salas especializadas; los Juzgados Civiles del Circuito; los Juzgados Penales del Circuito; los Juzgados de Familia, los Juzgados Laborales y los Juzgados Agrarios (estos tres con categoría de juez de circuito); los Juzgados Municipales y los Juzgados Promiscuos.

b. El Consejo de Estado, que actúa como órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, y en cuya estructura existen los tribunales administrativos de orden departamental, así como los jueces administrativos, según las competencias atribuidas en la Ley 1437 de 2011 y la reciente Ley 2080 de 2021 que lo modificó, y que desde luego atiende a los conflictos que se deriven de los actos, omisiones o extralimitaciones de las entidades de carácter público.

c. Procesos de competencia de la jurisdicción especial para la paz (JEP) Decreto 1592 de 2017.

d. Procesos de restitución de tierras. (Artículo 94 de la Ley 1448 de 2011)

Sobra decir que, como en todos los eventos de orden jurisdiccional, está garantizada la presencia del Ministerio Público.

### III. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

Se parte de la premisa de la necesidad de crear una jurisdicción agraria (o de otorgar "facultades jurisdiccionales agrarias"), creando casi 400 cargos - desde jueces hasta magistrados-, con unas sillas adicionales en el Consejo de Estado y en la Corte Suprema. Desconociendo que existe hoy una jurisdicción y un desarrollo normativo agrario desde 1936. El problema es que no funciona, por ausencia de eficiencia.

La solución para los autores del PLE, es responder con más burocracia judicial. Una especie de JEP Agraria, donde los jueces empezaran nuevamente a judicializar la actividad rural.

Preocupa entonces que, en vez de brindar herramientas asertivas a los jueces de hoy, se vende la necesidad de resolver los conflictos agrarios bajo. La premisa de: La "democratización de la propiedad rural". Bajo el modelo de "justicia agraria revolucionaria", poniéndole una guillotina a la actividad productiva rural y restringiendo la libertad que tiene cualquier ciudadano, de comprar o de vender la tierra como modelo de negocio.

Nuevamente se cae en el error de diseñar una justicia para el agro desde el escritorio, sin contar con la realidad de la ruralidad, sin conocer las historias de quienes enfrentan conflictos, para seguir cometiendo los mismos errores que en vez de resolver los problemas, hacen que se perpetúen y se profundicen; se persiga la propiedad privada, se estigmatice, se señale, se instrumentalice a los que se presume son los más vulnerables.

De esta forma, nos vemos nuevamente inmersos en una espiral de confrontación que contrario a los objetivos que el PLE predica, nos convierte en escenario de nuevas disputas bajo la narrativa del desequilibrio en las partes.

|  |  |
|--|--|
| <p>Ya conocemos los resultados de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que viola todos los principios: de confianza legítima, de doble instancia, de inmediación de la prueba, de presunción de inocencia, entre otros; y no se ha querido corregir, ni siquiera con la Sentencia <b>C-330 de 2016</b> de la Corte Constitucional, que protege a los denominados Segundos Ocupantes que han venido siendo desalojados, a pesar de su condición de vulnerabilidad, de predios adquiridos de hasta hace 30 años.</p> <p>Adicionalmente, se ha desconocido lo reiterado por las altas Cortes en Audiencia Pública en la Cámara de Representantes, cuya postura es casi unánime. Tanto los miembros del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura, señalan la peligrosidad de que este PLE genere antinomias normativas frente al actual marco procesal, conformado por la <i>Ley 1437 de 2011</i> -el CPACA-, la <i>Ley 1564 de 2012</i>, -el Código General del Proceso-, la <i>Ley 270 de 1996</i> -Ley Estatutaria de la Administración de Justicia- y la <i>Ley 731 de 2002</i> -por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales- y la <i>Ley 160 de 1994</i> -por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.-</p> <p>En este sentido el Consejo de Estado manifiesta que el proyecto omite instituciones como los derechos reales, distintos a la propiedad; tales como la servidumbre y el usufructo. También expresa su preocupación por no incluir las actividades productivas, ni la formalización ni normalización de la propiedad en el Sistema Nacional de áreas protegidas como parques nacionales y regionales, y reservas forestales, dentro de los asuntos establecidos en esta facultad jurisdiccional.</p> <p>El Consejo Superior de la Judicatura, por su parte, afirma que más allá de crear una cantidad de cargos nuevos, lo que se debe es crear una “especialidad en tierras” en la justicia ordinaria. Esa es la lógica, brindar las herramientas a los jueces que existen hoy, y, a lo sumo, ampliar en los lugares donde se necesiten; como auxiliares adicionales en el Consejo de Estado o en la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>El Consejo Superior de la Judicatura también observa que hay artículos que deben obviarse, porque son asuntos que ya están desarrollados en el Código General del Proceso y en la <i>Ley 143 del 94</i>, por lo mismo no es necesario volverlos a traducir en este PLE.</p> | <p>Otro asunto que genera problemas y que es considerado un desacierto, es la idea de crear “jueces adjuntos”, que traen inseguridad jurídica afectando directamente a los actores en el proceso: a los jueces y a los abogados. En igual sentido se expresan frente a la creación de “conciliadores de derecho”, que desdibuja la función propia del juez, que es la de resolver el conflicto, así sea a través de la conciliación.</p> <p>Respecto de la Corte Suprema de Justicia, este Alto Tribunal hace un llamado para que se dé una organización en materia de tierras, no un cúmulo de normatividad dispersa. Por ejemplo, toca el tema en lo relativo a la prescripción y a la restitución de tierras, donde tiene que hacerse alguna aclaración porque no hay unicidad de estatutos procesales, asunto de la mayor utilidad para el ciudadano y los abogados.</p> <p>Por lo anterior, la Sala de Casación Civil de la Corte, advierte que se debe evitar cometer errores que profundicen los problemas y se mantenga el Código General del Proceso, tal y como está, sin alteraciones que desemboquen en inseguridad jurídica. Esto arroja problemas de orden normativo funcional y, obviamente, presupuestal.</p> <p>Respecto del principio denominado “función Ecológica de la propiedad”, es importante aclarar que esta función es el resultado de la evolución que ha tenido el concepto de la propiedad a través de los años; empezando por el Código civil (definición pura y simple), la reforma del año 36 (función social) y la constitución de 1991 (función ecológica); y en esta última, se hace referencia a este concepto. Donde es importante aclarar que mediante Sentencia C0189 de 2006, la Corte Constitucional dictó algunos parámetros en los siguientes términos:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>“Puede definirse a la propiedad privada como el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporeal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias”.</i></p> <p>Y más adelante señala:</p> |
| <p><i>“Para lograr el desarrollo sostenible se ha admitido por la jurisprudencia de esta Corporación, que a partir de la función ecológica que establece la Constitución Política en el artículo 58, se puedan imponer por el legislador límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho”</i></p> <p>Otro de los grandes desaciertos que incorpora este PLE, es lo atinente a las decisiones extra y ultra petita, pues esta facultad ya está definida en Parágrafo 2o. del Artículo 281 del Código General del Proceso CGP, el cual señala:</p> <p><i>“En los procesos agrarios, los jueces aplicarán la ley sustancial teniendo en cuenta que el objeto de este tipo de procesos es conseguir la plena realización de la justicia en el campo en consonancia de los fines y principios generales del derecho agrario, especialmente el relativo a la protección del más débil en las relaciones de tenencia de tierra y producción agraria.</i></p> <p><i>En los procesos agrarios, cuando una de las partes goce del amparo de pobreza, el juez de primera o de única instancia podrá, en su beneficio, decidir sobre lo controvertido o probado, aunque la demanda sea defectuosa, siempre que esté relacionado con el objeto del litigio. Por consiguiente, está facultado para reconocer u ordenar el pago de derechos e indemnizaciones extra o ultrapetita, siempre que los hechos que los originan y sustenten estén debidamente controvertidos y probados.”</i></p> <p>Por consiguiente no es necesario ampliar esta facultad a temas que no tengan relación con el pago de derechos e indemnizaciones.</p> <p>Aunado a lo anterior, es importante hacer énfasis a reglas generales relacionadas con las sentencias proferidas por los jueces, en especial, al artículo 305 del Código de Procedimiento Civil, cuando expresa lo siguiente:</p> <p><i>“La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este Código contempla, y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige</i></p>   | <p><i>la ley. (...). No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda, ni por causa diferente a la invocada en ésta. (...). Si lo pedido por el demandante excede lo probado, se le reconocerá solamente lo último. (...)”</i></p> <p>De igual manera, y más importante aún, es necesario tener en cuenta la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la cual mediante Sentencia SC3085-2017 Radicación n.º 08001-31-03-004-2007-00233-01 (Aprobado en sesión del 31 de agosto de 2016) Bogotá, D. C., siete 7 de 2017, señala que:</p> <p><i>“Son incongruentes las sentencias que dejan de resolver alguno de los extremos del litigio (mínima petita), o que se pronuncian sobre cuestiones que no fueron materia de la controversia y que no podían contemplarse de oficio (extra petita), o que pese a estar centradas en los aspectos que integran el debate litigioso, exceden los límites que a ellos fijaron las partes o la ley (ultra petita).”</i></p> <p>Y más adelante afirma:</p> <p><i>“Se trata, pues, de un defecto en la actividad decisoria del juez, que no puede confundirse con los errores de juzgamiento, toda vez que la inconsonancia únicamente acaece cuando aquél, al dictar la sentencia, desconoce los linderos que, al respectivo debate litigioso, le trazaron las partes en la demanda y en la contestación, o le asignó la ley, especialmente, en materia de excepciones meritorias, ya sea porque no resuelve todo lo que dentro de esos márgenes está, ora porque se pronuncia más allá o por fuera de lo que ellos delimitan.”</i></p> <p>En la misma línea la Corte señaló mediante sentencia 107 de julio 21 de 1993, expediente 4383, reiterada en mayo 16 de 2000, expediente 6295). Lo siguiente:</p> <p><i>“(…) Es bien sabido que el principio de la congruencia que debe informar a la sentencia, se infringe ‘cuando hay falta de conformidad entre lo pedido y lo resuelto, en cualquiera de estas formas: 1) ultra petita: si provee sobre más de lo pedido; 2) extra petita: si provee sobre pretensiones o excepciones que debiendo ser</i></p>                              |

*alegadas no fueron propuestas y, 3) mínima petita: cuando omite decidir sobre todo lo pedido.”*

Sobre el artículo 10, relacionado con la responsabilidad de la fuerza pública de apoyar a las autoridades judiciales, debo anotar que este asunto ya está regulado y es una función constitucional. Lo mismo ocurre en lo que propone el artículo 11, que hace referencia a la participación del Ministerio Público en “cualquier etapa del proceso agrario y rural”, tema ya regulado.

Referente al concepto *ITINERANCIA*, que en el artículo 13 del PLE limita esta figura a los municipios definidos en el Decreto 893 de 2017, mediante el cual se crearon los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET, no hay una explicación lo suficientemente amplia para entender porqué solo a esos municipios.

De otro lado, se propone en el PLE conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos, entre Secciones de distintos Tribunales Administrativos entre los Tribunales y Jueces de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pertenecientes a distintos distritos judiciales administrativos, que ya están regulados en la Ley 2080 de 2021. De hecho el artículo 49 no prevé la forma de resolución de conflictos de competencia.

Frente al artículo 35 del PLE, que adiciona el artículo 138A a la Ley 1437 de 2011, relacionado con la Nulidad Agraria y restablecimiento del derecho, queda en evidencia que la acción contenciosa es una sola (demanda de reparación directa) y puede acumular la nulidad con la indemnización o reparación del daño, lo que violaría el principio de seguridad jurídica

Avanzando en el articulado, también encontramos que en el capítulo VII se hace referencia a las notificaciones, medidas cautelares, excepciones previas y acumulación procesal en el proceso agrario y rural. Sobre este asunto, cabe señalar que no es procedente regular nuevamente el tema de medidas cautelares.

En cuanto a la acumulación procesal señalada en el artículo 95 del PLE, dicha situación ya está regulada en el artículo 165 del CPACA.

Se argumenta entonces que se requiere una tutela judicial efectiva para la resolución de conflictos de naturaleza rural, agraria y ambiental, cuando realmente lo que se debería hacer son los ajustes cualitativos y cuantitativos en material recursos humanos, sumando funciones adicionales al Ministerio

Público con el personal que ya tiene, incorporando los Centros de conciliación y los Consultorios jurídicos existentes.

Como ya se ha señalado, la solución al problema del acceso a la justicia para los campesinos no está en crear nuevos cargos que le cuestan al Estado enormes sumas de dinero, sino en ofrecer soluciones efectivas, poniendo en marcha los mecanismos que nacieron desde la Ley 200 del 36, hasta el Decreto 2303 del 7 de octubre de 1989, que creó y organizó la Jurisdicción Agraria en Colombia.

Se debe anotar que la extinción de dominio en este PLE entra en conflicto y judicializa procedimientos sancionatorios de carácter administrativo que deben llevar a cabo las autoridades ambientales; como tampoco especifica los asuntos en los que resulta procedente e improcedente la conciliación.

A modo de conclusión, me permito simplemente anotar que la jurisdicción agraria colombiana se encuentra comprendida dentro de la llamada jurisdicción ordinaria o común, concepto que se aplica a los asuntos civiles, penales, de familia, laborales, agrarios y comerciales, los cuales están sometidos al conocimiento y decisión de los órganos o autoridades judiciales ordinarias que se indican a continuación:

- a. La Corte Suprema de Justicia, que actúa también como tribunal de casación, a través de la Sala de Casación Civil y Agraria; los Tribunales Superiores de Distrito Judicial con sus salas especializadas; los Juzgados Civiles del Circuito; los Juzgados Penales del Circuito; los Juzgados de Familia, los Juzgados Laborales y los Juzgados Agrarios (estos tres con categoría de juez de circuito); los Juzgados Municipales y los Juzgados Promiscuos.
- b. El Consejo de Estado, que actúa como órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, y en cuya estructura existen los tribunales administrativos de orden departamental, así como los jueces administrativos, según las competencias atribuidas en la Ley 1437 de 2011 y la reciente Ley 2080 de 2021 que le modificó, y que desde luego atiende a los conflictos que se deriven de los actos, omisiones o extralimitaciones de las entidades de carácter público.

- c. Procesos de competencia de la jurisdicción especial para la paz (JEP) Decreto 1592 de 2017.
- d. Procesos de restitución de tierras. (Artículo 94 de la Ley 1448 de 2011)

Sobra decir que, como en todos los eventos de orden jurisdiccional, está garantizada la presencia del Ministerio Público.

Por consiguiente, en vez de usar los mecanismos ya existentes para evitar antinomias jurídicas y poner en riesgo unos códigos que ya están actualizados, para darle cabida a una “JEP agraria” por cuenta del Acuerdo de La Habana, se abre camino a una nueva amenaza sobre la propiedad rural, la posesión y la tenencia de quienes laboran en el campo y además son, indistintamente, quienes más han sufrido dentro del tejido social rural; para imponer una nueva forma de persecución judicial, donde se le da un reconocimiento a las organizaciones sociales y a las asociaciones campesinas como “legitimadas en la causa”, para demandar. Aún sin tener las condiciones exigidas por la ley, violando una regla fundamental del debido proceso que debe brindar garantías judiciales a todas las partes.

Es bien sabido que el activismo judicial de ONGs con fuerte financiación nacional y extranjera, ha propiciado la creación de asociaciones campesinas que son instrumentalizadas para generar una narrativa distorsionada de la realidad y poner en jaque la seguridad jurídica y material de negocios agrícolas, pecuarios y agroindustriales; viéndose sus propietarios obligados a defenderse sin el equilibrio procesal que debe existir en cualquier Estado de derecho.

La satanización de la propiedad y de la productividad rural es una realidad en Colombia que, además, desconoce las relaciones socioeconómicas entre grandes, medianos y pequeños. Entonces ¿por qué desde los escritorios de los “expertos” en el campo, se pretende redefinir la capacidad individual de los seres humanos, por considerar que el campesino tiene que servirle en su lucha ideológica y debe sentir el mismo odio de quien construye la norma, como si tuviera la superioridad moral de decidir sobre la “democratización” de la propiedad rural en Colombia?

En conclusión, este PLE crea principios de justicia revolucionaria, donde se desdibuja a la persona, al campesino y se persigue con estigmas al productor

rural, mientras se construye una narrativa en contra de los mineros, de los ganaderos, ya de por sí perseguidos y calificados de la peor manera.

**IV. Sobre el impacto Fiscal del Proyecto de Ley Estatutaria**

Sobre este asunto cabe resaltar que no atiende lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que indica en sus términos, que los proyectos de ley, de iniciativa gubernamental deben hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser analizados y aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior se advierte en la medida en que de no contarse con ese aval que entrega el Ministerio de Hacienda, se corre con el riesgo de una declaratoria de inconstitucionalidad posterior, esto a la luz de sentencias como la C-177 de 2007 que estipuló:

***“las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval suyo en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien dentro del trámite de la acción de inexequibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto -ya que se trata de un vicio de forma-, o bien al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las objeciones presidenciales, si se llega a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior.” (Subrayado fuera de texto)***

Aunado a lo que correspondería un error de técnica legislativa, que termine por hacer inconstitucional la Ley Estatutaria objeto de esta ponencia, la Corte Constitucional en sentencia C-838 de 2008, que sostuvo:

***“Requisitos de aval gubernamental. El consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe estar probado dentro del trámite legislativo, pero no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas***

*sacramentales. El aval tampoco tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto.[73] Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo.[74] Además, la Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente.[75] En cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que este debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias.”*

En cuanto a los artículos 128 sobre la excepción a control de gastos y 129 sobre proceso de implementación, cabe anotar que trata de asuntos que en nuestro análisis jurídico, son asuntos que pertenecen a materias exclusivas de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Al revisar el PLE, salta a la vista que propone la creación de nuevas plazas de trabajo en la rama judicial, para que sea una realidad la Jurisdicción Agraria como se propone en el texto del acuerdo final.

Así las cosas, se crearían los siguientes nuevos cargos:

- 3 Despachos de Magistrados en la Corte Suprema
- 2 Despachos de Magistrados en el Consejo de Estado
- 45 Despachos de Magistrados en los Tribunales Superiores del país
- 45 Despachos de Magistrados en los Tribunales Administrativos
- 150 Despachos de jueces del Circuito en la Ordinaria
- 80 Jueces de circuito en la Administrativa

Esto significa la puesta en funcionamiento de 325 nuevos cargos en la rama judicial, que no están estipulados en el PLE como corresponde, y en concordancia al Marco Fiscal de Mediano Plazo y con el Presupuesto General de la Nación para el año en curso.

Hoy Colombia pasa una de las crisis más complejas desde sus finanzas públicas, es una franca irresponsabilidad proponer esta nueva jurisdicción

**VI. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a los honorables congresistas de la Comisión Primera Constitucional Permanente, archivar el Proyecto de Ley Estatutaria Nro: 134 de 2020 Cámara - 395 de 2021 Senado, por medio del cual se crea una especialidad judicial agraria y rural, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



MARIA FERNANDA CABAL MOLINA  
 Senadora de la República  
 Centro Democrático

sin tener los recursos apropiados para tal fin, como lo ordena la Ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Hoy el país está necesitando con urgencia una reforma tributaria que permita la sostenibilidad fiscal de la nación, ante un hueco fiscal que alcanzará los \$94 billones de pesos, según el exministro Alberto Carrasquilla.

Es por ello que no es dable pensar, que ante una dificultad por falta de recursos para la sostenibilidad del Estado, el Congreso tramite y apruebe una norma que puede costar aproximadamente \$390 mil millones de pesos, si se suma lo que valen los nuevos cargos que se piensan crear.

**V. CONFLICTO DE INTERÉS**

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, en donde se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente Proyecto de Ley no genera conflictos de interés en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de una norma de procedimiento general, por tanto, el beneficio no puede ser particular.

A tales efectos, el Consejo de Estado manifestó mediante Sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número PI. 01180-00, que: “No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se, el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”

**INFORME DE PONENCIA PARA  
 SEGUNDO DEBATE EN SENADO DEL  
 PROYECTO DE LEY NÚMERO 054 DE 2020  
 CÁMARA – 360 DE 2020 SENADO**

*por medio de la cual se establecen oportunidades de acceso a la vivienda para colombianos en el exterior, a través del envío de remesas, fortaleciendo el crecimiento económico del país.*

Bogotá, D.C., mayo de 2021

Honorable Senador  
**JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA**  
 Presidente Comisión Tercera  
 Senado de la República  
 La Ciudad

**Ref.:** INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY No. 054 DE 2020 CÁMARA – 360 DE 2020 SENADO. *“Por medio de la cual se establecen oportunidades de acceso a la vivienda para colombianos en el exterior, a través del envío de remesas, fortaleciendo el crecimiento económico del país”*

Distinguido señor Presidente,

Reciba un cordial saludo. Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Senado me hiciera como ponente; en virtud de las facultades constitucionales y las de la Ley 5ª de 1992, me permito poner a consideración de los Honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República, el Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Ley de la referencia, en los siguientes términos;

**I. Antecedentes del proyecto**

La iniciativa es de origen parlamentario, radicado el pasado veinte (20) de julio de 2020 por los Honorables Representantes Juan David Vélez, Oscar Darío Pérez Pineda, Gabriel Vallejo Chujfi, Juan Fernando Espinal y el Senador Alejandro Corrales Escoba, y; fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 646 de 2020.

El proyecto fue remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el día 12 de agosto de 2020. Asimismo, el 28 de agosto de 2020, el Viceministro de Vivienda, Carlos Alberto Ruiz Martínez, remitió al despacho del Presidente de la Comisión el concepto favorable sobre el Proyecto de Ley en referencia, destacando las normas constitucionales y legales en las cuales guarda concordancia el proyecto presentado con las funciones del Estado Colombiano, en la agilitación, fomento y alcance en la adquisición de vivienda de la población colombiana; a su vez que, se compromete en la focalización y estudio:

*“que para el caso concreto lleve a cabo el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, los cuales estarán enfocados a caracterizar la población objeto de una eventual reglamentación, así como a identificar la necesidad de fijar algunos requisitos adicionales para garantizar que las eventuales soluciones subsidiadas a colombianos residentes en el exterior cumplan con el propósito de garantizar el derecho a la vivienda digna.”*

El 19 de agosto de 2020 la Mesa Directiva de la Comisión estableció como Coordinadores Ponentes a los congresistas Oscar Darío Pérez y Armando Antonio Zabaráin, y como ponentes los HR. Sara Elena Piedrahita Lyons y Salim Villamil Quessep para rendir ponencia en primer debate. Dicha ponencia fue radicada el pasado 28 de agosto y publicada en la Gaceta del Congreso No. 853 de 2020. Ésta fue discutida y votada el lunes 21 de septiembre de 2020 en sesión de la Comisión III de la Cámara, siendo acogida y aprobada por la totalidad de los miembros de la

Comisión.

Durante la celebración de dicha sesión, el coordinador ponente resalto la importancia del proyecto discutido, haciendo énfasis en la necesidad de que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República adoptaran este tipo de medidas concernientes a aliviar la crisis económica resultante a razón de la pandemia del COVID 19, al hacer un aprovechamiento significativo de los recursos destinados por concepto de remesas en procesos de inversión y ahorro. En diciembre del año pasado, dichos recursos, constituían un total del 2,1% del PIB nacional. Destacó también el ponente que ampliar el porcentaje de remesas destinadas a inversión y ahorro, según datos del Superintendencia Financiera hoy en día solo representa un 4%, se estaría logrando un fortalecimiento y dinamización de la economía nacional.

De igual manera, los coordinadores ponentes reflejaron cómo la inclusión financiera de una población de más de 4,7 millones de colombianos podría conllevar al fortalecimiento del sector financiero nacional y las industrias a las cuales se haga destinación en desarrollo de inversión con los dineros de remesas. En este caso, continuando con el proceso de promoción de proyectos inmobiliarios en el país, desarrollados con características especiales encaminadas a una clientela de connacionales residente en el exterior.

Así mismo, se reconoció, no solo la importancia que representa para nuestra economía nacional la diáspora colombiana como giradora de un promedio de más de USD \$6.000 millones al año por concepto de remesas, sino que a su vez la necesidad de asegurar las herramientas legales que procuren beneficio para esta población asegurándoles la inclusión cada vez mayor de los alcances de las políticas y normatividad colombiana.

El proyecto fue aprobado unánimemente sin modificación alguna a razón de que no recibió proposiciones para su primer debate. El texto aprobado en primer debate fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1011 de 2020.

Tras dicha aprobación, el 28 de septiembre de 2020 la Mesa Directiva de la Comisión III de la Cámara designó como coordinadores ponentes a los Representantes Oscar Darío Pérez Pineda y Antonio Armando Zabaraín y como ponentes a los Representantes Sara Piedrahita y Salim Villamil Quessep, para que rindieran informe de ponencia para segundo debate en Cámara. El informe de ponencia para segundo debate fue radicado y publicado en la Gaceta del Congreso No. 1062 de 2020.

El día 17 de noviembre en el transcurso de la sesión plenaria citada por la mesa directiva, se discutió y se votó de manera unánime aprobándolo así en su segundo debate y, cumpliendo su tránsito legislativo en la Cámara de Representantes.

En la citada discusión, el coordinador ponente resaltó la importancia del equiparamiento de derechos entre los colombianos en territorio nacional y connacionales residentes en el exterior, reconociéndoles su gran valor para la Nación y para su economía, al ser la fuente del segundo ingreso corriente más cuantioso del país, al constituir un promedio de recepción de giros de remesas anuales por 25 billones de pesos.

Para la discusión de segundo debate en la plenaria de la Cámara, se recibieron un total de 5 proposiciones de los HH.RR. Buenaventura León, Ángela Robledo y Eliecer Salazar. Los ponentes y autor decidieron avalar dos de las proposiciones radicadas

1. Globalización de las líneas de financiación para acceso a vivienda o leasing habitacional en todas las entidades financieras, con destino a la población colombiana en el exterior.
2. Fortalecimiento e innovación en los procesos de recepción de las remesas, con propósito a tener un aprovechamiento más eficaz de estos recursos que se constituyen como un aporte del 2% del PIB nacional (diciembre de 2019) dinamizando la economía local.
3. Inclusión en el marco de la oferta institucional del Estado colombiano, de la población nacional residente en el exterior en los procesos que faciliten el acceso a la vivienda en el país.

**IV. Justificación**

Refieren los autores de la iniciativa, quienes después de exponer un estudio muy acertado sobre las remesas en Colombia, indican que *“encaminar el proyecto en el aprovechamiento de los giros de remesas en el fortalecimiento de la economía nacional, sino que también, se estaría legislando en favor de una de las poblaciones más olvidadas de nuestro país como son los connacionales residentes en el exterior, que con creces representan día a día de manera excelsa la nación y que aportan, desde la distancia, factores tan importantes el representar el 2% del PIB nacional.*

*Así mismo, el avance de la digitalización de los canales bancarios permite la promoción de la bancarización, incluso de colombianos residentes en el extranjero; además de los continuos desarrollos de innovación que permiten la reducción de costos de la transacción y los refuerzos en materia de seguridad, lo cual se configura como un incentivo al envío de mayores montos por cuenta de las remesas.”*

**V. Concepto del Gobierno Nacional**

Durante el trámite del primer debate en Senado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previa reunión entre el Autor principal de la iniciativa y el Ponente, se radició carta de comentarios al texto del proyecto. Una vez ajustado el articulado y, presentado el pliego de modificaciones a la Comisión Tercera del Senado, la presente cuenta con el aval del Gobierno Nacional, como sigue:

*“Revisada la iniciativa, este Ministerio no tendría objeciones de tipo fiscal, siempre que se conserve y apruebe bajo la redacción y en los términos expuestos en la ponencia del asunto.”*

**VI. Consideraciones del Ponente**

La iniciativa, puesta a consideración a la Plenaria del Senado, como ya se manifestó anteriormente busca consolidar el impulso y aprovechamiento de la destinación de giros de remesas de los colombianos residentes en el exterior.

Para un adecuado análisis de lo propuesto, es capital comprender el efecto de las remesas en el país, como sigue: Remesas. Es aquel dinero o los artículos que los migrantes envían a sus familiares y amigos en los países de origen, suelen ser el vínculo más directo y mejor conocido entre la migración y el desarrollo. Las remesas son el resultado de salarios y activos devengados en el exterior, los cuales se encaminan a solventar los gastos recurrentes en el núcleo familiar del migrante, como gastos básicos del hogar, mantenimiento familiar (comida, ropa, educación), arriendo, mejoras a vivienda y demás.

por el Representante Buenaventura León modificatorias de los artículos 2º y 3º en la intención de ampliar el objetivo y dirección de la ley en, no solo asegurar la oferta financiera a la diáspora para la adquisición de vivienda, sino también para el mejoramiento de vivienda. En su lugar la proposición avalada al artículo 3º, incluyo un párrafo en el que se asegura que en ningún momento se estaría ampliando o favoreciendo en derechos a los colombianos residentes en el exterior sobre los colombianos en territorio nacional, en los procesos de adjudicación de programas, beneficios y subsidios estatales para la adquisición de vivienda. El texto aprobado en segundo debate de Cámara fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1410 de 2020.

Una vez designado como ponente único para primer debate en el Senado de la República, en la Comisión Tercera Constitucional Permanente, se radició informe de ponencia para primer debate el día quince (15) de abril de 2021, publicada en la Gaceta No. 293 de 2021, en la cual propono dar primer debate con pliego de modificaciones. Así las cosas, en sesión ordinaria no presencial de fecha veintiséis (26) de abril de 2021 con Acta No. 30, se anunció para surtir el primer debate. Como consta en el Acta No. 31 de fecha veintiocho (28) de abril de 2021, en sesión ordinaria no presencial, se discutió y aprobó el proyecto.

**II. Articulado**

El texto del proyecto de ley está compuesto por cinco (5) artículos incluida la vigencia.

El Artículo primero señala y delimita el objeto del Proyecto,

El segundo establece la obligatoriedad en la creación de líneas de crédito para adquisición de vivienda para colombianos en el exterior por entidades financieras.

El Artículo tercero crea el estímulo para la adquisición de vivienda para colombianos en el exterior por parte del Gobierno Nacional.

Por su parte, el Artículo cuarto adiciona un literal al artículo 16 de la Ley 31 de 1992, con el cual se pretende facultar al Banco de la República para que reglamente el incentivo creado por la ley.

El artículo quinto y último, es el de la vigencia y derogatoria.

**III. Objeto del Proyecto:**

El proyecto tiene como principal propósito consolidar el impulso y aprovechamiento de la destinación de giros de remesas de los colombianos residentes en el exterior, en la promoción de la cultura de ahorro e inversión en el país, a través de programas de crédito de vivienda que, a su vez, permitan alcanzar la modernización de los métodos de transferencia de las remesas y la inclusión financiera de la diáspora colombiana.

De esta forma, se estaría atendiendo tres frentes claros en la pretensión de la norma en discusión:

En Colombia históricamente las remesas han constituido más recursos netos que cualquier otro producto de exportación –incluyendo el petróleo-. Con un cierre para el mes de diciembre de 2019 de un total de USD\$ 6.773 millones, “las remesas alcanzaron una cifra histórica de \$22 billones que equivalen a 40% de los pagos anuales de pensiones en Colombia y son 1,4 veces la inversión que proyecta hacer Ecopetrol en 2020”.

Impacto nacional de las remesas. Para diciembre del año 2019, según reportes del Banco de la República, a través de los datos históricos publicados de las transferencias corrientes de la balanza de pagos, Colombia recibió un total de USD\$ 6.773 millones de pesos (2,1% del PIB nacional).

Lo anterior demuestra el gran impacto, en la economía nacional, que representan los flujos de divisas que ingresan al país por concepto de remesas por parte de los más de 4,7 millones de colombianos residentes en el exterior. Colombia se destaca, en la región, por su gran impacto económico causado por las remesas, toda vez que es el quinto país con mayor recepción de remesas después de México, Guatemala, República Dominicana y El Salvador (según datos del FOMIN ).

Así mismo, es baja inclinación de la población beneficiadora de los giros de remesas en las operaciones destinadas al ahorro y la inversión; reflejándose lo contrario en los porcentajes destinación a solventar gastos básicos del hogar, educación, mantenimiento, vestuario y arriendo. Acorde a la Superintendencia Financiera, tan solo un 3% se destina en inversión y ahorro, como se observa:

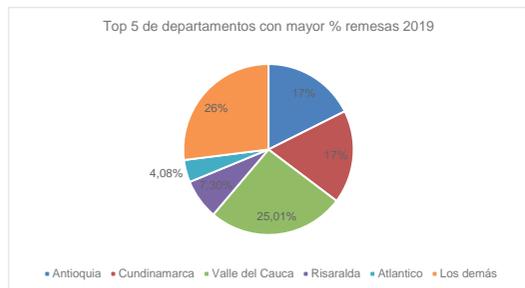
| DESTINO/ USO DE LOS GIROS Y REMESAS [Resp. Múltiple / Principales Resp.] |                    |                                |
|--|--------------------|--------------------------------|
| 80%: Gastos recurrentes del hogar  |                    |                                |
| 18%: Consumo   |                    |                                |
| 11%: Emergencias o imprevistos   | 4%: Pago de deudas | 3%: Inversión en activos fijos |

**Fuente:** Inclusión financiera en Colombia Estudio de Demanda para Analizar la Inclusión Financiera en Colombia Informe de Resultados

A la hora de considerar aquellas regiones de donde proviene el mayor porcentaje de remesas al país, Estados Unidos y Europa se posicionan como los principales orígenes de estas transacciones por parte de la diáspora colombiana, con una proporción del 50% del total de las remesas receiptadas.

Según datos del Banco de la Republica, en el 2019 las remesas totales crecieron 7,1% respecto al año anterior, alcanzando 6.773 millones de dólares. De estos recursos los departamentos que más recibieron fueron Valle del Cauca (25%), Antioquia (17%) y

Cundinamarca (17%). A esto se suma que el 45,4% de las remesas van a los dos quintiles de ingreso más bajo y el 36,7% a los quintiles 3 y 4 (Garavito-Acosta, Collazos- Gaitán, Hernández - Bejarano, & Montes-Urbe, 2019).



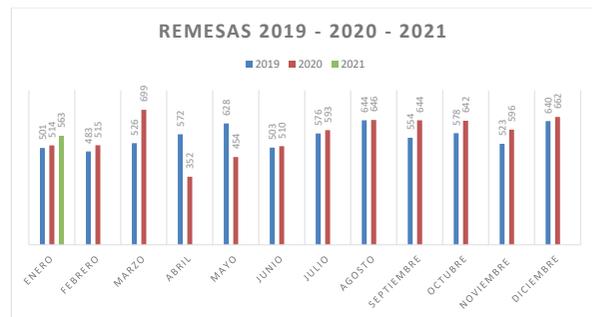
Grafica elaborada con datos de las remesas compilados por el Banco de la República

Remesas durante la pandemia del COVID-19. A pesar de que los últimos 3 años constituyeron para Colombia el alcance de cifras históricas en la recepción de remesas, con la llegada de la pandemia mundial del COVID-19, todos los pronósticos de crecimiento económico nacional (por razón de la recepción de remesas) quedaron desestimados y se empezó a valorar aquellos pronósticos que auguraban la mayor caída de las economías mundiales y en efecto una caída abrupta en la recepción de giros de remesas.

Para el mes de abril del 2020 el Banco Mundial estimaba que, para lo corrido del año, las remesas caerían marcadamente en cerca de un 20% en todo el mundo. Según esta Organización, se estimaba que en el mes de abril de 2020 aquellas remesas llegarían a caer incluso hasta un 19,7%, cifra considerable y que se ajustaba a las estimaciones locales de las distintas bancas centrales de aquellos países de más bajos y medianos ingresos.

De forma similar, en abril de este año, la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria) publicó un documento en el cual aseguraba que el coronavirus iba a causar un descenso de entre el 30% y 45% en las remesas que llegaran al país.

A pesar de todo lo anterior, según datos publicados en los registros de la balanza de pagos de Colombia del Banco de la República, solamente las remesas recibidas en los meses de abril y mayo del 2020, vieron una disminución en comparación a los mismos meses del año anterior. Durante los 6 primeros meses del año 2020 el acumulado de remesas registrado en la balanza de pagos de Colombia, fue de US\$3.044 millones, tan solo el 5,26% menos respecto a los 6 primeros meses del año 2019 con US\$3.213 millones.



FUENTE: Banco de la República Cifras en millones de dólares.

Inclusión financiera – Bancarización. Cinco grandes aspectos relevantes han de considerarse como fundamentales en la pretensión de lograr el fortalecimiento y extensión de la inclusión financiera y la bancarización a la población colombiana residente en el exterior, siendo estos:

- La reducción en el costo de la transacción.
- El eventual aumento de los montos de remesas girados
- La reducción de tiempos en la transacción
- El fortalecimiento e ingreso en el historial crediticio.
- Ampliación de la oferta financiera al colombiano migrante.

Lo anterior, concibe su razón en que, al efectuar las transacciones de giros de remesas a través de la modalidad de abono de cuenta, se estaría incurriendo en los beneficios ya mencionados, agilizando el proceso, aumentando los montos girados y pudiendo hacer extensible al colombiano en el exterior, toda la amalgama de oferta de mercado del sistema financiero nacional.

Aumentando a su vez, las modalidades de beneficio, aunque esta vez no únicamente a población nacional en el exterior, sino que también, al Estado colombiano, al fortalecer los procesos de regulación y registro de las remesas recibidas en el país por parte de las cuentas de transferencias corrientes de la Balanza de Pagos del Banco de la República, ya que como lo menciona el Banco Mundial y el FMI muchos de los reportes de remesas transferidas "se centran en las remesas enviadas por los cauces oficiales, como los bancos. No todos los países incluyen todas las pequeñas transacciones de los migrantes realizadas por conducto de operadores de transferencia de fondos (como Western Unión), oficinas de correos o empresas de transferencia de dinero por telefonía móvil, o las transferencias informales (como las efectuadas a través de amigos, parientes o empresas de transporte que regresan a sus comunidades de origen)".

Se observa entonces que la bancarización, como proceso económico tiene ventajas como:

- Acceder a créditos
- Controlar flujos de capitales
- Combatir mecanismos ilegales como el contrabando.

Por lo anterior se muestra la importancia, de no solo encaminar el proyecto en el aprovechamiento de los giros de remesas en el fortalecimiento de la economía nacional, sino que también, se estaría legislando en favor de una de las poblaciones más olvidadas de nuestro país como son los connacionales residentes en el exterior, que con creces representan día a día de manera excelsa la nación y que aportan, desde la distancia, factores tan importantes el representar el 2% del PIB nacional.

Así mismo, el avance de la digitalización de los canales bancarios permite la promoción de la bancarización, incluso de colombianos residentes en el extranjero; además de los continuos desarrollos de innovación que permiten la reducción de costos de la transacción y los reforzados en materia de seguridad, lo cual se configura como un incentivo al envío de mayores montos por cuenta de las remesas.

En atención a la proposición radicada por el H.R. Buenaventura León en el debate de la plenaria de la Cámara, se incluyó en el artículo 2º del proyecto la ampliación de la cobertura benéfica de la ley en los procesos adelantados por los colombianos residentes en el exterior, no solo para adquirir vivienda en territorio nacional, sino también para llevar a cabo mejoramientos en vivienda ya poseída por la misma población objeto de la ley.

Así mismo, bajo proposición radicada y avalada por el H.R. Buenaventura León en la discusión en plenaria de la Cámara, se agregó un párrafo al artículo 3º concerniente a asegurar que en ningún momento en la aplicación de la presente ley ni en su posterior reglamentación se podrá dirigir y acondicionar mayores derechos y beneficios en los procesos de adquisición de vivienda a una población colombiana sobre otra; en este caso se asegura que la diáspora colombiana reciba un equiparamiento de derechos en los programas estatales de beneficio para adquisición de vivienda, mas no un aumento o privilegio de derechos sobre los que poseería la población colombiana en territorio nacional.

Por su parte, para el primer debate en el Senado de la República, se recibieron comentarios por Parte del Banco de la República y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con comentarios sobre el articulado que fue aprobado por la Cámara de Representantes. En ese sentido, se ajusto el cuerpo normativo con el fin de asegurar que las líneas crediticias para adquisición de vivienda para los colombianos residentes en el exterior también sirvan para procesos de mejoramiento de vivienda de la diáspora en territorio nacional. Además, se corrige la redacción para destacar su verdadero objetivo: que es lograr que la oferta crediticia nacional para adquisición de vivienda pueda también ofrecerse a los colombianos residentes en el exterior.

Así mismo, se elimina la función reglamentaria respecto de los depósitos en moneda legal autorizados, pues ya está regulada, ya que el Régimen de Cambios Internacionales ya autoriza a los no residentes para obtener financiación en pesos de Intermediarios del Mercado Cambiario y permite que estos recursos y los de las remesas puedan ser abonados en cuentas en moneda legal abiertas en Colombia. Por último, se elimina la nueva función al Banco de la República, toda vez que no se posee la competencia para presentar dicha iniciativa en los términos del numeral 22 del artículo 150 constitucional.

**VII. Impacto Fiscal**

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**VIII. Conflicto de Intereses**

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los posibles beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que el objeto de la iniciativa versa sobre el destino de las remesas del exterior al país y ningún congresista ejerce sus funciones desde el exterior, por lo tanto no se configura causal para predicar un impedimento.

Por otro lado, al encontrar que los beneficiarios del destino de las remesas en subsidios de viviendas, si el Congresista o algún familiar dentro de los grados enunciados por la ley envían remesas desde el exterior, el Congresista deberá presentar un conflicto de interés, frente del cual se deduce su improcedencia por considerar que esta ley cobijará a toda la población por igual y sus efectos regirán para el futuro.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

**PROPOSICIÓN**

De acuerdo con las consideraciones expuestas, solicitamos a los Honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República, **aprobar en segundo debate** el PROYECTO DE LEY No. 054 DE 2020 CÁMARA – 360 DE 2020 SENADO. "Por medio de la cual se establecen oportunidades de acceso a la vivienda para colombianos en el exterior, a través del envío de remesas, fortaleciendo el crecimiento económico del país", conforme al texto aprobado en primer debate del Senado.

De los Honorables Senadores,



**FERNANDO NICOLÁS ARAUJO RUMIÉ**  
Senador de la República  
Ponente

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DIA 28 DE ABRIL DE 2021 PROYECTO DE LEY N°. 360/2020 SENADO - 054 DE 2020 CÁMARA SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN OPORTUNIDADES DE ACCESO A LA VIVIENDA PARA COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR, A TRAVÉS DEL ENVÍO DE REMESAS, FORTALECIENDO EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PAÍS".**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objetivo.** Consolidar el impulso y aprovechamiento de la destinación de giros de remesas de los colombianos residentes en el exterior, en la promoción de la cultura de ahorro e inversión en el país, a través de programas de crédito de vivienda que, a su vez, permitan alcanzar la modernización de los métodos de transferencia de las remesas y la inclusión financiera de la diáspora colombiana.

**Artículo 2.** Las entidades financieras, receptoras de giros de remesas, que ofrezcan al público líneas de crédito para adquisición o mejoramiento de vivienda u operaciones de leasing habitacional, deberán hacer extensible dicha oferta financiera a la población colombiana residente en el exterior

**Parágrafo 1.** Los programas especiales de financiación para la adquisición de vivienda establecerán condiciones aplicables dadas las circunstancias y características de los residentes en el exterior. En este sentido, establecerán mecanismos expeditos de vinculación y perfeccionamiento de la operación de financiación, al igual que para el trámite de la recuperación de la cartera, lo cual incluirá los de su notificación judicial, en el evento de requerirse el cobro, como sería el caso de un poder especial de carácter irrevocable, u otro equivalente.

**Parágrafo 2.** Se fortalecerá la apertura de cuentas, y los procesos de bancarización, para los colombianos en el exterior, a través de los canales virtuales con los que pueda contar la respectiva entidad financiera (o con los mecanismos que estas cuenten), para que sean ellas las receptoras de los giros de remesas.

**Parágrafo 3.** Aquellas entidades financieras que ya cuenten con un programa de atención en línea de crédito de vivienda para los colombianos en el exterior propenderán por el fortalecimiento de este y la apertura en los procesos de bancarización para la población colombiana en el exterior; acorde a los criterios establecidos en el Parágrafo 1.

**Parágrafo 4.** Dichos programas deberán ser divulgados por las entidades financieras, especialmente en la semana del 10 de octubre en torno a la celebración del Día Nacional del Colombiano Migrante (Ley 1999 de 2019)

**Artículo 3.** Estímulo a la adquisición de vivienda por no residentes. Dentro de los dos años siguientes promulgación de la presente Ley, el Gobierno Nacional establecerá las condiciones particulares para que los colombianos no residentes en el territorio nacional puedan acceder a subsidios y coberturas para la financiación tendiente a la adquisición de vivienda nueva o usada en el país.

**Parágrafo.** En ningún caso las condiciones particulares para la adquisición de vivienda, por parte de los colombianos residentes en el exterior, serán más flexibles o favorables, que las establecidas para los ciudadanos domiciliados en territorio nacional.

**Artículo 4.** Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Bogotá. D.C. 28 de abril de 2021.

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de Ley N°. 360/2020 SENADO - 054 DE 2020 CÁMARA SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN OPORTUNIDADES DE ACCESO A LA VIVIENDA PARA COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR, A TRAVÉS DEL ENVÍO DE REMESAS, FORTALECIENDO EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PAÍS". Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta No. 31 de 28 de abril de 2021. Anunciado el día 26 de abril de 2021, Acta 30 con la misma fecha.

**Dr. JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA**  
Presidente

**Dr. FERNANDO NICOLAS ARAUJO RUMIE**  
Ponente

**RAFAEL OYOLO OPRDOSGOITIA**  
Secretario General

**CONTENIDO**

Gaceta número 407 - martes 11 de mayo de 2021

**SENADO DE LA REPÚBLICA  
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO**

**Págs.**

Proyecto de acto legislativo número 39 de 2021 Senado, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de acto legislativo número 40 de 2021 Senado, por el cual se establece la pena de prisión perpetua por delitos contra la administración pública y el patrimonio del Estado. .... 5

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate en senado del proyecto de ley estatutaria número 134 de 2020 Cámara -395 de 2021 Senado, por la cual se crea una especialidad judicial agraria y rural, se establecen los mecanismos para la Resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones. .... 8

Informe de ponencia para segundo debate en Senado del proyecto de ley número 054 de 2020 Cámara y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Senado– 360 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen oportunidades de acceso a la vivienda para colombianos en el exterior, a través del envío de remesas, fortaleciendo el crecimiento económico del país. .... 14