



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 224

Bogotá, D. C., martes, 29 de marzo de 2022

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 333 DE 2022 SENADO

*“por la cual se establecen disposiciones para garantizar la responsabilidad patrimonial en las Entidades Promotoras de Salud (EPS), se adoptan lineamientos para su acreditación y se dictan otras disposiciones.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1º. OBJETO.** Mediante la presente ley se establecen disposiciones que garantizan la responsabilidad subsidiaria de los controlantes y la responsabilidad civil de los socios, asociados, cooperados, administradores, revisores fiscales y empleados de las entidades que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud con el fin de preservar la estabilidad financiera del Sistema.

**ARTÍCULO 2º. RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DE LA MATRIZ O CONTROLANTE RESPECTO DE LAS OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD OBJETO DE INTERVENCIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA PARA LIQUIDAR ORDENADA POR LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.** Cuando la intervención forzosa administrativa para liquidar haya sido producida por causa o con ocasión de las actuaciones que haya realizado la matriz o controlante en virtud de la subordinación y en interés de esta o de cualquiera de sus subordinadas y en contra del beneficio de la entidad objeto de liquidación, la matriz o controlante responderá en forma subsidiaria por las obligaciones de aquella. Se presumirá que la circunstancias que dieron origen a la intervención forzosa administrativa para liquidar se produjeron por las actuaciones derivadas del control, a menos que la matriz o controlante o sus vinculadas, según el caso, demuestren que la intervención fue ocasionada por una causa diferente. El Juez Civil del Circuito conocerá a solicitud de parte de la presente acción; la cual se tramitará mediante el proceso verbal previsto en el Título I del Libro III del Código General del Proceso.

Parágrafo 1. La legitimación en la causa para el ejercicio de esta acción estará en cabeza de los acreedores titulares de las obligaciones insolutas, una vez terminado el proceso de liquidación. El término de caducidad para el ejercicio de la acción será de tres (3) años contados a partir de la terminación del proceso liquidatorio.

Parágrafo 2. Habrá lugar a la desestimación de la personalidad jurídica o levantamiento del velo corporativo de la sociedad matriz o controlante cuando se advierta que sus actuaciones constituyen fraude a la ley o a terceros. La declaratoria de nulidad de los actos defraudatorios así como la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios será de competencia de los jueces civiles del circuito especializados mediante el trámite del proceso verbal previsto en el Título I del Libro III del Código General del Proceso.

**ARTÍCULO 3º. RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SOCIOS, ASOCIADOS, COOPERADOS, ADMINISTRADORES, REVISORES FISCALES Y EMPLEADOS DE DIRECCIÓN, CONFIANZA Y MANEJO.** Cuando la prenda común de los acreedores sea desmejorada con ocasión de conductas dolosas o gravemente culposas de los socios, asociados, cooperados, administradores, revisores fiscales y empleados de dirección, confianza y manejo, los mismos serán responsables civilmente del pago del faltante del pasivo externo hasta el monto en el cual se desmejoró la prenda general de los acreedores. No estarán sujetos a dicha responsabilidad los socios, asociados, cooperados, administradores, revisores fiscales y empleados de dirección, confianza y manejo que no hayan tenido conocimiento de la acción u omisión o hayan votado en contra, siempre y cuando no la ejecuten. En los casos de incumplimiento o extralimitación de funciones, violación de la ley o de los estatutos, será presumida la culpa del interviniente. Igualmente, serán tenidas por no escritas las cláusulas contractuales que tiendan a absolver a los socios, asociados, cooperados, administradores, revisores fiscales, de las responsabilidades antedichas o a limitarlas al importe de las cauciones que hayan prestado para ejercer sus cargos.

Si el socio o administrador es persona jurídica, la responsabilidad respectiva será de ella, sus accionistas y de quien actúe como su representante legal. La demanda deberá promoverse por cualquier acreedor de la deudora y será tramitada por el proceso verbal regulado en el Código General del Proceso, ante el juez Civil del Circuito y en trámite independiente al de la liquidación. Cuando el deudor sea una sociedad, la demanda también podrá presentarse ante la Superintendencia de Sociedades. La responsabilidad aquí establecida será exigible sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar y sin consideración al tipo organizativo del deudor.

Parágrafo 1º. Las personas naturales o jurídicas que actúen como administradores de hecho, esto es, que sin ser administradores de una Entidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se inmiscuyan en una actividad positiva de gestión, administración o dirección de la entidad, incurrirán en las mismas responsabilidades y sanciones aplicables a los administradores.

Parágrafo 2. El término de caducidad para el ejercicio de la acción será de tres (3) años contados a partir de la terminación del proceso liquidatorio.

**ARTÍCULO 4. REMISIÓN DE INFORMES.** La Superintendencia Nacional de Salud deberá rendir un informe a la comisión séptima de cada cámara del Congreso de la República, dentro del primer trimestre de cada año, del estado de las intervenciones administrativas ejecutadas durante el año inmediatamente anterior de las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud objeto de medidas de intervención administrativa.

**Artículo 5°. FACULTADES REGULATORIAS DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD RESPECTO DE LOS PROCESOS DE LIQUIDACIÓN DERIVADOS DE LA MEDIDA ESPECIAL DE INTERVENCIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA PARA LIQUIDAR.** En atención a la falta de regulación específica que atiende a las particularidades propias de las liquidaciones de las entidades vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud que cumplen funciones de Entidades Promotoras de Salud, Instituciones Prestadoras de Salud de cualquier naturaleza y monopolios rentísticos cedidos al sector salud no asignados a otra entidad, fúciltese a esa superintendencia para que, mediante acto administrativo, regule y desarrolle los procesos de liquidación derivados de la medida especial de intervención forzosa administrativa para liquidar, en aquellos aspectos en los que exista vacío o la aplicación del Decreto Ley 633 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) y sus decretos reglamentarios no resulte ajustada o conveniente para dichas liquidaciones.

**Artículo 6°. VIGENCIA.** La presente ley entrará en vigor a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

  
**Laura Estar Forrih Sánchez**  
 Senadora De La República  
 Partido Liberal Colombiano

y del levantamiento del velo corporativo de sociedades, anotándose, que esto no genera una alteración en las competencias especiales de Inspección, Vigilancia y Control que corresponden a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Superintendencia de Sociedades.

Teniendo en cuenta que la finalidad de este proyecto es asegurar la estabilidad financiera del SGSSS, y los intereses colectivos intrínsecos en el funcionamiento del Sistema, se establece que un agente del ministerio público participará en el trámite judicial de las acciones aquí reguladas con el fin de garantizar la defensa del orden jurídico, el patrimonio público, las garantías, derechos fundamentales, así como la estabilidad en la prestación de los servicios de salud y la estabilidad financiera del Sistema, en el mismo sentido, se reconoce la legitimidad por activa del agente Interventor designado por la Superintendencia Nacional de Salud para iniciar las acciones en contra de los controlantes, socios, matrices, administradores o revisores fiscales, como un deber a su cargo cuando existan indicios graves de que las actuaciones dolosas o culpables de estos sujetos afectaron la estabilidad financiera de la entidad o la prenda general de los acreedores.

Con el fin de proteger la estabilidad financiera de los actores del Sistema General de Seguridad Social, proponemos las medidas explicadas previamente, que se fundamentan en las siguientes razones:

1. ALTO ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. .... 7
2. VACÍO NORMATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE SOCIOS Y ADMINISTRADORES ANTE PASIVOS INSOLUTOS TRAS LAS LIQUIDACIONES DE LAS EPS. .... 7
3. AFECTACIÓN AL ERARIO POR LOS PASIVOS INSOLUTOS A CARGO DE LAS EPS. .... 10
4. USO FRAUDULENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA EN EL SECTOR SALUD. .... 11
5. ADOPCIÓN DE LINEAMIENTOS PREVENTIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD DEL SECTOR SALUD. .... 11
6. IMPACTO FISCAL. .... 12
7. LINEAMIENTOS FRENTE A LA EXISTENCIA DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES. .... 12

**2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

Mediante el presente proyecto de ley se establecen medidas que buscan hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los socios, administradores, controlantes, matrices, revisores fiscales y empleados de las Entidades Promotoras de Salud del Sistema de Seguridad Social en Salud (en adelante, SGSSS), que con sus actuaciones u omisiones llegaren a afectar la estabilidad financiera de las entidades produciendo situaciones de insolvencia económica, que afectan directamente a los acreedores de estas entidades, tales como, trabajadores, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, proveedores de insumos y de servicios, cuyas acreencias pasan a ser definidas dentro del marco de la medida de intervención para administrar o liquidar, e incluso llegan a ser pasivo insoluto cuando los activos de las entidades objeto de la medida no son suficientes para satisfacer el pago de los pasivos.

Con las acciones de responsabilidad establecidas en este proyecto de ley se busca asegurar que aquellos sujetos intervinientes en la administración de las Entidades Promotoras de Salud del SGSSS, sin importar si son sociedades comerciales o entidades sin ánimo de lucro -en adelante, ESAL-, actúen de buena fe y en forma diligente en el desarrollo de sus funciones al Interior de las entidades, evitando que se generen incidencias en la estabilidad financiera de las entidades que administran los recursos del sector salud, que puedan repercutir en los demás actores del SGSSS.

Adicionalmente, se establece expresamente una acción que permite desestimar la personalidad jurídica de cualquier Entidad Promotora de Salud o prestadora de servicios del SGSSS o de las personas jurídicas que contraten con estas, cuando dicha personería jurídica sea utilizada como un mecanismo defraudatorio de las normas imperativas aplicables al sector o en fraude de terceros, por ejemplo, cuando se usan intrincados esquemas societarios para burlar la prohibición de Integración vertical en el sector, o cuando se acude a la constitución de una entidad con personería jurídica de naturaleza no societaria para el mismo fin, en atención a que en términos jurídicos no se puede hablar de propiedad respecto del capital de este tipo de entidades, pero, que no obsta para que exista un beneficiario real y determinable detrás de su existencia y funcionamiento.

La competencia para conocer de las acciones consagradas en este proyecto de ley, se ha otorgado a la Superintendencia de Sociedades en desarrollo de funciones jurisdiccionales, debido a que esta entidad actualmente detenta funciones jurisdiccionales en materia societaria y de insolvencia económica respecto de sociedades comerciales y personas naturales comerciantes, en cuyo foro judicial se ha desarrollado extensamente el alcance, naturaleza y efectos de las acciones de responsabilidad de controlantes, matrices, administradores y empleados cuando se ha producido una situación de insolvencia, así como la responsabilidad de administradores en términos generales,

**1. ALTO ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.**

De acuerdo con los cálculos de los prestadores de servicios de salud<sup>1</sup>, las Entidades Promotoras de Salud del SGSSS les adeudan 12,7 billones de pesos con corte a junio 30 de 2021.

Del total de 12,7 billones de pesos, de los cuales el 55.6% equivalente a alrededor de 7 billones de pesos equivale a deuda en mora, es decir, vencida a más de 60 días.

De acuerdo con lo indicado por este medio, con fundamento en el informe de cartera hospitalaria elaborado por la Asociación colombiana de hospitales y clínicas

*"La deuda total a junio de 2021 es superior en más de \$2 billones de pesos frente a los \$10,6 billones reportados en diciembre de 2020, lo que indica una variación aproximada del 20 % en el transcurso de un semestre".*

En el mismo sentido se indicó que

*"Una vez más, los mayores deudores de los hospitales y clínicas son las EPS del régimen contributivo, con el 50,4 % del total de la deuda, lo que corresponde a \$6,4 billones de pesos; seguido por las EPS del régimen subsidiado, el 21,0 % de la deuda total que equivale a \$2,6 billones de pesos".*

Por último, y lo que resulta de interés frente al siguiente proyecto de ley, es el reporte de que de la totalidad de la cartera existente a favor de los prestadores de servicios de salud, la suma de 3 billones de pesos corresponde a acreencias sometidas a algún tipo de medida especial como: intervención, trámite de liquidación, liquidación efectuada, vigilancia especial o programa de recuperación, cifras dadas a conocer en diciembre de 2021<sup>2</sup>, con lo que es fácilmente comprensible que la suma sería mayor si se tiene de presente el número de EPS que han ingresado en estos procesos a lo largo del 2022.

**2. VACÍO NORMATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE SOCIOS Y ADMINISTRADORES ANTE PASIVOS INSOLUTOS TRAS LAS LIQUIDACIONES DE LAS EPS.**

<sup>1</sup> Periódico económico Portafolio del 13 de Noviembre de 2021, disponible en Sitio Web, <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/eps-que-mas-dinero-les-deben-a-clinicas-y-hospitales-en-colombia-con-corte-a-primer-semester-del-2021-558491>

<sup>2</sup> Revista Semana, disponible en el Sitio Web <https://www.semana.com/nacion/articulo/mas-de-20-eps-tendran-que-ser-liquidadas-en-el-2022-acessi/202133/>

De acuerdo con la realidad expuesta y teniendo en cuenta que los acreedores de estas entidades suelen ser actores del SGSSS, tales como instituciones prestadoras de servicios de salud, proveedores de medicamentos y de tecnologías en salud, y profesionales de la salud, quienes resultan afectados financieramente por las acreencias no pagadas, generándose una afectación en la prestación de los servicios de salud al interior del Sistema, resulta adecuado analizar si ¿Existe un régimen de responsabilidad patrimonial aplicable a los controlantes, matrices, socios, administradores o revisores fiscales que con su dolo o culpa generaron la situación que conllevó a la liquidación de la entidad promotora que favorezca a los acreedores con saldos insolutos?

La respuesta al cuestionamiento planteado es negativa debido a que las medidas de Intervención decretadas por la Superintendencia Nacional de Salud se rigen por las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2.5.5.1.1 y 2.5.5.1.2 del Decreto 780 de 2016:

**ARTÍCULO 2.5.5.1.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, la Superintendencia Nacional de Salud aplicará en los procesos de intervención forzosa administrativa, para administrar o para liquidar las entidades vigiladas que cumplan funciones de explotación u operación de monopolios rentísticos cedidos al sector salud, Empresas Promotoras de Salud e Instituciones Prestadoras de Salud de cualquier naturaleza, así como en los de intervención técnica y administrativa de las Direcciones Territoriales de Salud, las normas de procedimiento previstas en el artículo 116 del Decreto-ley 663 de 1993, la Ley 510 de 1999, y demás disposiciones que lo modifican y desarrollan.**

**ARTÍCULO 2.5.5.1.2. La Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus atribuciones y competencias, señaladas por los artículos 42.8 y 68 de la Ley 715 de 2001 podrá en todo tiempo ejercer la intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las instituciones prestadoras de salud sin ánimo de lucro, con las excepciones allí previstas. Para este efecto, aplicará el procedimiento administrativo respectivo, conforme a las normas a que alude el artículo anterior.**

*Con el propósito de que se adopten las medidas concernientes, la Superintendencia Nacional de Salud, comunicará la decisión administrativa correspondiente.*

Al realizar un estudio de las normas del Decreto-ley 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) que rigen los procesos de intervención forzosa administrativa para administrar y para liquidar -Parte XI: Procedimiento para la toma de Posesión y Liquidación de las Entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera-, se evidencia que no existe disposición especial frente a la responsabilidad patrimonial a cargo de los controlantes, socios, administradores o empleados que hayan contribuido a la generación de las condiciones que dieron lugar al decreto de la medida de intervención administrativa, existe una sola norma que regula la responsabilidad de

revisores fiscales, y empleados, los mismos serán responsables civilmente del pago del faltante del pasivo externo.

No estarán sujetos a dicha responsabilidad los socios que no hayan tenido conocimiento de la acción u omisión o hayan votado en contra, siempre y cuando no la ejecuten. En los casos de incumplimiento o extralimitación de funciones, violación de la ley o de los estatutos, será presumida la culpa del interviniente. Igualmente, serán tenidas por no escritas las cláusulas contractuales que tiendan a absolver a los socios, administradores, revisores fiscales, y empleados de las responsabilidades antedichas o a limitarlas al importe de las cauciones que hayan prestado para ejercer sus cargos.

Si el administrador es persona jurídica, la responsabilidad respectiva será de ella y de quien actúe como su representante legal.

La demanda deberá promoverse por cualquier acreedor de la deudora y será tramitada por el proceso abreviado regulado en el Código de Procedimiento Civil, ante el juez del concurso, según sea el caso en uso de facultades jurisdiccionales y en trámite independiente al de la insolvencia, el cual no será suspendido.

La responsabilidad aquí establecida será exigible sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar y sin consideración el tipo societario.<sup>4</sup>

**3. AFECTACIÓN AL ERARIO POR LOS PASIVOS INSOLUTOS A CARGO DE LAS EPS.**

El diseño normativo de los procesos de intervención de las Entidades Promotoras de Salud del SGSSS, en el cual la medida es decretada por la Superintendencia Nacional de Salud y donde los acreedores carecen de herramientas para perseguir los pasivos insolutos a su favor, ha conlucido a que en la actualidad existan 258 procesos judiciales ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, donde los accionantes pretenden que la Superintendencia Nacional de Salud asuma el pago de los pasivos insolutos en los procesos de intervención forzosa administrativa, por un total consolidado de \$769.750.308.375, siendo representativas del 16% del total de las pretensiones económicas judiciales existentes en contra de la Superintendencia<sup>4</sup>.

Sin perjuicio de lo descrito y de las medidas aquí adoptadas, debe aclararse que el fin de este proyecto no es limitar que se puedan emprender acciones de reparación directa cuando se vea comprometida la responsabilidad patrimonial de la Superintendencia Nacional de Salud por las

<sup>4</sup> SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Delegatura de medidas especiales. Respuesta a derecho de petición. Radicado Externo No. 2-2019-158402. 18 noviembre de 2019.

los administradores de la entidad intervenida, y es la establecida en el numeral 6º del artículo 301, según el cual: "Los acreedores conservarán sus acciones contra los directores y administradores de la entidad intervenida, por la responsabilidad que les corresponda según las leyes comunes", lo que da lugar a la aplicación del artículo 234<sup>13</sup> del Código Civil aplicable en materia de responsabilidad extracontractual en el régimen general de responsabilidad civil por daños, y que no supone una regulación expresa que solucione la problemática del SGSSS debido a que el citado artículo se aplica en cualquier situación donde se ha creado un daño sin fundamento en la existencia de un contrato previo entre las partes relacionadas con la situación dañina.

Este vacío legal lesiona los derechos de los acreedores de las Entidades Promotoras de Salud del sector por cuanto no cuentan con la habilitación legal para perseguir el pago de las acreencias insatisfechas a su favor respecto de quienes contribuyeron a que dicha situación se produjera por sus actuaciones en la administración o dirección de las entidades, lo cual, los pone en una situación de desigualdad frente a los acreedores de empresas del sector real a las que se les aplica el Régimen de Insolvencia Empresarial establecido en la ley 1116 de 2006, específicamente frente a las normas contenidas en los artículos 61 y 82 de esta ley que si consagran acciones específicas de responsabilidad de controlantes y administradores frente al pago de pasivos externos cuando han dado lugar a la situación de crisis y el patrimonio social se ve afectado de tal forma que no es garantía de pago del pasivo externo:

**\*ARTÍCULO 61. DE LOS CONTROLANTES.** Cuando la situación de insolvencia o de liquidación judicial, haya sido producida por causa o con ocasión de las actuaciones que haya realizado la sociedad matriz o controlante en virtud de la subordinación y en interés de esta o de cualquiera de sus subordinadas y en contra del beneficio de la sociedad en reorganización o proceso de liquidación judicial, la matriz o controlante responderá en forma subsidiaria por las obligaciones de aquella. Se presumirá que la sociedad está en esa situación concursal, por las actuaciones derivadas del control, a menos que la matriz o controlante o sus vinculadas, según el caso, demuestren que esta fue ocasionada por una causa diferente.

El Juez de Concurso conocerá, a solicitud de parte, de la presente acción, la cual se tramitará mediante procedimiento abreviado. Esta acción tendrá una caducidad de cuatro (4) años.<sup>5</sup>

**\*ARTÍCULO 82. RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SOCIOS, ADMINISTRADORES, REVISORES FISCALES Y EMPLEADOS.** Cuando la prenda común de los acreedores sea desmejorada con ocasión de conductas, dolosas o culposas de los socios, administradores,

<sup>13</sup> Artículo 234. El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido.

acciones u omisiones realizadas en el marco de su actividad misional, si no que busca establecer mecanismos jurisdiccionales que permitan generar responsabilidad patrimonial en los causantes directos de los desequilibrios financieros que generan la existencia de pasivos insolutos en las liquidaciones de las EPS.

**4. USO FRAUDULENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA EN EL SECTOR SALUD.**

Se ha evidenciado, como práctica en el sector salud, que algunos actores han acudido a los beneficios que otorga la interposición de la personería jurídica de sociedades comerciales o de entidades sin ánimo de lucro, como un mecanismo para evitar la aplicación de normas que establecen prohibiciones en materia de integraciones verticales o como mecanismo para la distracción de recursos mediante la simulación de operaciones comerciales, contractuales o contables, que en últimas, se hacen por la orientación de beneficiarios reales ocultos tras la personalidad jurídica interpuesta.

Con el fin de hacer frente a este tipo de situaciones se ha dispuesto la aplicación de una acción judicial que permita a los afectados por los actos defraudatorios realizados haciendo uso de la personalidad jurídica, accionar directamente contra los beneficiarios reales de la operación, sin importar si se usan como intermediarios promotoras o prestadoras de servicios de naturaleza societaria o personas jurídicas de naturaleza no societaria, con el fin de solicitar la indemnización de los perjuicios sufridos, en atención a esto, también, se deja claro que en materia de grupos empresariales y de la situación de control o subordinación, esta podrá ejercerse respecto de personas jurídicas de naturaleza no societaria como lo son las Entidades Sin Ánimo de Lucro.

**5. ADOPCIÓN DE LINEAMIENTOS PREVENTIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD DEL SECTOR SALUD.**

De acuerdo con la Superintendencia Nacional de Salud<sup>6</sup> las medidas de intervención forzosa para liquidar decretadas en los últimos 5 años han tenido como fundamento el incumplimiento de los indicadores financieros mínimos requeridos para la habilitación en la prestación del servicio, esto supone, que no se cumplen con los estándares mínimos de administración que permitan el desarrollo financiero sostenible de las operaciones de aseguramiento en salud, por ello, se establecerá que el Gobierno Nacional reglamente la adopción e implementación de un sistema de acreditación de calidad orientado al cumplimiento de estándares técnicos de administración eficiente

<sup>5</sup> SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Delegatura de medidas especiales. Respuesta a derecho de petición. Radicado Externo No. 2-2019-158402. 18 noviembre de 2019.

y sostenible financieramente de las entidades promotoras del SGSSS, como una medida preventiva de situaciones de insolvencia económica.

**6. IMPACTO FISCAL.**

El articulado propuesto no tiene incidencia fiscal debido a que a partir del mismo no se establecen gastos con cargo al erario, como tampoco se establecen exenciones tributarias que afecten los ingresos del tesoro, de hecho, una de las finalidades a que atiende esta iniciativa es la de otorgar mecanismos judiciales que eviten que los acreedores de las Entidades Promotoras de Salud del SGSSS liquidadas o en estado de liquidación persigan el pago de los pasivos insolutos a su favor en el patrimonio estatal, y en su lugar, lo hagan respecto de aquellos que hayan contribuido a la situación de insolvencia económica de la entidad.

**7. LINEAMIENTOS FRENTE A LA EXISTENCIA DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES.**

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 291 de la ley 5ª de 1992 (modificado por el artículo 3º de la ley 2003 de 2019), se considera que los siguientes eventos darían lugar a la existencia de un posible conflicto de intereses entre los congresistas a cuyo conocimiento para votar o fungir como ponente llegue el presente proyecto de ley:

1. Cuando el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean socios, controlantes, matrices, administradores o revisores fiscales de Entidades Promotoras de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
2. Cuando el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean acreedores de Entidades Promotoras de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
3. Cuando el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, se encuentren vinculados directamente (en nombre propio) o indirectamente (sociedades en las que sean socios) a un procedimiento administrativo de investigación y declaración de grupo empresarial y/o control, por parte de la Superintendencia de Sociedades.

En todo caso debe anotarse que se da aplicación a lo dispuesto en el literal c del segundo inciso del artículo 286 de la ley 5ª de 1992 (modificado por el artículo 1º de la ley 2003 de 2019):

\*c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. **El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente** (Negritas fuera de texto)

Atentamente,

  
**Laura Ester Fortich Sánchez**  
 Senadora De La República  
 Partido Liberal Colombiano

**SECCIÓN DE LEYES**

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

Bogotá D.C., 16 de Marzo de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.333/22 Senado **“POR LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD -EPS. SE ADOPTAN LINEAMIENTOS PARA SU ACREDITACIÓN 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 la Honorable Senadora LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** 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 – MARZO 16 DE 2022**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** 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**

**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**

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

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 334 DE 2022  
 SENADO**

*por el cual se dictan normas de acceso a solución de vivienda para los miembros de la fuerza pública afiliados a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía y se establecen otras disposiciones.*

**Exposición de Motivos**

La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, entidad de naturaleza financiera, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional y cuyo objeto social es facilitar la solución de vivienda así como administrar las cesantías de oficiales, suboficiales, soldados, policías y personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, ha estado trabajando desde 1947 en asegurar el acceso a vivienda propia a los miembros del sector defensa de nuestro país, quienes a diario comprometen su vida e integridad para el mantenimiento de la paz, del orden y la libertad del Estado Colombiano.

Caja Honor con 74 años de existencia se ha caracterizado por su gestión y resultados. Actualmente presta sus servicios en la Sede Principal en Bogotá y 6 oficinas ubicadas en Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Ibagué y Florencia donde atiende a más de 300.000 afiliados de la Fuerza Pública que confían en la seguridad financiera de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía para mejorar sus condiciones de vida al cumplir el sueño de tener vivienda propia, garantizando de esta manera el bienestar y la seguridad de sus familias<sup>1</sup>.

Sin embargo, el marco legal de la Entidad no ha sido objeto de revisión ni actualización en los últimos años y hoy se evidencia la necesidad de ajustar disposiciones a los requerimientos actuales, proyección a futuro y así superar algunas de las limitaciones que impone la norma actual en su productividad, innovación y gestión eficiente y eficaz.

De esta manera, Caja Honor, nombre comercial de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, presenta a continuación el propósito del Proyecto de Ley, sus antecedentes normativos, competencia, motivos de la modificación, impacto de la iniciativa, beneficios y la propuesta legislativa que permitirá superar la necesidad de actualización normativa desde el tiempo de

<sup>1</sup> Las cifras expuestas corresponden al informe de gestión y sostenibilidad 2020 de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

constitución de la Entidad frente a sus funciones, mecanismos nuevos y sostenibles de solución de vivienda, la extensión de sus servicios, la seguridad jurídica, pero ante todo, para cumplir con la exigencia de responder a las expectativas actuales y futuras de sus afiliados.

**1. Propósito del Proyecto de Ley**

El propósito fundamental de este Proyecto de Ley consiste en modificar y actualizar normas de acceso a solución de vivienda contenidas en el Decreto Ley 353 de 1994, la Ley 973 de 2005 y la Ley 1305 de 2009, para responder a las necesidades actuales de sus afiliados, y a su vez, hacer más eficaz y eficiente la gestión de administración de cesantías y el otorgamiento de solución de vivienda a todos los miembros de las Fuerzas Militares, Policía Nacional y personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional afiliados a la Entidad.

**2. Antecedentes Normativos de la Entidad**

La Caja de Vivienda Militar, como inicialmente se constituyó, surge a partir de la Ley 87 de 1947 como Institución autónoma y con el objeto de facilitar la consecución de vivienda para sus afiliados. De tal forma, la Entidad comenzó a desarrollar planes de construcción y financiamiento de vivienda. Años más tarde con la expansión de sus operaciones, la Entidad fue sujeta de reorganización por los Decretos Ley 3073 de 1968, 2351 de 1971, 2182 de 1984, 2162 de 1992, sin embargo, es en 1994 con la expedición del Decreto Ley 353 de 1994 que se genera un cambio trascendental al componente normativo de la Entidad, dado que además de cambiar su denominación a Caja Promotora de Vivienda Militar y modificar su naturaleza jurídica a una empresa industrial y comercial del Estado, se le dio la facultad de entregar subsidios de vivienda a los afiliados.

Con la Ley 973 del 2005, la Entidad modificó por primera vez el Decreto Ley 353 de 1994. Pasó a denominarse Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, se agregó a su naturaleza jurídica el carácter financiero, fue organizada como establecimiento de crédito de naturaleza especial, vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, se estableció la afiliación forzosa para los soldados profesionales y se le concedió la facultad de administración de cesantías del personal de la Fuerza Pública y del personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional.

Asimismo, en la Ley 973 se ordenó la constitución de un “fondo” para otorgar vivienda subsidiada tanto a los afiliados de la Entidad que sufran una discapacidad y hayan quedado retirados del servicio sin derecho al disfrute de asignación de retiro o pensión, como a los beneficiarios de un afiliado fallecido que no hayan quedado disfrutando de asignación de retiro, pensión o sustitución. Este Fondo, mediante Decreto 3830 de 2006 se denominó “Fondo de Solidaridad” y se financió a partir del aporte de dos cuotas extraordinarias por parte de todos los afiliados a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía por un monto igual al siete por ciento (7%) del sueldo básico. Un año más tarde, con la expedición de la Ley 1114 de 2006, se introdujo un cambio al artículo que regula la selección del Gerente General.

Con la expedición de la Ley 1305 de 2009, por tercera y última vez se reforma el Decreto Ley 353 de 1994 y se adicionan algunos aspectos a la Ley 973 de 2005. Este Decreto ley amplió la cobertura del Fondo de Solidaridad y creó el esquema anticipado de solución de vivienda, el cual, permite de manera adelantada adquirir vivienda mediante el Modelo de Solución de Vivienda 8 y Leasing Habitacional.

Hoy en día y posterior a las reformas mencionadas, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, conocida con su nombre comercial Caja Honor, es una empresa industrial y comercial del Estado de carácter financiero, del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, de naturaleza especial, dotada de personería jurídica autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia que se destaca no solo en el sector defensa sino también en el ámbito nacional público y privado gracias a su trayectoria, solidez y resultados.

**3. Ciclo financiero**

El ciclo financiero de la Entidad permite observar cómo los recursos que ingresan por concepto de ahorros y cesantías registrados en las cuentas individuales, conforman un portafolio de inversiones generando rendimientos financieros, de los cuales se cubren los intereses a los afiliados con la variación del IPC (costo operacional directo) y los gastos de funcionamiento, dando como resultado una utilidad operacional (negocio de intermediación financiera), que se destina a la construcción de subsidios de vivienda.



Fuente: Elaboración propia

**a. Provisión de subsidios de vivienda**

La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía administra los recursos de los afiliados por concepto de cesantías y ahorros a través de operaciones financieras que permite cubrir los gastos de funcionamiento, el reconocimiento de intereses a las cuentas individuales de los afiliados y la construcción de subsidios de vivienda. Es decir, además del recaudo, administración y pago de recursos a los afiliados, la Entidad tiene la función legal de contribuir con recursos al fondeo de subsidios de vivienda que sumado al aporte del 3% de las nóminas que le transfiere el Ministerio de Defensa Nacional, posibilita cumplir esta obligación del Estado.

Es importante precisar, que por mandato legal la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía debe destinar los recursos de la utilidad únicamente al cumplimiento del objeto legal, en especial la construcción de subsidios de vivienda para los afiliados. Lo anterior de conformidad con el párrafo 1 del Artículo 2 de la Ley 973 de 2005, que establece:

**“PARÁGRAFO 1º.** La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, no podrá destinar, ni utilizar sus recursos, utilidades y rendimientos o excedentes, para fines distintos a los previstos en la ley, su objeto y funciones. La Caja no estará sometida al régimen de encaje, ni inversiones forzosas establecidas para el sistema financiero.”

En concordancia con lo anterior, la Junta Directiva de la Entidad establece y formaliza en el Manual de Políticas Contables los subsidios de vivienda mediante las provisiones que se realizan en cumplimiento a lo dispuesto en el Parágrafo 2º del Artículo 13 de la Ley 973 de 2005, “(...) La Junta Directiva podrá autorizar la constitución de provisiones que garanticen el cumplimiento de su objeto, o para que los afiliados que cumplan o hayan cumplido requisitos, puedan acceder al subsidio de vivienda”.

**b. Subsidios de vivienda: Fuentes**

Las fuentes de recursos para el reconocimiento y pago de los subsidios de vivienda son las siguientes:

**Aporte del Ministerio de Defensa Nacional:** El Decreto Ley 353 de 1994, establece en el Artículo 24 lo siguiente: “A partir de 1995 el Gobierno Nacional apropiará anualmente un valor equivalente al 3% de la nómina anual del personal vinculado al Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional, con carácter de subsidio para vivienda, como parte de los programas ordenados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Compes, en el Plan Quinquenal para la Fuerza Pública en el año 1994”.

**Aporte Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía:** La Entidad producto de la gestión organizacional y financiera, destina recursos de la utilidad operacional en cumplimiento al Parágrafo 2, del Artículo 13 de la Ley 973 de 2005: (...) “con cargo a los excedentes financieros, la Junta Directiva podrá autorizar la constitución de provisiones que garanticen el cumplimiento de su objeto, o para que los afiliados que cumplan o hayan cumplido los requisitos, puedan acceder al subsidio de vivienda.” En cumplimiento de la mencionada Ley, la Junta Directiva mediante Acta número 011 del 22 de diciembre de 2008 aprobó la provisión para completar el otorgamiento de los subsidios de vivienda para Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo y Agentes.

La Entidad como Agente del Estado y en cumplimiento del mandato legal, ha entregado desde 1995 cerca de 182.000 subsidios de vivienda a igual número de afiliados previo cumplimiento de requisitos, materializando el sueño de tener vivienda propia.

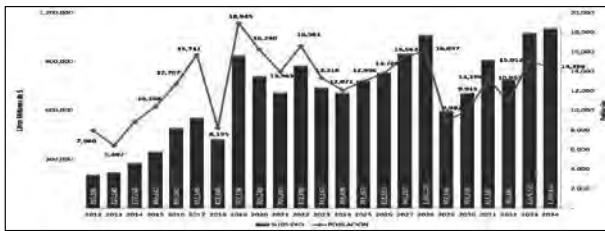
Es importante resaltar que por iniciativa de la Entidad se ha intentado en varias oportunidades incrementar el aporte definido en la Ley del 3% al 5% escalonado para continuar cumpliendo con

el otorgamiento de los subsidios de vivienda, iniciativa que por la situación fiscal de la época no fue viable.

c. Población con derecho a subsidios de vivienda:

Uno de los aspectos importantes es el crecimiento de la población que se espera cumpla los requisitos para acceder al subsidio de vivienda en los próximos años, lo que hace necesario construir los recursos para garantizar en el tiempo los beneficios. A manera de ejemplo la población proyectada a 2034 son los afiliados que iniciaron aportes en 2020, lo que significa que hoy ya es una obligación para la Entidad el fondeo de recursos para entrega de beneficios en ese año.

La siguiente gráfica muestra el número de afiliados para subsidio de vivienda y el valor de estos, así:



Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en la gráfica anterior, el número de afiliados en proyección tiene un incremento de 6.407 en 2013 a 16.037 en 2028, es decir un incremento del 150%, con un impacto económico que pasa de \$220.340 millones a \$1.06 billones respectivamente.

Los subsidios de vivienda otorgados por la Entidad están expresados en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes por categorías, así:

- Oficial: 121 SMMLV
- Suboficial: 54 SMMLV
- Agentes y Soldados Profesionales: 41 SMMLV

Con el reajuste del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente por parte del Gobierno Nacional, cada año se actualiza el valor de los subsidios de vivienda.

En la siguiente tabla se puede observar (tabla color azul) con periodicidad de 4 años, el aporte del Ministerio de Defensa (giro 3%) que equivale al 3% de las nóminas con destino a los subsidios de vivienda, y el valor de los beneficios por año y categoría (tabla color rojo):

UNIDAD EJECUTORA	GIRO 3%			
	Año 2020	Año 2025	Año 2031	Año 2034
EJERCITO	\$ 64,942	\$ 75,286	\$ 89,895	\$ 98,231
FUERZA AEREA	\$ 12,200	\$ 14,259	\$ 17,026	\$ 18,605
ARMADA	\$ 16,496	\$ 19,123	\$ 22,834	\$ 24,952
POLICIA NACIONAL	\$ 131,119	\$ 152,003	\$ 181,499	\$ 198,329
SLP/SP/MARINA	\$ 83,673	\$ 73,814	\$ 88,138	\$ 96,311
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 268,530</b>	<b>\$ 334,485</b>	<b>\$ 399,393</b>	<b>\$ 436,428</b>

PROY. SALARIO Subsidio	GIRO 3%			
	Año 2020	Año 2025	Año 2031	Año 2034
Oficiales	\$ 201,244	\$ 161,390	\$ 169,875	\$ 157,083
Suboficiales	\$ 135,771	\$ 118,852	\$ 104,424	\$ 125,913
NE	\$ 260,129	\$ 371,257	\$ 282,336	\$ 395,280
<b>Subtotal: Sub/NE</b>	<b>\$ 397,000</b>	<b>\$ 490,110</b>	<b>\$ 386,760</b>	<b>\$ 521,195</b>
SLP/Inf. Marina	\$ 212,096	\$ 134,376	\$ 275,923	\$ 257,621
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 609,240</b>	<b>\$ 703,879</b>	<b>\$ 822,539</b>	<b>\$ 925,909</b>

Recursos Caja Honor	GIRO 3%			
	Año 2020	Año 2025	Año 2031	Año 2034
	\$ 520,710	\$ 451,391	\$ 433,166	\$ 409,481

Fuente: Elaboración propia

En estos escenarios se puede evidenciar que el aporte del Ministerio de Defensa Nacional cubre en promedio 43% de los subsidios de vivienda por año, lo que exige a la Entidad buscar los mecanismos para construir los recursos y gestionar el GAP que se presenta.

d. Sostenibilidad financiera, otorgamiento de subsidios

En 2012 la Gerencia General formuló las estrategias y políticas necesarias con el propósito de gestionar el GAP de subsidios de vivienda. Las principales medidas fueron:

- **Eficiencia Administrativa:** se estableció la política para que los gastos de la Entidad no superen el 1.2% de los activos administrados, buscando maximizar los recursos bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad, generando una cultura donde cada peso ahorrado ayuda a la construcción de los subsidios de vivienda, lo cual ha traído como resultado ahorros acumulados en los últimos 10 años superiores a los \$69.120 millones.
- **Gestión de Activos y Pasivos:** mejorar el retorno de los activos con el propósito de aumentar las utilidades que tienen como destinación específica la construcción de los subsidios de vivienda. Los resultados fueron los siguientes:
  - **Construcción de un portafolio óptimo:** permitió establecer la estructura y composición adecuada acorde al negocio, alineado con los pilares de seguridad, liquidez y rentabilidad.
  - **Operaciones activas de Tesorería:** en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se realizaron operaciones convenidas (canje de deuda), con el propósito de mejorar la rentabilidad, duración y liquidez del portafolio de inversiones.
  - **Diversificación portafolio de inversiones:** se adoptó un nuevo Manual de Políticas y Gestión de Inversiones, con la posibilidad de invertir en títulos de deuda privada del sector financiero con calificación AAA, mejorando la rentabilidad frente a la deuda pública.
- **Créditos de vivienda:** se diseñó la modalidad de Leasing Habitacional y se implementó el Crédito Hipotecario, los cuales generan un doble impacto positivo: no solo le permite a la Entidad mejorar el retorno de los activos, sino también a los afiliados financiar la solución de vivienda en condiciones favorables y únicas (plazo, canon, cuota, valor crédito y tasa), si se compara con las ofrecidas en el sector financiero. Resultado de lo anterior se lograron generar con base en eficiencia administrativa, reinversión de excedentes y gestión financiera, recursos cercanos a \$2.4 billones provenientes de las utilidades (2012 – 2022). Resultado contundente que modificó el panorama financiero del 2012. A manera de ejemplo, con \$2.4 billones se construyen en promedio 31.000 subsidios de vivienda a precios de 2022.

En la siguiente gráfica se muestra el impacto de las estrategias en la construcción de los subsidios de vivienda, y el desafío de continuar la gestión para garantizar los recursos a partir de 2022:



Fuente: Elaboración propia

La modelación financiera de la gráfica a partir de 2022 se cumplirá siempre que se mantengan estables las variables que impactan el modelo financiero de la Entidad, así como el cumplimiento las políticas adoptadas por la Gerencia entre ellas eficiencia administrativa, gestión de portafolio y créditos de vivienda.

4. Competencia

manera expresa la Constitución Política establece que le corresponde al Congreso de la República, por medio de la ley establecer la estructura de los establecimientos públicos que integran la administración nacional:

<p>Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.</li> </ol> <p>[...]</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.</li> </ol> <p>La estructura orgánica de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía está determinada en Decreto Ley 353 de 1994, la Ley 973 de 2005 y la Ley 1305 de 2009, por ende, su modificación requiere imperativamente una norma del mismo rango. Es por ello que dentro de la competencia del Congreso de la República se establece la de modificar leyes preexistentes.</p> <p>Las restricciones a la iniciativa legislativa son taxativas y deben ser de interpretación restrictiva. Específicamente el artículo 154 constitucional dispone:</p> <p>No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.</p> <p>De allí que el presente Proyecto de Ley requiera iniciativa del gobierno nacional, expresado a las voces del artículo 208 de la Constitución, como la anuncia de alguno de los ministros, que, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley. La cual se espera obtener en el transcurso del trámite legislativo.</p> <p>Finalmente, se debe recabar en lo preceptuado por la Ley 489 de 1998, en que el acto de creación o modificación deberá contener integralmente la estructura orgánica del organismo o entidad pública.</p> <p>ARTÍCULO 50. Contenido de los actos de creación. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica,</p>	<p>así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><b>5. Motivos del cambio de regulación</b></p> <p>La modificación de la regulación legal para la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía responde a la necesidad de actualizar y modificar algunos aspectos del marco normativo de la Entidad que no se ajustan a sus necesidades actuales y dinamizarán la gestión para continuar con el cumplimiento de su objeto legal y regular asuntos no previstos en su normatividad.</p> <p><b>a. Objeto de la Entidad.</b></p> <p>La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía por disposición del artículo 2 de Ley 973 de 2005 es una empresa industrial y comercial del Estado de carácter financiero del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, de naturaleza especial, dotada de personería jurídica autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia. En su calidad de Entidad de carácter financiero, cumple la misión de facilitar a los afiliados hombres y mujeres Héroes de Colombia, miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, el acceso a soluciones de vivienda, generando seguridad y bienestar a ellos y sus familias, e impactando positivamente en la moral de la tropa.</p> <p>Es claro que desde el año 2005, fecha de la última reforma al objeto de la Entidad mediante Ley 973 de 2005, se han desarrollado nuevos productos y opciones financieras para el acceso a vivienda propia y programas de crédito. De esta manera, con el ánimo de ser una Entidad competitiva y llamativa para los afiliados, al igual que para ofrecer soluciones a las necesidades que han surgido en la actualidad, en el Proyecto de Ley se propone el desarrollo de programas de crédito para vivienda, educación y otras operaciones activas y pasivas posibles del sector financiero, en cumplimiento del objeto de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía el cual es "facilitar el acceso a soluciones de vivienda y administrar las cesantías de sus afiliados."</p> <p>Este portafolio de servicios incluye la posibilidad de ampliar la afiliación para la administración de cesantías del personal de entidades vinculadas o adscritas al Ministerio de Defensa Nacional e igualmente propone ofrecerlos al personal que perdió la calidad de afiliado para solución de</p>
<p>vivienda y administración de cesantías por estar incurso en alguna de las causales previstas en la Ley vigente, con la finalidad que más miembros del sector defensa puedan acceder a los productos y servicios financieros que la Entidad dispone en la actualidad y al futuro.</p> <p>De otro lado, Caja Honor en desarrollo de su objeto legal administra recursos cuyas fuentes son las cesantías y ahorros de los afiliados. La gestión de dichos dineros a través de operaciones financieras permite cubrir los gastos de funcionamiento, el reconocimiento de intereses a las cuentas individuales de los afiliados y la construcción de los subsidios de vivienda. Es decir que además del recaudo, administración y pago de los recursos de los afiliados, la Entidad tiene la función legal adicional de contribuir con recursos al fondeo de los subsidios de vivienda y cumplirle a los afiliados en la entrega del beneficio.</p> <p>Es importante recordar que por mandato legal la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía debe destinar los recursos de la utilidad únicamente al cumplimiento del objeto legal, en especial la construcción de subsidios de vivienda para los afiliados.</p> <p>Caja Honor, con el fin de cumplirle a los miembros de la Fuerza Pública en la entrega del subsidio de vivienda como parte del sistema de reconocimiento laboral y estímulos a quienes procuran por la seguridad y tranquilidad de los colombianos, diseñó desde el 2012 una serie de políticas encaminadas a la gestión del GAP y suplir con generación interna el faltante de recursos, entre esas políticas se destacan: eficiencia administrativa, gestión de activos y pasivos, operaciones activas de tesorería, entre otros.</p> <p>El desafío es continuar la gestión organizacional y financiera para garantizar provisiones a partir del 2022, considerando alternativas para la gestión de activos y pasivos y otras regulaciones que permitan nuevos retornos económicos y optimización de los recursos que contribuyan a garantizarlas.</p> <p><b>b. Regulación tributaria como Establecimiento Público.</b></p> <p>La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía como entidad contribuyente del impuesto sobre la renta y complementarios, ha destinado desde 2012 a la fecha cerca de \$40.837 millones para dicha obligación. Estos recursos de ser destinados como lo dispone la Ley para el</p>	<p>cumplimiento de la misión de la Entidad aportarían significativamente a la construcción de los subsidios de vivienda.</p> <p>Por ello, teniendo en cuenta el objeto de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía y el mandato legal que hacen de ella una Entidad sin ánimo de lucro, se propone que se dé a Caja Honor el tratamiento de los establecimientos públicos teniendo en cuenta que bajo los criterios de la Corte Constitucional frente a la exención tributaria a empresas del Estado (sentencia C-625 de 1998), la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía podría gozar de este tratamiento tributario especial, atendiendo que su naturaleza y actividad económica está orientada al cumplimiento de una finalidad social a cargo del Estado, como lo es el otorgamiento de soluciones de vivienda para los miembros de la Fuerza Pública y sus beneficiarios, y cuya utilidad sólo puede ser invertida en el desarrollo de su propio objeto.</p> <p>Esta propuesta normativa está orientada a maximizar los recursos de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, a fin de coadyuvar a la construcción de subsidios de vivienda toda vez que los recursos aportados por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Defensa Nacional y que equivalen al 3% de la nómina de este último, cubren en promedio el 50% del total de los subsidios.</p> <p>Las implicaciones como Establecimiento Público se traen de empresas de igual naturaleza jurídica como el Fondo Nacional del Ahorro que le permitirá a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía maximizar los recursos del Estado y cumplir a satisfacción con la obligación legal de entregar de subsidios de vivienda a los miembros de la Fuerza Pública.</p> <p><b>c. Reconocimiento de Intereses hasta el IPC.</b></p> <p>Como se indicó con anterioridad, el Decreto Ley 353 de 1994 determina que el Gobierno Nacional apropia anualmente para transferir a la Entidad un equivalente del 3% de la nómina del personal vinculado al Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional para la construcción de los subsidios para vivienda, lo cual corresponde en promedio a un 50% del total del subsidio asignado a los miembros de la Fuerza Pública. De tal modo que se ha debido complementar, año a año, el valor del beneficio con las utilidades operacionales de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía para cumplir el compromiso del Estado en cabeza de Caja Honor de entregar el beneficio de vivienda a los afiliados.</p>



<p>Uno de los aspectos que impacta como gasto operacional directo es el reconocimiento de intereses como lo establece actualmente la normatividad. La posibilidad de regularlos en el Proyecto de Ley hasta el IPC permite impactar en el modelo financiero y considerar escenarios de menor costo operacional que sumado a las demás políticas para la gestión del GAP le permite a la Entidad optimizar los recursos, continuar cumpliendo con la entrega de subsidios de vivienda a quienes reúnen los requisitos y con la provisión del beneficio para futuras generaciones de afiliados.</p> <p><b>d. Tipos de Afiliación a la Entidad.</b></p> <p>Como se proponen diferentes servicios y productos dependiendo de la modalidad de afiliación que la persona tenga en la Entidad, el Proyecto de Ley define de forma clara las modalidades de afiliación de que dispondrá la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía. Esto permitirá, en virtud del derecho de información, que los afiliados en adelante tengan conocimiento expreso sobre la calidad que ostentan en la Entidad, los beneficios y productos que se relacionan a su tipo de vinculación y los derechos y deberes que tienen respecto a la Entidad para acceder a éstos.</p> <p>A su vez y en atención a la facultad legal que le concede la Ley a la Entidad para administrar cesantías del personal de la Fuerza Pública y el personal civil del Ministerio de Defensa, se propone incluir en esta modalidad a los servidores públicos de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional para que puedan acceder a los beneficios que ofrece el manejo de cesantías en la Entidad.</p> <p>Además, se propone ofrecer productos y servicios financieros a aquellos que perdieron su calidad de afiliados para solución de vivienda y administración de cesantías, siempre y cuando devengan asignación de retiro o pensión.</p> <p>De tal modo, se definieron las modalidades de afiliaciones en los siguientes términos:</p> <p><b>I. Afiliación para solución de vivienda:</b> afiliado que aporta durante el tiempo establecido para acceder al subsidio de vivienda, cumpliendo los requisitos y condiciones legales y reglamentarias, incluye administración de cesantías y acceso a productos y servicios financieros.</p>	<p><b>II. Afiliación para administración de cesantías:</b> afiliado que perdió su calidad para solución de vivienda y mantiene su vínculo laboral con la Fuerza Pública o servidores públicos de entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa.</p> <p><b>III. Afiliación para productos y servicios financieros:</b> personal que perdió su calidad de afiliado para solución de vivienda y para administración de cesantías por estar incurso en alguna de las causales previstas en esta Ley, tenga asignación de retiro o pensión y desee acceder a los productos y servicios financieros ofrecidos por la Entidad, asimismo Veteranos de la Fuerza Pública en los términos de la Ley 1979 de 2019.</p> <p><b>e. Inclusión como afiliados a los Patrulleros de Policía</b></p> <p>Atendiendo que mediante el numeral 5 del artículo 101 de la Ley 2179 de 2021 se creó dentro del régimen especial de carrera de la Policía Nacional el grado de Patrulleros de Policía y que estos no se encuentran incluidos dentro de la categoría de Nivel Ejecutivo, se requiere incluir a este nuevo personal como afiliados a la Entidad, toda vez que la legislación actual no los contempla como afiliados.</p> <p>Adicionalmente y atendiendo su inclusión como afiliados a la Entidad, también se indicó la categoría del subsidio de vivienda que correspondería a dicha categoría.</p> <p><b>f. Modificación al órgano directivo y administrativo de la Entidad.</b></p> <p>Respecto al órgano directivo y administrativo de la Entidad, el presente Proyecto de Ley modifica las calidades exigidas para ser Gerente General de la Entidad. Amplía la posibilidad de detentar el cargo en el rango de Oficiales Generales o Almirantes en servicio activo o en retiro de las Fuerzas Militares de la Policía Nacional, siempre que cumplan con las exigencias profesionales definidas y suprime la posibilidad que un profesional ajeno a la carrera castrense pueda desempeñarse en el cargo.</p> <p>Esta modificación, se plantea en el Proyecto de Ley debido a que además de las capacidades gerenciales y de liderazgo indispensables para desempeñar el cargo de Gerente General de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, se requiere de un profundo conocimiento del medio militar y de policía, su idiosincrasia, sus aspiraciones, necesidades y filosofía de vida para ser un perfil idóneo y apto para desarrollar la dirección de la Entidad.</p>
<p>De esta manera, que el Gerente de la Entidad sea un Oficial General o Almirante activo o en retiro le permitirá: a) interpretar de mejor manera las políticas de bienestar emanadas del Ministerio de Defensa y del mando militar y policial, b) tener fácil acceso al mando militar y policial para conocer de primera mano su pensamiento y filosofía en el área de vivienda, c) trabajar de manera coordinada con el mando militar y policial, garantizando mayor eficacia en el logro de objetivos de vivienda para los afiliados, d) lograr con mayor facilidad los apoyos necesarios para el cumplimiento de la misión de la Entidad y finalmente, e) mayor acatamiento de instrucciones por parte de más de 300.000 afiliados en servicio activo que tiene la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.</p> <p>Sobre la facultad de suprimir y fijar nuevos requisitos para el desempeño de cargos públicos, la Corte Constitucional en Sentencia C-481 de 2001 indicó que:</p> <p>El derecho de acceso al desempeño de cargos públicos no se opone a la fijación de requisitos y calidades para su ejercicio, siempre y cuando éstos no excedan los límites de razonabilidad y proporcionalidad en relación con la labor que a ese empleo le corresponde cumplir y la finalidad de la función pública en general.</p> <p>Asimismo, en Sentencia C-861 de 2008 estableció que:</p> <p>No cabe duda de que con el desarrollo de estas normas constitucionales es posible que se restrinjan ciertas actividades a otros profesionales, en virtud del título profesional exigido que deba acreditarse para el desempeño de las mismas, restricción que de suyo no es discriminatoria siempre que con ella se proteja al conglomerado contra los riesgos sociales que el ejercicio de una profesión, arte, oficio, o función pública por particulares, puede generar.</p> <p>[...] De la existencia de tal derecho [derecho de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos] no puede colegirse que el ejercicio de funciones públicas esté libre de toda exigencia y requisito para quien es llamado a los cargos de mayor responsabilidad. Por el contrario, el buen éxito de la gestión estatal y, por ende, el bien común, dependen de una adecuada preparación y de la idoneidad profesional, moral y técnica de las personas a las que se confía la delicada responsabilidad de alcanzar las metas señaladas por la Constitución. Ello se expresa no solamente en el señalamiento previo y general de la forma como se accederá al desempeño del cargo, lo cual asegura la legitimidad de la investidura [elección o</p>	<p>nombramiento], sino la previsión de las calidades y requisitos que debe reunir aquel en quien recaiga la designación.</p> <p>Por lo que se colige que al legislador le es dado fijar cuando lo estime pertinente, como es este caso, requisitos y calidades especiales a las personas para ocupar cargos como el de Gerente General de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.</p> <p><b>g. Integración de la Junta Directiva de la Entidad.</b></p> <p>La propuesta de integración de la Junta Directiva va dirigida a que el cuerpo colegiado esté conformado por quienes representan los intereses de los afiliados, las necesidades y políticas en materia de bienestar que deben aplicarse a los miembros de la Fuerza Pública.</p> <p>Por ello, el Comandante General de las Fuerzas Militares y el Director de la Policía Nacional o sus delegados como responsables de establecer y hacer cumplir las políticas de bienestar para los integrantes de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional son los llamados a integrar la Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía en representación de los afiliados.</p> <p>Asimismo, en consideración a las buenas prácticas establecidas por la OCDE, se plantea en el Proyecto de Ley la integración de un miembro permanente especializado que cumpla con las calidades profesionales exigidas por el Ministerio de Defensa, para que, en virtud de sus conocimientos e imparcialidad, proponga ideas innovadoras y de alto impacto para la gestión de la Entidad.</p> <p>Finalmente, se propone un cambio en el tipo de votación en la Junta Directiva, pasando de mayoría absoluta a simple, para simplificar los procesos de decisión de la Junta y que sean llevados a cabo, conforme al orden establecido por la Entidad.</p> <p><b>h. Identificación de asuntos no previstos en su normatividad.</b></p> <p>Durante los años posteriores a la última normatividad expedida para la Entidad, se ha evidenciado en su gestión la necesidad de regular asuntos no contemplados anteriormente. De esta manera, el presente Proyecto de Ley propone una serie de artículos nuevos en aras de mejorar la funcionalidad y actuar eficaz de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.</p>



<p><b>I. Domicilio de la Entidad.</b></p> <p>En concordancia con las disposiciones de la Ley 489 de 1998, se define por primera vez en la reglamentación de la Entidad su domicilio principal. Asimismo, se confirma su potestad para establecer sedes en cualquier lugar del territorio nacional cuando se requiera, previa autorización de la Junta Directiva.</p> <p><b>II. Definición de requisitos para acceder al subsidio de vivienda.</b></p> <p>Para evitar las decisiones judiciales que comprometan financieramente a la Entidad en su tarea de provisión de subsidios, es necesario darle rango de ley a las condiciones y requisitos de acceso al subsidio de vivienda que la Entidad dispone en sus diferentes modelos de adquisición. De esta manera, el Proyecto de Ley incluye los requisitos que se deben cumplir para acceder al subsidio de vivienda, toda vez que en la actualidad la norma se limita a señalar dos condiciones generales que no abarcan los requerimientos que se deben verificar para acceder a dicho beneficio.</p> <p><b>III. Artículo de definiciones.</b></p> <p>Se incorporó un artículo de definiciones para dar claridad a los afiliados y la sociedad en general sobre los conceptos principales de la Entidad, los diferentes tipos de aportes que maneja y su naturaleza jurídica.</p> <p>Especialmente, se define por primera vez en este artículo "Cuenta Individual" como una cuenta personal única de cada afiliado y de naturaleza distinta a la cuenta de ahorros o corriente, lo que permitirá en adelante que los juzgados y demás autoridades tengan mayor claridad sobre el régimen especial que recae en este tipo de cuentas, el cual, es diferente al manejo de una cuenta de ahorro de una entidad bancaria.</p> <p><b>IV. Tipo de la afiliación para solución de vivienda, administración de cesantías y servicios financieros.</b></p> <p>En el Proyecto de Ley se precisaron las modalidades de la afiliación a la Entidad y las cuales corresponden a: solución de vivienda, administración de cesantías y servicios financieros, esto</p>	<p>con el fin de dar claridad a los afiliados sobre la naturaleza de su afiliación para la administración de sus aportes, cesantías y los servicios financieros a los que pueden acceder.</p> <p><b>V. Antigüedad de afiliación para solución de vivienda.</b></p> <p>Mediante el presente artículo, se distingue la diferencia entre años de vinculación a la Entidad y cuotas aportadas. No es lo mismo cumplir 14 años vinculado a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía como afiliado con períodos sin aportar, que un afiliado que haya aportado efectivamente las 168 cuotas para solucionar vivienda.</p> <p><b>VI. Unificación y actualización de funciones de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.</b></p> <p>En lo que respecta a las funciones propias de la Entidad y para el cumplimiento de su objeto, se pretende resolver la contradicción jurídica de las normas predecesoras, las cuales, además de ser de difícil entendimiento por existir tres disposiciones vigentes que modifican o derogan sucesivamente apartes o artículos en cada una de estas, han generado inconvenientes de orden judicial debido a que su redacción desprende diferentes interpretaciones sobre la aplicación adecuada de la Ley.</p> <p><b>VII. Disposiciones del Fondo de Solidaridad.</b></p> <p>En el presente Proyecto de Ley se actualiza toda la reglamentación del Fondo de Solidaridad, la cual se encuentra desarrollada de manera dispersa en la Ley 973 de 2005 (Parágrafo 2 – Artículo 9), la Ley 1305 de 2009 (Art. 1 Parágrafo 2) y el Decreto 3830 de 2006 compilado en el Decreto Reglamentario 1070 del 2015.</p> <p><b>6. Beneficios del Proyecto de Ley</b></p> <p>La actualización del marco legal de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía permitirá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con disposiciones normativas y elementos jurídicos que coadyuvarán a la eficiencia y eficacia de la gestión que, en materia de solución de vivienda, administración de aportes y</li> </ul>
<p>programas de crédito de vivienda y educación, adelantará la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía en cumplimiento de su objeto social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salvaguardar la seguridad jurídica de la Entidad a través de la racionalización y simplificación del marco legal aplicable.</li> </ul> <p><b>7. Impacto Fiscal</b></p> <p>El Proyecto de Ley en mención no requiere estudio de impacto fiscal debido a que las acciones que se proponen realizar en el presente Proyecto de Ley no amplían los beneficios de los afiliados a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, por el contrario, facilitan a la Entidad la "construcción de subsidios de vivienda" que se sustenta en la ampliación del portafolio y cobertura de servicios regulación tributaria, reconocimiento de intereses y demás aspectos financieros, inspirados en criterios de eficiencia, responsabilidad social y bienestar para nuestros Héroes de la Patria.</p> <p>Ampliar la cobertura de servicios de la Entidad, mejorando la oferta a los afiliados y coadyuvando en la generación de recursos. Genera réditos para la Entidad, evitando así mayor dependencia de aportes directos del presupuesto general.</p> <p><b>8. Conflicto de Intereses</b></p> <p>Por su parte, el artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.</li> <li>II. Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.</li> <li>III. Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.</li> <li>IV. Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.</li> <li>V. Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.</li> </ol>	<p>En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como "una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen" y como "el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).</p> <p>El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto.</p> <p>Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye el presente proyecto. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]»2.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente Proyecto de Ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar.</p> <p>De manera general, por no contener estímulos concretos sería inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un Proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.</p> <p>No obstante, de acuerdo con la reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional, cada congresista deberá evaluar su condición particular y acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.</p> <p>Coroalmente,    <b>JOSE DAVID NÁME CARDOZO</b>          Senador de la República</p>

PROYECTO DE LEY ( ) DE 2022

Por el cual se dictan normas de acceso a solución de vivienda para los miembros de la Fuerza Pública afiliados a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía y se establecen otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

TÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES

**ARTÍCULO 1. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto dictar normas que regulan el acceso a solución de vivienda para los miembros de la Fuerza Pública afiliados a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía y establecer otras disposiciones.

**ARTÍCULO 2. Definiciones.** Para los efectos de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones:

**AFILIADOS:** son afiliados a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía el personal definido en los artículos 3, 15 y 16 de la presente Ley, dependiendo de la modalidad de afiliación en que se encuentren, esto es, solución de vivienda, administración de cesantías y productos y servicios financieros; podrán acceder a los beneficios previstos para cada afiliación, siempre que cumplan los requisitos legales y reglamentarios que se establezcan.

**AHORRO OBLIGATORIO:** es el aporte del diez (10%) por ciento sobre la asignación básica mensual, que realiza el afiliado para solución de vivienda de manera obligatoria y mensual que hará parte de los recursos de la cuenta individual. Dicho aporte se realizará por descuento de nómina.

**AHORRO VOLUNTARIO:** es el aporte adicional al ahorro obligatorio que realiza el afiliado con destino a la cuenta individual, el cual no será acumulable para efectos del cómputo de las cuotas requeridas para acceder al subsidio de vivienda.

**AHORRO VOLUNTARIO CONTRACTUAL:** aporte que se da a través de la suscripción de un contrato en virtud del cual el afiliado se compromete con la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, a realizar un aporte mensual en el porcentaje o valor acordado hasta cumplir la meta de ahorro establecida. Hará parte de los recursos de la cuenta individual y en ningún caso se tendrá en cuenta para acceder al subsidio de vivienda.

**CUENTA INDIVIDUAL:** la cuenta individual es la cuenta personal, única, de cada afiliado. En esta, durante el tiempo de relación laboral, pensional y/o asignación de retiro y afiliación a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía se acumulan los aportes (ahorro obligatorio, ahorro voluntario, aporte voluntario contractual y cesantías) y los intereses que estos generen. No tiene las características de una cuenta de ahorros o corriente.

**MERCADO INMOBILIARIO:** es el conjunto de transacciones y operaciones tales como la compraventa, leasing habitacional y la construcción, que operan por la oferta y la demanda de bienes raíces, tanto de tipo urbano como rural.

**SOLUCIÓN DE VIVIENDA:** es el acceso que tiene el afiliado a una vivienda, a través de los diferentes mecanismos establecidos por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, con o sin subsidio de vivienda.

**SUBSIDIO DE VIVIENDA:** es el aporte que se otorga por una sola vez al afiliado como complemento a los recursos de la cuenta individual con destino a una solución de vivienda, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para el efecto.

TÍTULO II

DISPOSICIONES DE LA AFILIACIÓN PARA SOLUCIÓN DE VIVIENDA

CAPÍTULO I

AFILIACIÓN Y DESAFILIACIÓN PARA SOLUCIÓN DE VIVIENDA

**ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 14 del Decreto Ley 353 de 1994, modificado por el artículo 9 de la Ley 973 de 2005 y el artículo 1 de la Ley 1305 de 2009, el cual quedará así:**

**ARTÍCULO 14. AFILIACIÓN PARA SOLUCIÓN DE VIVIENDA.** La afiliación para solución de vivienda tiene por objeto otorgar una solución de vivienda al personal relacionado en el presente artículo, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la presente Ley y los dispuestos por la Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía. Esta afiliación se materializará con el primer descuento de ahorro mensual obligatorio.

Es afiliado para solución de vivienda el personal que se describe a continuación:

1. Los oficiales, suboficiales, soldados e infantes de marina profesionales de las Fuerzas Militares y el personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares.
2. Los oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo, agentes, patrulleros de Policía del numeral 5 del artículo 101 de la Ley 2179 de 2021 y personal no uniformado de la Policía Nacional.
3. El personal indicado en los numerales 1 y 2 que, estando afiliado para solución de vivienda, se encuentre aportando y le sea reconocida asignación de retiro o pensión.
4. Los servidores públicos de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.
5. En caso de fallecimiento del personal contemplado en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo, también serán afiliados para solución de vivienda, los beneficiarios del causante, siempre que queden con el disfrute de pensión, sustitución de pensión o sustitución de asignación de retiro. Para efectos de la afiliación de este personal, se tendrá en cuenta la norma vigente al momento del fallecimiento del afiliado, salvo que el reconocimiento pensional se constituya en vigencia de otra ley.

**PARÁGRAFO 1.** Se podrán afiliar de manera voluntaria para solución de vivienda los soldados e infantes de marina profesionales pensionados por invalidez con anterioridad al 21 de julio de

2005. La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía determinará los requisitos y condiciones de acceso a una solución de vivienda para este personal.

**PARÁGRAFO 2.** Los afiliados para solución de vivienda podrán acceder al subsidio de vivienda otorgado por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, su reconocimiento y pago estará siempre sujeto al cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley y los emitidos por la Junta Directiva, dentro de su competencia. Para efectos de acceso al subsidio de vivienda el afiliado para solución de vivienda deberá mantener los aportes en la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

**PARÁGRAFO 3.** La afiliación para solución de vivienda implica, la administración de las cesantías y el acceso a servicios financieros. Los afiliados para solución de vivienda no podrán afiliarse o trasladar sus cesantías a un fondo público y/o privado.

**ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 22 de la Ley 973 de 2005, el cual quedará así:**

**ARTÍCULO 22. ANTIGÜEDAD DE AFILIACIÓN PARA SOLUCIÓN DE VIVIENDA.** La antigüedad de la afiliación para solución de vivienda en la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, se define por el número de cuotas de ahorro mensual obligatorio aportadas. El ahorro voluntario incrementará los valores de la cuenta individual, pero no tendrá efectos en la antigüedad de la afiliación.

**PARÁGRAFO 1.** La Junta Directiva determinará las condiciones de acceso y número de cuotas de ahorro mensual obligatorio requeridas para acceder a los mecanismos de solución de vivienda.

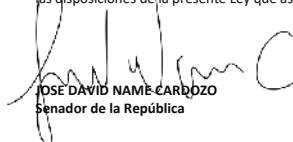
**PARÁGRAFO 2.** El tiempo en servicio activo, vinculación laboral, pensión o asignación de retiro en las Fuerzas Militares, Policía Nacional, Ministerio de Defensa Nacional o la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, según sea el caso, no se tendrá en cuenta para efectos de la antigüedad de afiliación para solución de vivienda.

**ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 17 del Decreto Ley 353 de 1994, modificado por el artículo 10 de la Ley 973 de 2005 y el artículo 2 de la Ley 1305 de 2009, el cual quedará así:**

<p><b>ARTÍCULO 17. PÉRDIDA DE LA CALIDAD DE AFILIADO PARA SOLUCIÓN DE VIVIENDA.</b> La calidad de afiliado para solución de vivienda se perderá por las siguientes causales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Por retiro del servicio activo o terminación del vínculo laboral con el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía sin derecho a asignación de retiro o pensión.</li> <li>2. Por solicitud expresa del afiliado, en la que manifieste su voluntad de no continuar afiliado para solución de vivienda.</li> <li>3. Por efectuar retiros de la cuenta individual durante la afiliación para solución de vivienda.</li> <li>4. Por suspensión de los descuentos por concepto de ahorros obligatorios para solución de vivienda, por un lapso superior a doce (12) meses, con las excepciones determinadas y reglamentadas por la Junta Directiva.</li> <li>5. Por haber recibido subsidio de vivienda por parte del Estado.</li> <li>6. Por haber recibido la solución de vivienda otorgada por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, incluidas aquellas otorgadas antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 353 del 11 de febrero de 1994 o en su régimen de transición.</li> <li>7. Por presentar documentos o información falsa con el objeto de acceder a cualquier mecanismo de solución de vivienda, sin perjuicio de las acciones penales, disciplinarias o fiscales a que haya lugar.</li> <li>8. Por no cumplir con las obligaciones y la destinación de los recursos girados al afiliado para acceder de manera anticipada a una solución de vivienda, en los términos establecidos por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.</li> </ol> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> No se perderá la calidad de afiliado para solución de vivienda por la causal establecida en el numeral 1 del presente artículo, cuando el afiliado haya cumplido los requisitos de acceso al subsidio de vivienda.</p>	<p><b>PARÁGRAFO 2.</b> No se perderá la calidad de afiliado para solución de vivienda por la causal establecida en el numeral 3 del presente artículo, cuando el retiro de aportes se dé con ocasión al acceso anticipado a una solución de vivienda establecido por la Caja Promotora de Vivienda Militar y Policía y se cumplan las condiciones y requisitos establecidos para el efecto.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> El personal que pierda la calidad de afiliado para solución de vivienda tendrá derecho a que se le devuelva el valor de los ahorros que registre la cuenta individual, los cuales serán girados exclusivamente al afiliado. No podrá recuperar su calidad afiliado para solución de vivienda ni acceder al subsidio de vivienda, salvo cuando se trate de las excepciones que se establezcan para el numeral 4 del presente artículo.</p> <p><b>ARTÍCULO 6. Modifíquese el artículo 6 de la Ley 1305 de 2009 el cual quedará así:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 6. SOLUCIÓN ANTICIPADA DE VIVIENDA.</b> Los afiliados para solución de vivienda que cumplan con el número de cuotas determinadas por la Junta Directiva, podrán utilizar los aportes de la cuenta individual para acceder de manera anticipada a una solución de vivienda en los términos establecidos por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, sin perder su calidad ni antigüedad de afiliación para solución de vivienda, con la obligación de continuar con el ahorro mensual obligatorio hasta cumplir los requisitos para acceder al subsidio de vivienda.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía determinará las condiciones de acceso de los afiliados a la solución anticipada de vivienda, sin que se comprometa la viabilidad financiera de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II APORTES</b></p> <p><b>ARTÍCULO 7. Modifíquese el artículo 18 del Decreto Ley 353 de 1994, modificado por el artículo 11 de la Ley 973 de 2005, el cual quedará así:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 18. APORTES.</b> Los siguientes recursos constituyen los aportes de quienes se afilien a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley:</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El ahorro obligatorio equivalente al diez (10%) por ciento de la asignación básica mensual de los afiliados para solución de vivienda en servicio activo o vinculación laboral.</li> <li>2. El ahorro obligatorio equivalente al diez (10%) por ciento de la asignación básica mensual de retiro, pensión, sustitución de pensión o sustitución de asignación de retiro de los afiliados para solución de vivienda.</li> <li>3. El ahorro voluntario de los afiliados el cual incrementará el saldo de su cuenta individual.</li> <li>4. Las cesantías de los afiliados.</li> <li>5. El ahorro voluntario contractual.</li> </ol> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> El descuento por nómina por concepto de ahorro mensual obligatorio para solución de vivienda tendrá prelación frente a los demás descuentos, salvo las disposiciones legales generales sobre la materia.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> El ahorro mensual obligatorio para solución de vivienda de afiliados que sean cónyuges o compañeros permanentes no será acumulable para efectos del cómputo de las cuotas requeridas para acceder al subsidio de vivienda.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Los aportes de que trata el presente artículo y los intereses que se reconozcan sobre los mismos, registrados en las cuentas individuales de los afiliados, son inembargables, salvo que se trate de embargo por pensiones alimenticias, de conformidad con las disposiciones legales vigentes sobre la materia.</p> <p><b>PARÁGRAFO 4.</b> La Junta Directiva establecerá las condiciones de distribución y pago de los aportes de las cuentas individuales de los afiliados fallecidos a sus beneficiarios.</p> <p><b>PARÁGRAFO 5.</b> El ahorro que realicen los afiliados a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía recibirá los mismos beneficios tributarios concedidos a la cuenta de ahorro para el fomento a la construcción AFC previstos en las Leyes 488 de 1998, 633 de 2000 y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.</p>	<p><b>ARTÍCULO 8. Administración de Aportes.</b> La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía administrará los aportes de sus afiliados, en concordancia con sus funciones, en términos de seguridad, rentabilidad y liquidez.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía podrá establecer las condiciones operativas de administración de los aportes de sus afiliados.</p> <p><b>ARTÍCULO 9. Modifíquese el artículo 22 del Decreto Ley 353 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 973 de 2005, el cual quedará así:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 22. INTERESES.</b> La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, reconocerá y entregará intereses sobre los aportes de sus afiliados según las condiciones establecidas por la Junta Directiva.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Los intereses que se bonen a las cuentas individuales se reconocerán de acuerdo con el porcentaje que defina la Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, sin superar el Índice de Precios al Consumidor (IPC).</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO III SUBSIDIO DE VIVIENDA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 10. Modifíquese el artículo 24 del Decreto Ley 353 de 1994, adicionado y modificado por el artículo 14 de la Ley 973 de 2005 y el artículo 10 de la Ley 1305 de 2009, el cual quedará así:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 24. SUBSIDIO DE VIVIENDA.</b> A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional apropiará anualmente un valor equivalente al tres (3%) por ciento de la nómina anual del personal vinculado al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con carácter de subsidio para vivienda.</p> <p>El subsidio de vivienda que otorga la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía a sus afiliados para solución de vivienda o beneficiarios, según sea el caso, es un aporte que se otorga por una sola vez y estará categorizado según la jerarquía castrense de la Fuerza Pública y sus equivalentes</p>

<p>para el personal civil. La distribución del subsidio de vivienda para los beneficiarios indicados en el numeral 5 del artículo 3 de la presente Ley se realizará en partes iguales.</p> <p>El subsidio de vivienda solamente se podrá emplear para la adquisición de vivienda nueva o usada, construcción sobre lote propio o del cónyuge o compañero(a) permanente y créditos de vivienda con entidades financieras incluida la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, previo cumplimiento de las políticas que defina la Junta Directiva, las condiciones y requisitos establecidos por la Administración de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.</p> <p>La Junta Directiva, considerando la viabilidad financiera de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, determinará el plazo o número de cuotas de ahorro mensual obligatorio para acceder al subsidio, así como también determinará, el monto del mismo en cada categoría, el cual en ningún caso podrá superar las cuantías establecidas a continuación:</p> <p>Categoría Oficial hasta 140 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes, categoría Suboficial hasta 80 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes, categoría Soldados e Infantes de Marina Profesionales, Agentes y patrulleros de policía del numeral 5 del artículo 101 de la Ley 2179 de 2021 hasta 70 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.</p> <p>Este subsidio no constituye factor salarial ni prestacional para ningún efecto legal.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Para efectos del cálculo de la apropiación anual de qué trata el presente artículo, se tendrán en cuenta los siguientes conceptos: sueldo básico, subsidio familiar, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios, auxilio de transporte, subsidio de alimentación, gastos de representación, prima de actividad y demás factores que se cancelen mensualmente y que son factor salarial para el personal vinculado al Ministerio de Defensa Nacional y de Policía Nacional.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> La vivienda adquirida a través del subsidio de que trata la presente Ley quedará afectada a vivienda familiar tal y como lo dispone la Ley 258 de 1996 y demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> El subsidio de vivienda de que trata este artículo será inembargable.</p>	<p><b>PARÁGRAFO 4.</b> El subsidio de que trata el presente artículo tendrá una vigencia de tres (3) años contados a partir del cumplimiento de las cuotas de ahorro mensual obligatorio establecidas por la Junta Directiva para acceder al mismo. Vencido el término antes señalado, se perderá el derecho de acceder al beneficio.</p> <p><b>PARÁGRAFO 5.</b> El subsidio de vivienda otorgado por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía se podrá recibir de manera concurrente con otros beneficios incluido el subsidio familiar de vivienda otorgado por las distintas entidades partícipes del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y aplicarse a una misma solución de vivienda, cuando la naturaleza de los beneficios a recibir de manera concurrente, así lo permitan.</p> <p><b>PARÁGRAFO 6.</b> El Gobierno Nacional podrá incrementar el porcentaje indicado en el inciso primero del presente artículo o asignar los recursos necesarios a fin de garantizar los subsidios de vivienda.</p> <p><b>ARTÍCULO 11.</b> Modifíquese el artículo 25 del Decreto Ley 353 de 1994, modificado por el artículo 15 de la Ley 973 de 2005 y el artículo 3 de la Ley 1305 de 2009, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 25. REQUISITOS PARA ACCEDER AL SUBSIDIO DE VIVIENDA.</b> Son requisitos para acceder al subsidio de vivienda:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser afiliado para solución de vivienda y no estar incurso en alguna causal de pérdida de calidad de afiliado para solución de vivienda contemplada en la presente Ley.</li> <li>2. Cumplir con las cuotas de ahorro mensual obligatorio establecidas por la Junta Directiva.</li> <li>3. No haber efectuado retiros de la cuenta individual salvo por haber accedido de manera anticipada a una solución de vivienda y siempre que se hayan cumplido los requisitos y obligaciones establecidos por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.</li> <li>4. No haber recibido la solución de vivienda otorgada por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, incluida la otorgada antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 353 del 11 de febrero de 1994 o en su régimen de transición.</li> </ol>
<p>5. No haber recibido subsidio de vivienda por parte del Estado.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Para acceder al subsidio de vivienda y Fondo de Solidaridad se deben cumplir los requisitos establecidos en el presente artículo, según sea el caso, y las condiciones determinadas por la Junta Directiva.</p> <p><b>ARTÍCULO 12. Fondo de Solidaridad.</b> En el evento en que un afiliado para solución de vivienda fallezca, como consecuencia directa de actos del servicio, por acción directa del enemigo, en misión del servicio o por una grave y comprobada enfermedad catastrófica o terminal, siempre y cuando no haya perdido la calidad de afiliado para solución de vivienda, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, con cargo al Fondo de Solidaridad, otorgará una única solución de vivienda a sus beneficiarios que queden disfrutando o no con asignación de retiro, sustitución de asignación de retiro, pensión o sustitución de pensión, según sea el caso y teniendo en cuenta la categoría de afiliación del causante.</p> <p>La solución de vivienda será entregada proporcionalmente respecto al porcentaje asignado a cada uno de los beneficiarios reconocidos como tales, para lo cual la Junta Directiva determinará las condiciones de acceso y requisitos de otorgamiento.</p> <p>Igual tratamiento se dará al afiliado para solución de vivienda que como consecuencia directa de actos del servicio, por acción directa del enemigo, en misión del servicio, o por una grave y comprobada enfermedad catastrófica o terminal sea retirado o desvinculado por pérdida de la capacidad laboral con o sin derecho al disfrute de pensión de invalidez.</p> <p>El Fondo de Solidaridad está constituido para el cumplimiento de lo dispuesto anteriormente y se encuentra sujeto a la disponibilidad de los recursos respectivos. La solución de vivienda que se otorga con cargo a este Fondo se entregará en las modalidades que apruebe la Junta Directiva, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que establezca la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.</p> <p>Además de los aportes ya realizados y actualmente disponibles en el Fondo de Solidaridad, se nutrirá en lo sucesivo con:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un aporte por única vez del diez (10%) por ciento de la asignación básica de quienes se afilien para solución de vivienda con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley.</li> <li>2. Un aporte por única vez del diez (10%) por ciento de la asignación básica de quienes cumplan el número de cuotas requeridas para acceder al subsidio de vivienda, con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley.</li> <li>3. Un porcentaje establecido por la Junta Directiva del total de la utilidad operacional de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.</li> <li>4. Los aportes en dinero o especie, provenientes de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, orientados a los fines establecidos en la presente Ley.</li> <li>5. Los demás aportes que determine la Ley o el Gobierno Nacional.</li> </ol> <p>El valor de los aportes que registre la cuenta individual del afiliado, serán aplicados por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía para completar el valor de la solución de vivienda a entregar a los beneficiarios del Fondo de Solidaridad conforme a lo establecido en la presente Ley.</p> <p>La Junta Directiva de la Entidad, antes de diciembre de cada año, fijará para la vigencia fiscal siguiente el valor de la solución de vivienda a entregar a los beneficiarios del Fondo de Solidaridad en consideración a cada categoría y a la situación económica del Fondo, sin que los incrementos en el valor de la vivienda sean inferiores a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) para la respectiva vigencia. De igual manera establecerá las causales y condiciones en situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, por las cuales procederá la restitución del subsidio de vivienda que se entrega con cargo a Fondo de Solidaridad.</p> <p><b>ARTÍCULO 13. Supervisión y Vigilancia de los Recursos destinados a solución de vivienda.</b> La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía definirá mecanismos para ejercer la supervisión y vigilancia sobre la adecuada destinación de los recursos girados para solución de vivienda.</p> <p><b>ARTÍCULO 14. Prohibición de Transferencia de la Solución de Vivienda Y Restitución del Subsidio.</b> El beneficiario del subsidio de vivienda se obliga a no transferir el dominio o cualquier</p>

<p>derecho real sobre la solución de vivienda adquirida con el subsidio antes de haber transcurrido dos (2) años desde la fecha de su entrega.</p> <p>El subsidio de vivienda será restituible a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía cuando el beneficiario transfiera cualquier derecho real sobre la solución de vivienda antes de haber transcurrido dos (2) años desde la fecha de su entrega, sin mediar autorización por parte de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.</p> <p>La prohibición de transferencia a la que hace alusión el presente artículo se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y dejará de surtir efectos transcurridos los dos (2) años.</p> <p>También será restituible el subsidio de vivienda si se comprueba que existió falsedad o inconsistencias en los documentos presentados por el afiliado para acreditar los requisitos de acceso al subsidio de que trata el artículo 11 de la presente Ley o que efectuó una compraventa simulada con este mismo fin. La restitución deberá realizarse ajustada con el incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC) registrado entre la fecha de otorgamiento del subsidio y la de restitución, en un término de tres (3) meses contados a partir de la solicitud de restitución.</p> <p>En cualquier circunstancia de las que trata el inciso anterior, el afiliado no podrá volver a solicitar subsidio de vivienda o postularse para el efecto, sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar.</p> <p>La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía establecerá el procedimiento para la restitución del subsidio, por las causales establecidas en el presente artículo.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO III</b> <b>AFILIACIÓN PARA ADMINISTRACIÓN DE CESANTÍAS</b></p> <p><b>ARTÍCULO 15. Afiliación para Administración de Cesantías.</b> La afiliación para administración de cesantías tiene por objeto el manejo y la administración de dicha prestación social al personal descrito en el artículo 3 de la presente Ley que haya perdido la calidad de afiliado para solución</p>	<p>de vivienda de acuerdo con las causales establecidas en el artículo 5 de la presente Ley y se encuentre en servicio activo de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional o conserve su vinculación laboral con el Ministerio de Defensa Nacional o la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.</p> <p>Podrán afiliarse de manera voluntaria y únicamente para administración de cesantías, los servidores públicos de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Los afiliados para administración de cesantías no podrán acceder al Fondo de Solidaridad ni al subsidio de vivienda otorgado por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía. La afiliación para administración de cesantías permite el acceso a servicios y productos financieros.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> La Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía determinará las condiciones de la afiliación para administración de cesantías establecida en el presente artículo.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Los afiliados para administración de cesantías no podrán afiliarse o trasladar sus cesantías a un fondo público y/o privado. La anterior disposición no es aplicable a los servidores públicos de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, que realicen afiliación voluntaria para administración de cesantías.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO IV</b> <b>AFILIACIÓN PARA PRODUCTOS Y SERVICIOS FINANCIEROS</b></p> <p><b>ARTÍCULO 16. Afiliación para Productos y Servicios Financieros.</b> La afiliación para productos y servicios financieros tiene por objeto el acceso a los productos y servicios financieros ofrecidos por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.</p> <p>Será afiliado para productos y servicios financieros el personal que perdió su calidad de afiliado para solución de vivienda y administración de cesantías por estar incurrido en alguna de las causales de la presente Ley y siempre que tenga asignación de retiro o pensión y solicite esta afiliación.</p>
<p>Podrán afiliarse de manera voluntaria y únicamente para productos y servicios financieros, los Veteranos de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley 1979 de 2019.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Los afiliados para productos y servicios financieros no podrán acceder al Fondo de Solidaridad ni al subsidio de vivienda otorgado por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> La Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía determinará las condiciones de la afiliación para productos y servicios financieros establecida en el presente artículo.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO V</b> <b>ESTRUCTURA DE LA CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 17. Modifíquese el artículo 1 del Decreto Ley 353 de 1994 modificado por el artículo 1 de la Ley 973 de 2005, el cual quedará así:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. DEFINICIÓN Y OBJETO.</b> A partir de la vigencia de la presente Ley, la Caja de Vivienda Militar creada por la Ley 87 de 1947 y reorganizada por los Decretos 3073 de 1968, 2351 de 1971, 2182 de 1984, 2162 de 1992, se denominará Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.</p> <p>La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía tiene por objeto facilitar el acceso a solución de vivienda a sus afiliados mediante la realización o promoción de todas las operaciones que constituyen el mercado inmobiliario, administrar los aportes de los afiliados y las cesantías del personal en servicio activo de la Fuerza Pública, del personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares, del personal no uniformado de la Policía Nacional y de los servidores públicos de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.</p> <p>De igual manera la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía podrá desarrollar programas de crédito para vivienda, educación y otras operaciones activas y pasivas del sector financiero.</p>	<p><b>PARÁGRAFO 1.</b> La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía administrará y pagará, conforme a la liquidación que realice la respectiva unidad ejecutora, las cesantías del personal en servicio activo de la Fuerza Pública, del personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares, del personal no uniformado de la Policía Nacional, de los funcionarios de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, bajo el entendido que su reconocimiento estará a cargo de su empleador. Para quienes gozan del efecto retroactivo de cesantías, esta prestación se sujetará al plan de pagos establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>De igual manera, podrá administrar y pagar las cesantías de los servidores públicos de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, quienes de manera voluntaria se afilien únicamente para administración de cesantías, en los términos descritos en el presente parágrafo.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía no podrá destinar, ni utilizar sus recursos, utilidades y rendimientos o excedentes, para fines distintos a los previstos en la ley que la regula, en su objeto y en especial en la conformación de los subsidios de vivienda. La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía no estará sometida al régimen de encaje, ni inversiones forzosas establecidas para el sistema financiero.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Para efectos tributarios la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía se registrará por lo previsto para los establecimientos públicos.</p> <p><b>ARTÍCULO 18. Adiciónese el parágrafo 3 al artículo 2 de la Ley 973 de 2005, el cual quedará así:</b></p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía tendrá domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., y establecerá agencias en cualquier lugar del territorio nacional cuando se requiera, previa autorización de la Junta Directiva.</p> <p><b>ARTÍCULO 19. Modifíquese el artículo 3 del Decreto Ley 353 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley 973 de 2005, el cual quedará así:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 3. FUNCIONES.</b> La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, cumplirá las siguientes funciones:</p>

<p>1. Colaborar con el Ministerio de Defensa Nacional en la formulación y ejecución de la política y planes generales en materia de vivienda para sus afiliados.</p> <p>2. Gestionar y administrar los activos y pasivos de la Entidad.</p> <p>3. Incentivar el ahorro de los afiliados en la Entidad.</p> <p>4. Desarrollar programas de crédito para sus afiliados.</p> <p>5. Identificar y promocionar proyectos de vivienda acorde a las necesidades de los afiliados.</p> <p>6. Adelantar la gestión contractual acorde a la normatividad vigente de la Entidad.</p> <p>7. Recibir y administrar los aportes de sus afiliados.</p> <p>8. Llevar el registro de los aportes de sus afiliados a través de cuentas individuales.</p> <p>9. Ejercer supervisión y control de los ingresos y egresos que en el desarrollo del objeto de la Entidad se ejecuten.</p> <p>10. Las demás que, correspondiendo a su objeto, sean necesarias adelantar para el cumplimiento adecuado del mismo.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Con el producto de las operaciones activas y pasivas, se cubren los costos y gastos de funcionamiento de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía para el cumplimiento de su objeto social.</p> <p><b>ARTÍCULO 20.</b> Modifíquese el artículo 5 del Decreto Ley 353 de 1994, modificado por el artículo 4 de la Ley 973 de 2005, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 5. JUNTA DIRECTIVA.</b> La Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, estará integrada por los siguientes miembros:</p>	<p>1. El Ministro de Defensa Nacional o su delegado quien la presidirá.</p> <p>2. El Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio o su delegado.</p> <p>3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.</p> <p>4. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.</p> <p>5. El Comandante General de las Fuerzas Militares o su delegado.</p> <p>6. El Director General de la Policía Nacional o su delegado.</p> <p>7. Un miembro independiente especializado.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> El miembro independiente especializado descrito en el numeral 7 del presente artículo deberá ser seleccionado por la Presidencia de la República, para un periodo de dos (2) años.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> En ausencia del Ministro de Defensa Nacional o su delegado, presidirá las reuniones ordinarias o extraordinarias, el Ministro o su delegado asistente en orden de precedencia o en su defecto el Oficial en actividad más antiguo que haga parte de la Junta Directiva.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> El Gerente General de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía asistirá a las reuniones con derecho a voz, pero sin voto y designará un funcionario de la Entidad para que actúe como secretario de la Junta Directiva.</p> <p><b>PARÁGRAFO 4.</b> La Junta Directiva sesionará válidamente con la asistencia de cuatro (4) de sus miembros. Las decisiones se tomarán por mayoría simple de sus asistentes.</p> <p><b>ARTÍCULO 21.</b> Modifíquese el artículo 6 del Decreto Ley 353 de 1994, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 6. DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA.</b> Los miembros de la Junta Directiva están sometidos al régimen de incompatibilidades e inhabilidades establecidas en la ley y los</p>
<p>reglamentos, deberán ser avalados y posesionados por la Superintendencia Financiera de Colombia o quien haga sus veces.</p> <p>El miembro de Junta Directiva independiente especializado, aunque ejerce funciones públicas, no adquiere por ese solo hecho la calidad de servidor público.</p> <p><b>ARTÍCULO 22.</b> Modifíquese el artículo 7 del Decreto Ley 353 de 1994, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 7. HONORARIOS DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA.</b> Los miembros de la Junta Directiva tienen derecho a honorarios por la asistencia a cada sesión, acorde a las disposiciones del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><b>ARTÍCULO 23. Del Gerente General.</b> El Gerente General de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, es agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción, quien será el representante legal de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía. La selección deberá ser considerada entre los Oficiales Generales o Almirantes en retiro o en servicio activo de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional.</p> <p><b>ARTÍCULO 24. Control Interno.</b> La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía tendrá un Sistema de Control Interno de acuerdo con las normas vigentes en la materia y aplicables a la Entidad de acuerdo con su naturaleza jurídica.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO VI</b> <b>DISPOSICIONES FINALES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO ÚNICO</b> <b>TRANSITORIEDAD Y VIGENCIA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 25. Normas Transitorias.</b> Los miembros de Junta Directiva de los numerales 7, 8 y 9 del artículo 5 del Decreto Ley 353 de 1994 modificado por el artículo 4 de la Ley 973 de 2005, integrarán el Órgano Colegiado hasta la culminación del periodo para el cual fueron electos.</p>	<p>Los actos administrativos que se fundamentan en las normas que se derogan con la presente Ley y sean requeridos para la operación de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, mantendrán su vigencia por el mismo término establecido para la implementación.</p> <p><b>ARTÍCULO 26. Facultad Compilatoria.</b> El Gobierno Nacional queda facultado para compilar, mediante decreto, el Decreto-ley 353 de 1994, la Ley 973 de 2005, el Decreto 3830 de 2006, Ley 1305 de 2009 y las disposiciones de la presente Ley, sin que ello implique modificación alguna de las normas antes citadas.</p> <p><b>ARTÍCULO 27. Derogatorias.</b> La presente Ley deroga el artículo 33 del Decreto Ley 353 de 1994, el artículo 3 de la Ley 1114 de 2006 y los artículos 8 y 9 de la Ley 1305 de 2009.</p> <p><b>ARTÍCULO 28. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación. La Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, dispondrá de un plazo no mayor a seis (06) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para reglamentar e implementar las disposiciones de la presente Ley que así lo requieran.</p> <p style="text-align: center;"> <b>JOSE DAVID NEME CARDOZO</b> Senador de la República</p>

## SECCIÓN DE LEYES

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

Bogotá D.C., 22 de Marzo de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.334/22 Senado “**POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS DE ACCESO A SOLUCIÓN DE VIVIENDA PARA LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA AFILIADOS A LA CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JOSÉ DAVID NAME CARDOZO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEGUNDA 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 – MARZO 22 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEGUNDA 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

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas.

Es entonces en la existencia de una pena o castigo, en donde se distinguen el derecho administrativo sancionador de otras instituciones que se proponen defender y amparar el mantenimiento del orden jurídico, como lo son, por ejemplo, las acciones públicas en defensa de la Constitución, frente a las cuales los órdenes de protección pueden limitarse a la simple exigencia de una acción u omisión de determinados actos (C.P. arts. 86 y 88).

La doctrina *ius publicista* reconoce que la potestad sancionadora de la Administración forma parte de las competencias de gestión que constitucionalmente se le atribuyen, pues es indudable que si un órgano tiene la facultad jurídica para imponer una obligación o para regular una conducta con miras a lograr la realización del interés general, el incumplimiento de ese mandato correlativamente debe implicar la asignación de atribuciones sancionatorias bien sea al mismo órgano que impuso la obligación o a otro distinto, con el propósito de asegurar la vigencia del orden jurídico mediante la imposición de los castigos correspondientes. Sobre la materia, esta Corporación ha establecido que:

“La potestad sancionadora como potestad propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines, pues (...) permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos (...)”.

De otro lado, la facultad sancionadora de la Administración ha sido objeto de comparación y distinción con los conceptos de poder de policía y función de policía, en los siguientes términos:

- Por una parte, se distingue del poder de policía, en cuanto éste lejos de pretender preservar la vigencia del orden jurídico mediante la represión o sanción de comportamientos contrarios al mismo, se limita a regular el alcance de la libertad ciudadana mediante normas generales e impersonales, a fin de asegurar la estabilidad del orden público conforme a los parámetros de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad pública.

- Por la otra, la potestad sancionadora es distinta de la función de policía, pues ésta supone el ejercicio de facultades asignadas a las autoridades administrativas en ejercicio del poder de policía, con miras a garantizar el orden público en sus diversas facetas, y no a consagrar los distintos instrumentos de coacción que permitan sancionar el incumplimiento de los mandatos impuestos por las normas jurídicas a sus destinatarios.

En consecuencia, a juicio de esta Corporación, la potestad sancionadora de la Administración permite asegurar la realización de los fines del Estado, al otorgarle a las autoridades administrativas la facultad de imponer una sanción o castigo ante el incumplimiento de las normas jurídicas que exigen un determinado comportamiento a los particulares o a los servidores públicos, a fin de preservar el mantenimiento del orden jurídico como principio fundante de la organización estatal (C.P. arts. 1°, 2°, 4° y 16).

Son diferentes y altamente representativos en el bienestar nacional los diversos ámbitos que puede impactar el desarrollo de la actividad pesquera y acuícola. Una primera órbita es la de la seguridad alimentaria que tiene la doble dimensión de deber estatal y derecho de las personas. Otro de los renglones que se puede ver favorablemente afectado es el del empleo. En efecto, para abril de 2019 la Dirección de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca estimaba que existían 147.000 empleos directos generados en la actividad pesquera, que producían aproximadamente 2,5 billones de pesos al año, y que un número cercano a 250.000 pescadores artesanales que extraían alrededor de 150.000 toneladas de producto<sup>1</sup>. Por lo que respecta a la acuicultura, es preciso advertir que el documento OCDE Pesca y Acuicultura en Colombia (2016), dirigido por el Ministerio de Agricultura y

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 338 DE 2022 SENADO

*por el cual se modifican las disposiciones relativas al procedimiento administrativo sancionatorio por infracciones en materia de acuicultura y pesca, contempladas en la Ley 13 de 1990 y la Ley 1851 de 2017, y se dictan otras disposiciones.*

### 1. CONSIDERACIONES

El correcto actuar de la administración se encuentra enfocado en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, quien hace uso de las herramientas, facultades y potestades a través de sus diferentes entidades, entre ellas la potestad sancionatoria, necesaria y garante del ordenamiento jurídico, ya sea a desde la prevención o corrección.

Es así como el derecho administrativo sancionador, denominado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-818 de 2005 en la cual aduce la complejidad del ejercicio la facultad sancionatoria en los siguientes términos:

*El derecho administrativo sancionador, en términos de la doctrina y la jurisprudencia constitucional, supone una ruptura del principio clásico de la tridivisión de poderes, en la medida en que la represión de los ilícitos ya no corresponde de manera exclusiva al poder judicial, y más concretamente a la justicia penal. En efecto, el modelo absoluto de separación de funciones del poder público, se reveló como insuficiente ante el incremento de deberes y obligaciones de los particulares, como de funciones públicas de los servidores del Estado, que ante su incumplimiento merecían la imposición de una sanción. Sin embargo, no todas las infracciones eran susceptibles del mismo tratamiento, pues en atención a los intereses que se pretendían proteger con cada una las disciplinas del derecho punitivo del Estado, se distinguieron aquellas que serían objeto de sanción directa por la Administración, y aquellas otras que se reservarían para la justicia penal.*

*En la actualidad, es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también*

<sup>1</sup> Revista Portafolio (2019). El Mercado Nacional de Pescado es de 350.000 Toneladas. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/pescado-en-colombia-panorama-del-sector-pesquero-en-el-pais-528367>



Desarrollo Rural, estimó que el subsector de la Acuicultura genera cerca de 120.000 puestos de trabajo.

De lo dicho también se desprende que el sector tiene significativa incidencia en el crecimiento económico del país. El mismo documento OCDE ponía de presente que para 2012 la pesca y la acuicultura apenas representaban un 0,2% del Producto Interno Bruto, lo cual no se compadece con las numerosas posibilidades que implica la riqueza y diversidad acuática del país. Tal riqueza se advierte a partir de considerar que el país posee dos litorales, el Atlántico y el Pacífico, y si se considera además que posee aguas continentales representativas en regiones que comportan ecosistemas con grandes posibilidades de conservación como lo son los de la Orinoquía y la Amazonía.

Así mismo, para el 2020 el subsector de la acuicultura y pesca apalancó el crecimiento del sector agropecuario y aportó al crecimiento al PIB:

*“así lo evidencian las cifras del PIB reveladas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), que muestran que, mientras la economía registró una caída de 6,8% impulsada por sectores como construcción (27,7%); explotación de minas y canteras (-15,7%); y comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida (-15,1%); el sector agrícola tuvo un crecimiento de 2,8%.*

*En dinero, la categoría de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca generó \$77 billones, distribuidos de la siguiente manera: cultivos, \$47 billones; ganadería, \$16,57 billones; cultivo permanente de café, \$8,5 billones; silvicultura y extracción de madera, \$2,4 billones; y pesca y acuicultura, \$2,5 billones. El PIB total del país, por su parte, fue de \$1.002 billones.*

*El buen desempeño del sector estuvo impulsado principalmente por la subcategoría pesca y acuicultura, que creció 22,1%; los cultivos, que registraron un alza de 4,8%, la ganadería, que subió 1,7% y la silvicultura y extracción de maderas, con un aumento de 1,6%. En contraste, la subcategoría de cultivo permanente de café decreció 10,5%<sup>2</sup>”.*

<sup>2</sup> Vita, Laura (2021). La Pesca y La Acuicultura Impulsaron el Crecimiento del PIB del sector Agropecuario. Revista Agronegocios. Recuperado de: <https://www.agronegocios.co/agricultura/la-pesca-y-la-acuicultura-impulsaron-el-crecimiento-del-pib-del-sector-agropecuario-3126269>

En Colombia hay más de 36.000 acuicultores, de los cuales, más del 99% son piscicultores; por otra parte, más del 90% de los piscicultores son de subsistencia o pequeños piscicultores, pero se estima que ellos aportan alrededor del 30% de la producción de la acuicultura nacional.

Aun cuando el permiso de cultivo de la AUNAP no tiene costo y no está percibido como complejo por parte de los acuicultores, se estima que sólo alrededor del 5% de los piscicultores del país se encuentran debidamente formalizados, siendo uno de los problemas para la formalización, la demora de las autoridades ambientales para responder a la solicitud del permiso de ocupación de cause y/o la concesión de uso de aguas; puesto que la obtención de este permiso es pre requisito para la obtención del permiso de cultivo de la AUNAP, la dificultad para su obtención hace que alrededor del 95% de los piscicultores permanezcan en la informalidad.

Esta informalidad hace que los acuicultores no puedan acceder a los beneficios del estado por un lado y, por otro lado, impide que la AUNAP pueda tener acceso a estas personas para conocer con precisión cifras claves de la actividad como son la cantidad de productores, la producción nacional, las especies utilizadas, el área utilizada para la actividad, el empleo generado y demás cifras que son indispensables para la toma de decisiones para planificar eficientemente el apoyo requerido por el subsector.

Las normas que pretenden regular la actividad en aspectos ambientales, productivos y sanitarios, las cuales son emitidas para asegurar la sostenibilidad de la acuicultura, son percibidas por los empresarios como barreras para su desarrollo, lo cual se enfoca principalmente en la dificultad para la obtención de los permisos ambientales que, en el caso de los acuicultores de subsistencia y pequeños acuicultores, se refieren principalmente al permiso de permiso de ocupación de cause y/o la concesión de uso de aguas.

Sin embargo, es claro que el productor formalizado puede acceder a la oferta estatal y a los beneficios de programas gubernamentales como, solicitar créditos bancarios, acceder a subsidios, hacer parte de las estadísticas oficiales que permiten evidenciar el estado real de crecimiento del sector y que sirven como instrumento para la toma de decisiones con una visión amplia que refleje las prioridades y objetivos de desarrollo de la actividad, orientadas a la formulación de programas y proyectos para dinamizarla. La problemática de la informalidad restringe al máximo el acceso a créditos, subsidios, programas de

financiamiento y otros instrumentos que a la fecha no han sido aprovechados por los piscicultores en Colombia.

Semejantes circunstancias implican para el país el deber de regular del mejor modo posible la pesca y la acuicultura por todo lo que representan en los diversos ámbitos referidos. Adicionalmente, el control de la actividad pesquera y acuícola es también un mecanismo de protección y sostenibilidad del medio ambiente, porque las acciones propias de este renglón de la economía suponen la eventual afectación del entorno medioambiental.

En este contexto, es preciso reconocerse la existencia de un ejercicio ilegal de las actividades pesqueras y acuícolas que debe ser reducido. La pesca ilegal en aguas marinas del estado Colombiano por parte de barcos de bandera extranjera es hoy un problema que requiere ser atendido no solo por el deber de proteger la soberanía nacional y los recursos hidrobiológicos de los mismos, sino porque en la práctica involucra otras actividades delictivas como el homicidio y la explotación de seres humanos en contextos de difícil detección. Todo ello sumado al eventual deterioro ambiental a que conduce una actividad sin control que puede ser adelantada por embarcaciones nacionales y extranjeras.

En esa medida, el ejercicio de inspección, vigilancia y control de la Administración a esas actividades es una necesidad apremiante cuya atención por parte del legislador debe redundar en la protección del empleo, de la economía nacional, de las aguas y los ecosistemas concernidos, pero que a la vez puede potenciar el desarrollo del empleo futuro y el crecimiento económico.

Es importante también destacar que el control de la pesca y la acuicultura no solo pasa por la mejora en los procedimientos sancionatorios y la inclusión de las nuevas tecnologías satelitales en el control de la actividad, sino que debe comprender la toma de algunas medidas urgentes que hagan más eficiente la gestión estatal y no conduzcan al ejercicio ilegal de las actividades en comento.

El presente proyecto no es una propuesta aislada orientada a atender una faceta de los problemas escuetamente observados en estas líneas, corresponde a una estrategia de largo aliento trazada por la Autoridad Nacional para la Acuicultura y la Pesca (AUNAP), apoyada y reforzada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dicha estrategia comprende la expedición de otra normativa por la vía de la reglamentación presidencial, tal normativa

se orienta a reestructurar la AUNAP para un adecuado cumplimiento de los objetivos trazados por el documento *CONPES Colombia Bioceánica* y frente a los compromisos adquiridos en los escenarios internacionales en la OCDE, a hacer viables políticas de fomento requeridas por la pesca y la Acuicultura y a construir escenarios de diálogo interinstitucional que permitan un desarrollo armónico y sostenible de las actividades de pesca y acuicultura.

En lo que sigue se referirán algunos antecedentes de esfuerzos llevados a cabo para remediar por vía legislativa algunas de las situaciones puestas de presente. Seguidamente se presentará una justificación sucinta y general de la normativa contenido en el proyecto. Finalmente, se referirá la normativa constitucional que sirve de fundamento a la propuesta.

**2. CONTEXTO GENERAL DE LA PESCA EN COLOMBIA**

Con relación a la pesca en Colombia, como se evidencia en la siguiente tabla, desde el año 2012 al 2020 se ha presentado un incremento en la producción pesquera tanto artesanal como industrial del 94,36%.

**PRODUCCION PESQUERA CONSOLIDADA:**

Año	PESCA ARTESANAL Cantidad (KG)	PESCA INDUSTRIAL Cantidad (KG)	TOTAL (KG)
2012*	10.620.714	37.985.160	48.605.874
2013*	16.177.877	27.986.594	44.164.471
2014*	14.646.532	33.218.785	47.865.317
2015*	16.710.322	33.838.470	50.548.792
2016*	10.482.799	7.484.040	17.966.839
2017**	52.838.400	25.044.851	77.883.251
2018**	40.482.985	16.884.310	57.367.295
2019**	56.924.359	38.715.015	95.639.374
2020**	52.581.349	41.889.553	94.470.903

\* Corresponde a la suma de los volúmenes de pesca en los puntos de desembarco evaluados durante los meses monitoreados (2012-2016)

\*\*Corresponde al volumen anual de desembarco estimado, a partir del monitoreo del SEPEC para las cuencas y litorales del país (2017 - 2020)

**PRODUCCION PESQUERA ARTESANAL POR CUENCA O LITORAL**

Cuenca o Litoral	Desembarco Estimado Pesca Artesanal					
	2017	2018	2019	2020	PROMEDIO	%
Amazonia	2.827.848	4.026.096	1.752.268	4.702.654	3.327.217	6,6%
Caribe	12.400.202	6.939.457	10.683.224	10.472.037	10.123.730	20,0%
Orinoquia	3.566.190	4.104.032	3.136.467	4.654.539	3.865.307	7,6%
Pacífico	10.949.493	13.487.918	23.884.749	15.736.494	16.014.663	31,6%
Río Atrato	180.803	783.775	1.315.550	2.977.418	1.314.387	2,6%
Río Magdalena	20.658.463	9.760.687	14.311.745	12.496.264	14.306.790	28,2%
Río Sinú	2.255.400	1.381.021	1.840.356	1.541.943	1.754.680	3,5%
Total general	52.838.400	40.482.985	56.924.359	52.581.349	50.706.774	100,0%

**PRODUCCION PESQUERA INDUSTRIAL POR LITORAL**

Litoral	Desembarco Pesca Industrial (kg)					
	2017	2018	2019	2020	PROMEDIO	%
Caribe	14.961.418	9.391.574	27.347.766	27.666.660	18.928.336	64,82%
Pacífico	10.083.433	7.492.736	11.367.250	14.222.894	10.274.956	35,18%
Total general	25.044.851	16.884.310	38.715.015	41.889.553	29.203.292	100,00%

**COMERCIALIZACION DE PECES ORNAMENTALES**

En Colombia la pesca y producción de peces con fines ornamentales se realiza desde hace varias décadas. Los productos tienen origen en la pesca extractiva (97%) y en la acuicultura (3%).

Tipo de Producción	2019	2020
Acuicultura	289.082	179.468
Pesca - Extractiva	9.149.939	10.249.817
Total	9.439.021	10.429.285

\* Fuente: Servicio Estadístico Pesquero Colombiano – SEPEC

Las principales especies comercializadas durante el año 2020, así como su origen se detallan en el siguiente cuadro:

Especies	2020		Nombre comun
	Numero	%	
Carassius auratus	40.431	22,53%	Bailarina
Brachydanio rerio	22.500	12,54%	Pez cebra
Osteoglossum bicirrhosum	19.132	10,66%	Arawana Plateada
Pterophyllum scalare	16.156	9,00%	Escalar
Gimnocorymbus ternetzi	11.500	6,41%	Monjita
Poecilia reticulata	11.000	6,13%	Guppi
Poecilia velifera	9.000	5,01%	Topote aleta grande
Otros	49.749	27,72%	Otras 17 especies
	179.468		24 Especies

Especies	2020		Nombre comun
	Numero	%	
Paracheirodon innesi	953.248	9,30%	Tetra Neon
Paracheirodon axelrodi	902.660	8,81%	Tetra Cardenal
Otocinclus macrospilus	875.442	8,54%	Otocinclus moteado
Corydoras habrosus	651.100	6,35%	Corydora enana manchada
Otocinclus vittatus	596.176	5,82%	Limpiavidrios
Osteoglossum bicirrhosum	519.451	5,07%	Arawana Plateada
Thoracocharax stellatus	384.708	3,75%	Hacha Plata, Pechito
Otocinclus huaorani	338.981	3,31%	Otocinclus media luna
Semaprochilodus laticeps	325.720	3,18%	Sapura, Yaraqui
Panaqolus maccus	258.188	2,52%	Cucha piña
Axelrodia riesei	256.890	2,51%	Tetra Rubi
Hemigrammus rhodostomus	211.870	2,07%	Borrachito
Otros	3.975.383	38,78%	(Otras 225 especies)
	10.249.817		237 Especies

La mayor parte de esta producción se exporto a diferentes destinos en todo el mundo, entre ellos:

- Asia (54,5%): Taiwán, República Popular de China, Japón, Singapur, Malasia, Corea, Tailandia e Indonesia.
- Europa (22,5%): Holanda, Reino Unido, Alemania, Republica Checa, Polonia, Francia, Eslovaquia, Suiza, Portugal, España, Noruega y Suecia.
- Norte América (16,5%): Estados Unidos y Canadá.
- Centro y Sur América (6,5%): Méjico, Chile, El Salvador, Guatemala, Brasil y Costa Rica.

El Servicio Estadístico Pesquero - SEPEC durante el año 2020, monitoreó 10 municipios donde se concentra la producción de peces ornamentales en el país: Villavicencio, Leticia, Inírida, Puerto Carreño, Puerto Gaitán, Arauca, Cumaribo, Puerto Leguizamo y Florencia.

**ESTIMADOS DE PRODUCCION DE ACUICULTURA**

Año	Producción
2020	178.508
2019	171.026
2018	134.807
2017	125.037
2016	112.570
2015	106.692
2014	100.507
2013	87.695
2012	89.064
2011	82.733
2010	80.365

**2.1 CONTEXTO DE LA PESCA ILEGAL EN COLOMBIA**

La sobrexplotación de los recursos marinos es una problemática socio-económica, que se ha presentado desde la década de los 90's en Colombia y que, en parte, es una consecuencia del ejercicio ilegal de la pesca.

Como se indicó en la tabla "PRODUCCION PESQUERA CONSOLIDADA", en el periodo comprendido entre el 2012 y el 2020 se presentó un incremento en la producción pesquera del 94,36%. El exponencial crecimiento de la producción pesquera ha tenido como efecto colateral el incumplimiento por parte de algunos pescadores de las normativas nacionales e internacionales, configurándose el fenómeno denominado "pesca ilegal".

En el documento denominado "Situación General de la Pesca en Colombia" (Puentes, 2011), se listan los siguientes problemas en las pesquerías del país:

- Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INN) – Pesquerías de Langosta y Caracol Pala en el Caribe, Pesquería de Atún en el Pacífico
- Artes de pesca prohibidos a bajo precio en Colombia. Redes de floricultura para pesca, ojos de malla muy pequeños. Camarón del Pacífico, Pesquería de cuencas hidrográficas (Magdalena –Cauca).
- No cumplimiento de medidas de manejo (Vedas, tallas mínimas de captura)
- Idea de que los recursos no se acaban, y que siempre están allí (Pesca artesanal).
- Idea de que hay que sacar más, caso contrario, otro lo saca (Tragedia de los comunes) (Pesca artesanal e Industrial)
- Imposición de medidas sin tener en cuenta el conocimiento tradicional (Pesca artesanal).

Con el propósito de mitigar y sancionar las conductas constitutivas de pesca ilegal, Colombia ha tipificado en el Código Penal las siguientes conductas:

**“ARTICULO 328. ILCITO APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES.** <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1453 de 2011> El que con incumplimiento de la normatividad existente se apropie, introduzca, explote, transporte, mantenga, trafique, comercie, explore, aproveche o se beneficie de los especímenes, productos o partes de los recursos fánicos, forestales, florísticos, hidrobiológicos, biológicos o genéticos de la biodiversidad colombiana, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ochenta (108) meses y multa hasta de treinta y cinco mil (35.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad, cuando las especies estén categorizadas como amenazadas, en riesgo de extinción o de carácter migratorio, raras o endémicas del territorio colombiano”.

**“ARTICULO 329. VIOLACION DE FRONTERAS PARA LA EXPLOTACION O APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES.** <Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 1453 de 2011> El extranjero que realice dentro del territorio nacional acto no autorizado de aprovechamiento, explotación, exploración o extracción de recursos naturales, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento cuarenta y cuatro meses (144) y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cuarenta y cinco mil (45.000) salarios mínimos legales vigentes.”

**ARTICULO 331. DAÑOS EN LOS RECURSOS NATURALES.** <Artículo modificado por el artículo 33 de la Ley 1453 de 2011> El que con incumplimiento de la normatividad

existente destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título, o a los que estén asociados con estos, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ochenta (108) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a quince mil (15.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando:

- Se afecten ecosistemas naturales, calificados como estratégicos que hagan parte del Sistema Nacional, Regional y Local de las áreas especialmente protegidas.
- Cuando el daño sea consecuencia de la acción u omisión de quienes ejercen funciones de control y vigilancia.

**“ARTICULO 335. ILÍCITA ACTIVIDAD DE PESCA.** <Artículo modificado por el artículo 38 de la Ley 1453 de 2011> El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, realice actividad de pesca, comercialización, transporte, o almacenaje de ejemplares o productos de especies vedadas o en zonas o áreas de reserva, o en épocas vedadas, en zona prohibida, o con explosivos, sustancia venenosa, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ochenta (108) meses y multa hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que:

1. Utilice instrumentos no autorizados o de especificaciones técnicas que no correspondan a las permitidas por la autoridad competente.
2. Deseque, varíe o baje el nivel de los ríos, lagunas, ciénagas o cualquiera otra fuente con propósitos pesqueros o fines de pesca.
3. Altere los refugios o el medio ecológico de especies de recursos hidrobiológicos, como consecuencia de actividades de exploración o explotación de recursos naturales no renovables.
4. Construya obras o instale redes, mallas o cualquier otro elemento que impida el libre y permanente tránsito de los peces en los mares, ciénagas, lagunas, caños, ríos y canales.”

marinos nacionales, y pone en peligro los esfuerzos nacionales y regionales para el manejo de pesquerías de manera sostenible y la conservación de la biodiversidad marina<sup>4</sup>.”

**3. JUSTIFICACIÓN**

En el Documento CONPES 3990 de 2020 denominado “Colombia Potencia Bioceánica sostenible 2030” en el cual se trazaron una serie de estrategias y acciones orientadas a convertir el país en una potencia bioceánica sostenible para el año 2030<sup>5</sup>, el Gobierno ha asumido la posición geográfica privilegiada y la riqueza de aguas tanto marítimas como continentales, como una verdadera oportunidad a ser aprovechada por los poderes públicos para el logro de diversas metas de orden colectivo como la generación de riqueza y el incremento del empleo hasta la satisfacción de otras de orden más específico, como lo puede ser la materialización de la seguridad alimentaria de diversos sectores sociales vulnerables.

En ese contexto se ha producido un diagnóstico que ha detectado una serie de falencias urgidas de respuesta pronta desde el ámbito normativo. Entre otras carencias se ha encontrado la denominada *desarticulación y bajos niveles de gobernanza* como una de las razones que impide la *gestión de la condición bioceánica*. Esa desarticulación implica, entre otras cosas, que la autoridad pesquera y medio ambiental, han de armonizar su gestión con miras a hacer más eficaz el cumplimiento de las funciones administrativas. Así, por ejemplo, la consecución de los permisos y concesiones para el desarrollo de la actividad pesquera y acuícola debe guardar cierta consonancia, pues las excesivas tardanzas en el trámite administrativo por parte de algunas autoridades, hacen ineficaz la gestión de otras autoridades. Si la AUNAP tramita un permiso para acuicultura, pero la actividad requiere una concesión ambiental y el logro de esta tarda, incluso años, los permisos de la AUNAP no surten efecto o, en el peor de los casos, la actividad se puede llegar a realizar de manera ilegal o no regularizada.

<sup>4</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (2020). Documento CONPES 3990, Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030. Página 50. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3/B3/micos/3990.pdf>

<sup>5</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (2020). Documento CONPES 3990, Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030. Página 9. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3/B3/micos/3990.pdf>

Esta normativa no escapa de los intereses en el plano internacional para la atención de la mencionada problemática:

*De acuerdo con la FAO, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) es un gran problema en el ámbito de la pesca de captura y representa una seria amenaza para la conservación y la ordenación eficaces de muchas poblaciones de peces.*

*“Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada es responsable de la pérdida de 11 a 26 millones de toneladas anuales de pescado, lo que equivale a un valor económico estimado de 10 a 23 miles de millones de dólares. Para reducir este impacto, la Meta 4 del Objetivo 14 de La Agenda del Desarrollo Sostenible adoptada en 2015 por la Asamblea General de la ONU, apremia a la comunidad<sup>3</sup> internacional a “regular eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, ilegal, no declarada y no regulada y a las prácticas pesqueras destructivas” para el 2020”.*

En línea con el documento CONPES 3990 – Colombia Potencia Bioceánica, se ha identificado la pesca INDNR como una problemática que requiere atención prioritaria, eficaz y oportuna, por parte de las instituciones.

*“La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) es uno de los mayores problemas de las capturas pesqueras a nivel global y representa una seria amenaza para la conservación efectiva y el manejo sostenible de poblaciones pesqueras naturales. Colombia ha sufrido el flagelo de la pesca ilegal hace muchos años, de acuerdo con registros de la AUNAP, en el periodo comprendido desde 2017 al 2019, los casos reportados han tenido como resultado el decomiso de 2,2 toneladas de pesca. En Colombia, la INDNR se refiere a todos los aspectos y estados de explotación y utilización no sostenible de los recursos pesqueros y está motivada por intereses económicos y asociada al crimen organizado. Así mismo, se da tanto en alta mar como en la zona sometida a jurisdicción nacional y se encuentra vinculada a formas de trabajo no formal. La INDNR plantea una amenaza seria a los ecosistemas*

<sup>3</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA – FAO. Recuperado de: [https://www.un.org/es/observances/end-illegal-fishing-day#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20Organizaci%C3%B3n%20de%20las,miles%20de%20millones%20de%20d%C3%B3lares](https://www.un.org/es/observances/end-illegal-fishing-day#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20Organizaci%C3%B3n%20de%20las,miles%20de%20millones%20de%20d%C3%B3lares;)

El asunto no es menor si se tiene en cuenta que al ejercicio ilegal de la pesca, se le suma la sobreexplotación de recursos, haciendo menos productivo el subsiguiente ejercicio. Igualmente, esto conlleva graves afectaciones medioambientales e incluso la extinción de especies en determinadas regiones, lo cual a la larga termina redundando negativamente en la subsistencia de las comunidades que habitan esos lugares, pues, finalmente lo que en un momento constituyó su subsistencia desaparece, generándose la imposibilidad de continuar ejerciendo la actividad económica y comprometiendo la seguridad alimentaria de personas en condiciones de vulnerabilidad; todo lo cual, implica deterioro y conflictividad social.

En el documento elaborado para la OCDE por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se reconoce expresamente que el marco de gestión actual es *insuficiente y obsoleto* para lograr una pesquería responsable y sostenible. Es esa una de las razones por las cuales se ha venido construyendo una interacción con organismos como la FAO cuyas experiencias en el mundo resultan de sumo provecho para la adopción de medidas locales que permitan un mejor ejercicio pesquero y un mayor desarrollo acuícola.

En este punto es importante destacar que no basta con fijar prohibiciones fundadas en apreciaciones técnicas y científicas, sino que además, se requiere de la existencia de mecanismos que logren el respeto de dichas medidas, pues es la materialización del acatamiento de esas prohibiciones lo que logra que se detenga la sobreexplotación, que se preserve la especie, que se respete el medioambiente y que se haga viable el futuro laboral y económico de diversas comunidades vulnerables que dependen de esa actividad pesquera.

Para comprender de mejor modo lo que hace necesario el ajuste de los procedimientos de control a la actividad pesquera y acuícola, debe recordarse sucintamente el conjunto de consecuencias que acarrea la pesca ilegal, entendida esta como la que desconoce la normativa que rige las actividades.

Algunas de las consecuencias nocivas que conlleva la práctica ilegal de la pesca son las siguientes<sup>6</sup>:

<sup>6</sup>Algunas de estas consideraciones fueron abordadas en su contexto específico en el documento, *la pesca ilegal e irregular en México: Una barrera a la competitividad*, Centro de Colaboración Cívica, ETAL, 2013.

<p>1.- Incremento en las tasas de mortalidad de las especies objeto de sobreexplotación.</p> <p>2.- Impactos ecológicos en ecosistemas de difícil recuperación, producto de actividades con artes ilegales, lo cual puede conducir a capturas prohibidas por la talla de la especie o por la afectación en la continuación de la misma, como cuando se capturan hembras en período de desove.</p> <p>3.- Impactos en la calidad de la información, puesto que las capturas ilegales se dan en la práctica, pero, no se registran dado que por razones obvias quienes incurrir en este tipo de conductas, no lo hacen a la vista y mucho menos están en disposición de referir a las autoridades respectivas lo acontecido para que haga parte de los registros que pudieran servir de base para la adopción de medidas protectoras de las especies y los ecosistemas y, consecuentemente, de la vida de las comunidades.</p> <p>4.- Conflictos entre quienes cumplen su actividad de conformidad con el ordenamiento jurídico y aquellas personas que quebrantan las reglas establecidas por las autoridades. Debe aquí recordarse que quien faena de modo irregular, puede incrementar su margen de ganancia porque no tiene límites para la captura. Esto, obviamente desestimula a quien respetando la ley obtiene menos. Por ello, la efectividad de la actividad sancionadora de la Administración resulta capital, pues la ineficacia del derecho conduce al desconocimiento del mismo.</p> <p>5.- De lo inmediatamente anotado se colige la construcción de la vieja cultura de "se acata, pero no se cumple" y en la que el deber de denuncia en lugar de ser visto como una medida protectora para el entorno y el colectivo se convierte en un acto deleznable que torna al denunciante o quejoso en delator y lo hace merecedor del rechazo social. Ello redundando negativamente en un mecanismo de defensa de las especies y el ecosistema, cual es, la participación de la comunidad en el logro de una actividad pesquera lícita y sostenible ambientalmente.</p> <p>6.- Adicionalmente, tiene lugar una importante afectación en los precios del producto capturado, pues quien cosecha irregularmente está en capacidad de ofertar mejores precios porque en razón de su ilicitud ingresa en el mercado en condiciones de ilegalidad. Ello estimula la motivación para realizar la actividad ilícita.</p>	<p>7.- De lo expuesto en el párrafo precedente se puede también concluir la afectación de la capacidad adquisitiva del pescador formalizado, pues, al no poder competir con los precios del pescador irregular, ve disminuida su posibilidad de lograr un mejor ingreso que, de paso, corresponda con su cumplimiento del marco legal establecido.</p> <p>8.- Igualmente, se incentiva un mercado de aparejos y equipos no reglamentados, lo cual contribuye a que la ilicitud también sea un negocio fuera de las aguas donde se realiza la actividad pesquera.</p> <p>9.- Este entorno facilita prácticas de corrupción, pues quien incurrir en el quebrantamiento de la ley concibe como posibilidad de evitar sanciones, el obtener el favor ilícito de los servidores públicos encargados de velar por el cumplimiento de la normativa pesquera.</p> <p>10.- Como corolario de todo lo apuntado queda una estela de subdesarrollo de la comunidad concernida. Finalmente, se reitera, la ilicitud destruye la especie y el ecosistema, deteriora la actividad económica del pescador, compromete su seguridad alimentaria y sus posibilidades de crecimiento económico, degrada su empleo y empeora colectivamente el contexto social en el que este se desenvuelve.</p> <p>Por todas esas razones es importante mejorar los procedimientos de control por parte de la Administración, en este caso la AUNAP y, en lo que corresponda, las autoridades ambientales. Como se trata de asuntos tan delicados que comprometen derechos fundamentales de los asociados, particularmente de quienes infringen el ordenamiento pesquero resulta necesario atender las prescripciones constitucionales que salvaguardan el debido proceso. La imposición de sanciones que afectan el patrimonio y el derecho de propiedad e incluso el buen nombre de tales personas ameritan la intervención del legislador.</p> <p><b>4. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL</b></p> <p>Los contenidos legales del proyecto presentado se fundamentan en los siguientes preceptos constitucionales:</p> <p>A.- De modo general la normativa pesquera y acuícola encuentra soporte en el artículo 65 de la Carta que prioriza el desarrollo integral de las actividades pesqueras como</p>
<p>generadoras de alimentos. El trasfondo de este mandato es la protección del derecho a contar con una mayor seguridad alimentaria, dice la norma:</p> <p><b>ARTÍCULO 65.</b> <i>La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.</i></p> <p><i>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.</i></p> <p>B.- La protección del medio ambiente y en particular de los recursos naturales no renovables encuentra asidero en el artículo 80 de la Carta, que en lo pertinente establece:</p> <p><b>"ARTÍCULO 80.</b> <i>El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.</i></p> <p><i>Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. (...)"</i></p> <p>C.- Por lo que concierne a la trascendencia del debido proceso en el ámbito sancionatorio administrativo, se tiene que los enunciados consagrados en el artículo 29 de la Constitución establecen:</p> <p><b>"ARTÍCULO 29.</b> <i>El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.</i></p> <p><i>Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.</i></p> <p><i>En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable"</i></p>	<p>D.- En lo que atañe al cumplimiento de la función pública en términos de respeto a los principios de eficacia, imparcialidad y publicidad y, el deber de coordinación entre entidades como lo son las autoridades pesqueras y ambientales, se observa el precepto fijado en el artículo 209 de la Carta, que reza:</p> <p><b>"ARTÍCULO 209.</b> <i>La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.</i></p> <p><i>Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley"</i></p> <p>Para estos efectos resulta importante recordar lo considerado por la Corte Constitucional en la sentencia C-699 de 2015, fallo que se pronuncia sobre la constitucionalidad de varios de los artículos que componen el Estatuto de Pesca y que incorpora elementos de orden sustantivo tendientes a facilitar el seguimiento a las actividades de pesca y acuicultura:</p> <p><i>"La Ley 13 de 1990, "Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca", que constituye el marco normativo principal de la actividad pesquera y acuícola del país, aunque es anterior a la vigencia de la Constitución de 1991, en su artículo 1º consagra el principio del manejo integral y la explotación racional "de los recursos pesqueros con el fin de asegurar su aprovechamiento sostenido", afianzado aún más por los principios y valores consagrados en la actual Carta Política y desarrollados a lo largo de diversas cláusulas superiores.</i></p> <p>En esta misma línea señala la Corte:</p> <p><i>"la Constitución Política de 1991, prevé un amplio catálogo en guarda del ecosistema, que ha sido denominado por esta Corte la Constitución Ecológica. "La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha</i></p>

denominado "Constitución ecológica", conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección".

Ahora bien, a propósito del desarrollo integral y armónico de la regulación y las políticas en materia pesquera, expresa:

*"La actividad pesquera goza de una especial protección constitucional y su desarrollo integral es una de las prioridades del Estado, con miras a garantizar la producción de alimentos, en este caso, de gran valor proteínico. Las políticas emprendidas por gobiernos anteriores para la promoción de la pesca, actualmente tienen un claro fundamento constitucional gracias a la consagración del derecho económico, social y cultural de los pescadores a un desarrollo integral de su actividad. La diversidad cultural hace relación a formas de vida y concepciones del mundo no totalmente coincidentes con las costumbres de la mayoría de la población en aspectos de raza, religión, lengua, economía y organización política. Los grupos humanos que por sus características culturales no encuadran dentro del orden económico, político y social establecido para la mayoría tienen derecho al reconocimiento de sus diferencias con fundamento en los principios de dignidad humana, pluralismo y protección de las minorías".*

Por lo anterior, es preciso destacar que el interés social que conlleva el ejercicio de la actividad pesquera, comporta que la legislación que se adopte en la materia, se ajuste a los principios y valores del Estado Social de Derecho.

En la citada sentencia, la Corte hace referencia al procedimiento administrativo en materia sancionatoria:

*"El derecho administrativo sancionatorio es una regulación específica concerniente a un género más amplio que abarca una multiplicidad de disciplinas jurídicas -el derecho sancionatorio-. Esta rama especializada del derecho público, debido a su genética normativa dual: punitiva y, a la vez, administrativa, ha desarrollado su propia dogmática a través de la construcción de fundamentos, categorías y concepciones propias de esa especial técnica de juzgamiento, encargada de*

determinar el régimen de responsabilidad ante la comisión de conductas antijurídicas en diversas actividades públicas y privadas.

*"En el ámbito del derecho administrativo sancionador el principio de legalidad se aplica de modo menos riguroso que en materia penal, por las particularidades propias de la normatividad sancionadora, por las consecuencias que se desprenden de su aplicación, de los fines que persiguen y de los efectos que producen sobre las personas. Desde esta perspectiva, el derecho administrativo sancionador suele contener normas con un grado más amplio de generalidad, lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad si existe un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular. Así, el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran—así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión—no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas. Bajo esta perspectiva, se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando se establecen: (i) "los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada"; (ii) "las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta"; (iii) "la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad."*

Por lo anterior concluye la Corte:

*"De allí que en esta disciplina sancionatoria, por razones de especialidad sea posible asignar a los actos administrativos la descripción detallada de las conductas, cuyos elementos estructurales han sido previamente fijados por el legislador, sin que en ningún caso las normas de carácter reglamentario puedan modificar, suprimir o contrariar los postulados legales y, menos aún, desconocer las garantías constitucionales de legalidad y debido proceso."*

Por otra parte, atendiendo las recomendaciones que la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, al presente proyecto de ley se han incorporado, en esencia, las recomendaciones aportadas en el documento "La Pesca Ilegal Marina En Colombia", en colaboración con la Fundación MARVIVA en el 2016, el cual, frente a la gestión sancionatoria concluye entre otras:

*Del análisis de la gestión sancionatoria podemos concluir que la problemática de la pesca ilegal en Colombia se presenta mayoritariamente en el Océano Pacífico, teniendo en cuenta las cifras suministradas por parte de la AUNAP, así como también las obtenidas de la Armada Nacional de Colombia y la Fiscalía General de la Nación, toda vez que efectivamente existen más investigaciones administrativas y penales, sanciones administrativas y penales y retenciones de embarcaciones por hechos y actividades relacionadas con la pesca ilegal marítima en jurisdicción del océano Pacífico.*

- *La problemática de la pesca ilegal en nuestro país tiene como principales sujetos activos o infractores a particulares de otras nacionalidades, toda vez que la incursión por parte de ciudadanos colombianos en dichos actos, es mucho menor al conjunto sumado de extranjeros de diversos países. No obstante, cabe aclarar que esto hace referencia principalmente a la pesca industrial, ya que para la pesca artesanal precisamente no hay un control minucioso sobre sitios de pesca y desembarco a nivel nacional.*

- *De acuerdo a los eventos de retenciones, apertura de investigaciones y sanciones administrativas y penales, la problemática de la pesca ilegal evidencia un crecimiento alto reflejado en una línea de tendencia para efectos de observar el comportamiento de la problemática, razón por la cual se requiere de acciones del Estado dirigidas a la lucha en contra de estas prácticas ilícitas.*

- *Como agravante de la situación, se puede apreciar que la problemática de la pesca ilegal marina se encuentra amenazando los ecosistemas más importantes del territorio; eso demuestran las cifras y gráficas de los eventos de pesca ilegal en territorios de jurisdicción de la Unidad de Parques Nacionales Naturales. Las zonas declaradas bajo diferentes categorías de área protegida "en especial Parque Nacional Natural", son zonas destinadas a la conservación de recursos naturales, dentro de los cuales están las especies que son consideradas como recurso pesquero. Estas tienen como propósito la renovación del recurso para asegurar su sostenibilidad en el tiempo; no obstante, el incremento de estas actividades ilícitas impiden los objetivos de conservación en dichas áreas y por ende, amenazan la recuperación del recurso y la actividad económica de quienes la realizan al amparo de la legalidad.<sup>7</sup>*

<sup>7</sup> Rodríguez Ortiz, S., Ibáñez, A. y Mantilla, N. (2016). La Pesca Ilegal Marina en Colombia. Procuraduría General de la Nación – Fundación MarViva. Bogotá, Colombia.

Así mismo, al respecto recomienda: *"Es urgente que el Gobierno Nacional tome acciones contundentes para la regulación de la pesca INDNR; para esto, una de las primeras acciones es la expedición de una norma que tenga como objetivo principal la lucha en contra de la pesca INDNR, que para el caso sería la pronta aprobación del proyecto de ley que se encuentra actualmente radicado en el Congreso de la República".* (El proyecto no fue aprobado por el Congreso).

- *Dentro de la regulación que se expida para luchar en contra de la problemática de la pesca ilegal, se deben contemplar mecanismos de interdicción judicial más flexibles o acuerdos con las realidades marítimas, en aras de no vulnerar los derechos de los investigados y garantizar la efectividad de la justicia.*

- *La institucionalidad pesquera, marítima y militar necesitan de un procedimiento especial que garantice no solo los derechos de los investigados sino la efectividad y seguridad jurídica en los procedimientos de interdicción judicial y disposición de los presuntos infractores ante las autoridades judiciales correspondientes.*

En esa medida, es un verdadero deber de todas las autoridades, desde la órbita de sus competencias, velar porque se cumpla lo dispuesto en los mandatos constitucionales en relación con la actividad pesquera.

Ahora bien, al tratarse de una regulación de carácter procedimental se hace imperativo atender lo prescrito en la normativa Superior, a propósito del debido proceso y, por ello, el proyecto incrementa el número y calidad de las garantías para el investigado, evitando también con ello futuras acciones en contra del Estado por cualquier infracción a mandatos constitucionales que protegen a la persona en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador.

Colombia ha desarrollado actividades encaminadas a la prevención y erradicación de la pesca ilegal no declarada y no reglamentada (INDNR), para lo cual ha adelantado gestiones tendientes a garantizar la adhesión al Acuerdo sobre Medidas de Estado Rector del Puerto (AMERP), asunto que se ha trabajado de manera articulada con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)<sup>8</sup>. En el marco de los ajustes de

<sup>8</sup> FAO (2020). Colombia en el camino de la Lucha contra la Pesca Ilegal No Declarada y No Reglamentada Recuperado de: <http://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/en/c/1310296/>

la normativa nacional, se ha evidenciado que las sanciones establecidas en la Ley 13 de 1990 no se ajustan a los estándares internacionales, siendo muy bajas en comparación, por lo que surge la necesidad de incrementarlas para que sean verdaderamente efectivas a la hora de desincentivar la pesca ilegal no Declarada y no Reglamentada.

En lo que respecta a la tasación de las sanciones por violación al Estatuto Nacional de Pesca, es preciso poner de presente que ha surgido la necesidad de actualizar la unidad de referencia que la legislación pesquera tenía prevista, teniendo en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 - "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", Ley 1955 de 2019, en su artículo 49, ordena que se sustituya el salario mínimo como unidad de referencia, por la unidad de valor tributario (UVT), a saber:

*"A partir del 1 de enero de 2020, todos los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, actualmente denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario (UVT). En adelante, las actualizaciones de estos valores también se harán con base en el valor de la UVT vigente.*

**PARÁGRAFO.** *Los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, que se encuentren ejecutoriados con anterioridad al 1 de enero de 2020 se mantendrán determinados en smmlv."*

La precitada disposición derogó tácitamente el artículo 6 de la Ley 13 de 1990, que establecía el salario diario mínimo legal vigente como unidad de referencia para la determinación del monto de las sanciones pecuniarias, así como el valor de las tasas y derechos aplicables al ejercicio de la actividad pesquera, por cuanto la unidad de referencia que se debe aplicar a partir del 1 de enero de 2020 es la Unidad de Valor Tributario (UVT), razón por la cual es necesario modificar las sanciones establecidas en la legislación en este sentido.

**5. CONFLICTO DE INTERESES**

Por su parte, el artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas. De conformidad con la

jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- I. Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- II. Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- III. Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- IV. Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- V. Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como "una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen" y como "el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291- 01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto.

Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye el presente proyecto. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]»2.

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente Proyecto de Ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación al trámite sancionatorio administrativo dentro del desarrollo de actividad de acuicultura y pesca.

De manera general, por no contener estímulos concretos sería inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un Proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

No obstante, de acuerdo con la reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional, cada congresista deberá evaluar su condición particular y acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.

  
**JOSÉ DAVID NAME CARDOZO**  
**SENADOR DE LA REPUBLICA**

**BIBLIOGRAFIA**

Revista Portafolio (2019). El Mercado Nacional de Pescado es de 350.000 Toneladas. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/pescado-en-colombia-panorama-del-sector-pesquero-en-el-pais-528367>

Vita, Laura (2021). La Pesca y La Acuicultura Impulsaron el Crecimiento del PIB del sector Agropecuario. Revista Agronegocios. Recuperado de: <https://www.agronegocios.co/agricultura/la-pesca-y-la-acuicultura-impulsaron-el-crecimiento-del-pib-del-sector-agropecuaria-3126269>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA – FAO. Recuperado de: <https://www.un.org/es/observances/end-illegal-fishing-day#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20Organizaci%C3%B3n%20de%20las,miles%20de%20millones%20de%20d%C3%B3lares.>

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (2020). Documento CONPES 3990, Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030. Página 50. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3990.pdf>

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (2020). Documento CONPES 3990, Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030. Página 9. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3990.pdf>

Algunas de estas consideraciones fueron abordadas en su contexto específico en el documento, *la pesca ilegal e irregular en México: Una barrera a la competitividad*, Centro de Colaboración Cívica, ETAL, 2013.

FAO (2020). Colombia en el camino de la Lucha contra la Pesca Ilegal No Declarada y No Reglamentada. Recuperado de: <http://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/en/c/1310296/>

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NUMERO _____ DE 2022</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“Por el cual se modifican las disposiciones relativas al procedimiento administrativo sancionatorio por infracciones en materia de acuicultura y pesca, contempladas en la ley 13 de 1990 y la ley 1851 de 2017, y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1.- Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto modificar las disposiciones relativas al procedimiento administrativo sancionatorio por infracciones en materia de acuicultura y pesca, contempladas en la ley 13 de 1990 y la ley 1851 de 2017, y establecer otras disposiciones.</p> <p><b>ARTÍCULO 2.-</b> Modifíquese el Artículo 54 la Ley 13 de 1990 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 54.</b> <i>La Autoridad sancionará a los propietarios de las embarcaciones, armadores, operadores, capitanes, beneficiario final o cualquier otra persona natural o jurídica vinculada a la infracción pesquera, los cuales serán solidariamente responsables por violaciones a la normativa vigente en materia de pesca, acuicultura, actividades conexas y actividades relacionadas con la pesca, incluyendo con lo anterior capturar, tener, transbordar, desembarcar, almacenar, procesar o transportar recursos pesqueros o acuícolas.</i></p> <p><i>La Autoridad también sancionará a los propietarios de las embarcaciones, armadores, operadores, capitanes, beneficiario final o cualquier otra persona natural o jurídica vinculada a infracciones pesqueras o por las acciones u omisiones en contravención de normas de otro Estado, de Organizaciones Regionales o Subregionales de Ordenación Pesquera, detectadas por la Autoridad o comunicadas a esta por las autoridades competentes de otro Estado u Organizaciones Regionales o Subregionales de Ordenación Pesquera, incurridas en las aguas continentales y en las áreas marinas bajo soberanía y jurisdicción de Colombia.</i></p>	<p><i>Quedan prohibidas las siguientes conductas, el incurrir en alguna de ellas será objeto de sanciones administrativas por parte de la Autoridad Pesquera y de la Acuicultura, sin perjuicio de las competencias y/o facultades que ostenten otras autoridades:</i></p> <p><b>54.1. Prohibiciones en materia de Registros, Licencias y Autorizaciones.</b> <i>Está prohibido en materia de Registros, Licencias y Autorizaciones:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Capturar, transbordar y transportar recursos pesqueros con un buque sin registro válido.</i></li> <li>2. <i>Capturar, tener, transbordar, desembarcar, almacenar, producir, procesar, comercializar o transportar recursos pesqueros sin contar con autorización emitida por la Autoridad, o realizar esas actividades en condiciones contrarias a lo establecido en dicha autorización o la normativa aplicable.</i></li> <li>3. <i>Capturar, tener, transbordar y desembarcar recursos pesqueros en áreas bajo soberanía o jurisdicción de otro Estado, sin contar con una autorización válida emitida por la autoridad competente o en violación de la normativa de otro Estado.</i></li> <li>4. <i>Capturar, tener, transbordar, desembarcar, almacenar, producir, comercializar, procesar o transportar recursos pesqueros mientras pese una sanción de suspensión, clausura y/o cierre en contra de la embarcación o establecimiento.</i></li> <li>5. <i>Transferir, bajo cualquier circunstancia, los derechos derivados del permiso, autorización, concesión o patente otorgados por la Autoridad Pesquera y de la Acuicultura.</i></li> </ol> <p><b>54.2. Prohibiciones en materia de Medidas de Administración Pesquera y de la Acuicultura y Esfuerzo Pesquero.</b> <i>Está prohibido en materia de medidas de administración pesquera y de la acuicultura y esfuerzo pesquero:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Capturar y transbordar recursos pesqueros en áreas prohibidas o con protección oficial;</i></li> <li>2. <i>Capturar recursos pesqueros sin disponer de cuota disponible, y tener, transbordar, desembarcar, almacenar, procesar, transportar y comercializar los recursos pesqueros provenientes de la misma;</i></li> <li>3. <i>Capturar, transbordar y desembarcar recursos pesqueros en una zona de veda, o durante una época de veda o más allá de una profundidad vedada;</i></li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>4. <i>Tener, transbordar, desembarcar, almacenar, producir, procesar transportar y comercializar recursos pesqueros vedados;</i></li> <li>5. <i>Capturar, tener, transbordar, desembarcar, almacenar, producir, procesar, comercializar o transportar recursos pesqueros no autorizados;</i></li> <li>6. <i>Capturar, tener, transbordar, desembarcar, almacenar, procesar, producir, comercializar o transportar recursos pesqueros de talla inferior a la reglamentaria, o superando el margen de tolerancia permitido, correspondiente hasta el 15%;</i></li> <li>7. <i>Capturar recursos pesqueros con artes de pesca no autorizadas o sin cumplir con la normativa que lo regula;</i></li> <li>8. <i>Capturar, tener, transbordar, desembarcar, almacenar, procesar, producir, comercializar o transportar recursos pesqueros en contravención de cualquier medida de conservación aplicable y/o medida de gestión adoptada por las organizaciones regionales de ordenación pesquera de las cuales es parte Colombia;</i></li> <li>9. <i>Capturar, tener, transbordar, desembarcar, almacenar, procesar, producir, comercializar o transportar recursos pesqueros en contravención de cualquier medida de conservación, aplicables según la normativa nacional;</i></li> <li>10. <i>Modificar embarcaciones pesqueras sin autorización de la autoridad y ello signifique que incremente el esfuerzo pesquero conforme a la normativa;</i></li> <li>11. <i>Utilizar explosivos, armas, sustancias tóxicas, venenosas, en la captura de recursos pesqueros.</i></li> </ol> <p><b>54.3. Prohibiciones en Materia de Seguimiento, Control y Vigilancia.</b> <i>Está prohibido materia de Seguimiento, Control y Vigilancia:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Modificar, alterar u ocultar el registro, identidad o marcas de un buque;</i></li> <li>2. <i>Modificar o alterar la autorización para realizar actividades de pesca, actividades relacionadas con la pesca y actividades conexas;</i></li> <li>3. <i>No contar con un sistema VMS (Sistema de Monitoreo de Embarcaciones) instalado a bordo, o manipular, alterar, dañar o interferir el funcionamiento de dicho dispositivo o no mantenerlo operativo, en los casos que la normativa lo exija;</i></li> <li>4. <i>Participar en transbordos o en operaciones conjuntas de pesca con buques de los que existe constancia que han estado involucrados en actividad de pesca ilegal, no declarada, no reglamentada (INDNR), en particular aquellos registrados en una lista de buques que hayan estado involucrados en dicha actividad de una organización</i></li> </ol>	<p><i>regional de ordenación pesquera, o que ha prestado apoyo o reabastecido a tales buques;</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. <i>Realizar transbordos en aguas bajo la soberanía y jurisdicción de Colombia, o en puertos o sitios de desembarque no autorizados, en contra de la normativa aplicable;</i></li> <li>6. <i>No mantener a bordo una bitácora de pesca debidamente actualizada y acorde con la normativa aplicable;</i></li> <li>7. <i>No entregar la declaración de captura, desembarque o de transbordo en la forma y tiempo establecido por la autoridad competente;</i></li> <li>8. <i>Impedir la presencia de un inspector de la Autoridad, debidamente autorizado, en un buque, medio de transporte, planta de procesamiento, centro de almacenamiento, producción o establecimiento de comercialización;</i></li> <li>9. <i>Mantener, transbordar, desembarcar, importar, comercializar o transportar recursos pesqueros cuya procedencia no esté acreditada conforme con la normativa vigente en un buque, medio de transporte, planta de procesamiento, centro de almacenamiento o establecimiento de comercialización;</i></li> <li>10. <i>Intimidar, resistir, obstruir o interferir indebidamente las labores de un inspector autorizado;</i></li> <li>11. <i>Ocultar, manipular o destruir pruebas relacionadas con la investigación de una infracción;</i></li> <li>12. <i>Obstaculizar o perjudicar la ejecución de órdenes dadas o de medidas tomadas por los funcionarios autorizados o acreditados, en el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la normativa vigente; y</i></li> <li>13. <i>Omitir el deber de suministrar la información básica de sus actividades en los periodos que establezca la Autoridad Pesquera.</i></li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 3.-</b> <i>Adiciónese los parágrafos 5 y 6 al artículo 5° de la Ley 1851 de 2017 el cual quedará así:</i></p> <p><i>“Parágrafo 5. Verificada la comisión de cualquier caso de infracción, la Autoridad competente ordenará el arraigo de la nave en puerto nacional, quedando prohibido el zarpe de esta, hasta tanto se resuelva el procedimiento administrativo sancionatorio. Para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Secretaría de Agricultura y Pesca, tendrá la potestad de</i></p>



<p>determinar los eventos en que se ordene el arraigo de la nave y la prohibición del zarpe de embarcaciones de bandera extranjera.</p> <p><b>Parágrafo 6.</b> Respecto de todas las actividades referentes a la disposición de Productos Pesqueros, Equipos, Artes y Aparejos de Pesca Ilegal, establecido en el presente artículo, se deberá levantar un acta detallada por parte de la Autoridad competente, de la que se entregará copia al armador, transportista o gerente del establecimiento, según corresponda.”</p> <p><b>ARTÍCULO 4.-</b> Modifíquese el artículo 55 de la Ley 13 de 1990, modificado por el artículo 7° de la Ley 1851 de 2017, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 55. Sanciones administrativas.</b> Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones establecidas en la presente ley y demás normas legales sobre la materia, expedidas por las autoridades competentes, se harán acreedoras según la gravedad de la infracción a una o más de las siguientes sanciones, que aplicará la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), o quien haga sus veces, sin perjuicio de las sanciones penales y demás a que hubiere lugar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conminación por escrito.</li> <li>2. Multa.</li> <li>3. Suspensión temporal del permiso, autorización, concesión o patente, según sea el caso, por un período desde un (1) mes hasta dos (2) años, incluyendo la solicitud de restricción de la cancelación del registro ante la Autoridad Marítima durante el período de la suspensión.</li> <li>4. Suspensión de la licencia del capitán de la embarcación ante la Autoridad Marítima.</li> <li>5. Revocatoria del permiso, autorización, concesión o patente.</li> <li>6. Decomiso de embarcaciones, equipos o productos.</li> <li>7. Cierre temporal o clausura definitiva del establecimiento.</li> </ol> <p>Las multas que se impongan por infracciones a las disposiciones sobre pesca continental artesanal y la pesca marina artesanal tendrán un valor comprendido entre una (1) UVT y ochocientos treinta y cuatro (834) UVT vigentes al momento de imposición de la multa, en concordancia con lo previsto en el artículo 6° de la presente ley. Las multas</p>	<p>que se impongan por infracciones a las disposiciones sobre pesca marina industrial tendrán un valor comprendido entre una (1) UVT y ochenta y tres mil cuatrocientas nueve (83.409) UVT vigentes al momento de imposición de la multa, en concordancia con lo previsto en el artículo 6° de la presente ley. Las multas podrán ser sucesivas.</p> <p>Con relación a lo estipulado en el numeral 6 del presente artículo sobre el decomiso de embarcaciones, este se aplicará sin afectar los derechos de los terceros de buena fe, teniendo en cuenta los principios de la Ley 1437 de 2011 o la norma que regule la materia, especialmente los relacionados con proporcionalidad y la viabilidad económica de la administración de la embarcación.</p> <p>Si la actividad de pesca ilegal es ejecutada por una embarcación de bandera extranjera que esté realizando pesca comercial industrial o artesanal en aguas marinas colombianas, este hecho será causal agravante para la imposición de la multa.</p> <p>La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), o quien haga sus veces, una vez tenga conocimiento de una conducta violatoria de la normatividad vigente por parte de las embarcaciones pesqueras, comunicará a las entidades competentes, con el objeto de que se inicien las investigaciones administrativas sancionatorias dentro del marco de sus competencias.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La pesca de subsistencia, ejercida en los términos establecidos por la Autoridad, no será objeto de las sanciones administrativas previstas en el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Capitán de la nave, el Armador y los titulares del permiso de pesca, serán responsables de las sanciones económicas que se impusieran en la medida en que se demuestre su culpabilidad individual. En el evento en que se imponga una multa al armador y se demuestre responsabilidad del capitán, este último será solidariamente responsable por el pago de la multa hasta por el 50% del valor total de la misma.</p>
<p><b>ARTÍCULO 5.-</b> Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1851 de 2017, el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 8°. Procedimiento administrativo sancionatorio.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sin perjuicio de las acciones penales correspondientes, la Autoridad Administrativa convocará a audiencia al presunto infractor o infractores de la normativa pesquera a través de auto que califique la existencia de méritos, fundamentada en el incumplimiento de la normativa pesquera, para el inicio de un Procedimiento Administrativo Sancionatorio, que deberá notificarse debidamente.</li> <li>2. Cuando tenga lugar la formulación de auto de cargos, contra el cual no procederá recurso alguno, se deberán señalar con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes; en el mismo, se establecerá el lugar, la fecha y la hora para la realización de la audiencia, la cual deberá tener lugar a la mayor brevedad.</li> <li>3. La audiencia a la que se refiere el inciso anterior se desarrollará de la siguiente manera:             <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1. Inicialmente, la Autoridad Administrativa, a través del funcionario competente para llevar a cabo el trámite, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, las normas presuntamente vulneradas y las consecuencias que podrían derivarse del proceso.</li> <li>3.2. Acto seguido, la Autoridad procederá a exponer el material probatorio que sustenta el objeto de la investigación.</li> <li>3.3. Posteriormente, se concederá el uso de la palabra al presunto infractor o a quien lo represente, para que presente sus descargos, solicite o aporte las pruebas que considere pertinentes y controvierta las presentadas por la Autoridad. La solicitud y práctica de pruebas se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 48 del CPACA o la norma que la modifique, adicione o sustituya.</li> <li>3.4. Una vez surtida la etapa probatoria, si la hubiere, el presunto infractor de manera oral podrá realizar sus alegatos de conclusión.</li> <li>3.5. Surtida la etapa anterior, se consignará el desarrollo de la audiencia en acto administrativo motivado. Seguidamente la Autoridad procederá a decidir de fondo la situación mediante Acto Administrativo que será notificado en la misma audiencia y contra el cual procederán los recursos de reposición y apelación.</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3.6. Si por algún motivo la autoridad administrativa no pudiere proferir en audiencia el fallo respectivo, la decisión y su contenido se adaptará conforme lo establecido en el artículo 49 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) o los que los modifiquen, adicione o sustituyan.</li> <li>3.7. En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el funcionario competente, de oficio o a petición de parte, si lo considera necesario, podrá suspenderla para allegar o practicar pruebas que estime conducentes, pertinentes y útiles, o por cualquier otra razón debidamente sustentada. Al adoptar esta decisión se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia.</li> </ol> <p>4. En contra de la decisión, procederán los recursos antes indicados, los cuales se tramitarán de conformidad con lo establecido en los artículos 74 y siguientes del CPACA o los que los modifiquen, adicione o sustituyan.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Si el o los convocado(s) no comparecen y no justifican su inasistencia, la Autoridad Administrativa procederá a decidir de fondo la situación, partiendo de las evidencias que reposen en el expediente. Decisión que será debidamente notificada.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Lo no regulado en el presente artículo se regirá por la Ley 1437 de 2011, o las normas que la modifiquen, adicione o sustituyan.”</p> <p><b>ARTÍCULO 6.-</b> Adiciónese un inciso al artículo 10 de la Ley 1851 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>“Si la Autoridad Administrativa incurriere en algún gasto de los referidos esté le será reembolsado o el monto podrá ser descontado del producto de la eventual venta directa que tenga lugar dentro del proceso”.</p> <p><b>ARTICULO 7.- LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA.</b> Cualquier persona podrá formular queja a través de cualquier medio idóneo de comunicación sobre presuntas conductas que amenacen, lesionen o menoscaben el cumplimiento de la normativa pesquera o que atenten contra el recurso pesquero, las cuales activarán la potestad investigadora de la Autoridad Administrativa, siempre y cuando el quejoso o denunciante sea determinado o determinable.</p>

**ARTÍCULO 8.- CAUSALES DE ATENUACIÓN EN MATERIA DE INFRACCIÓN A LA NORMATIVA PESQUERA.** La sanción aplicable se reducirá a la mitad cuando se configure alguna de las siguientes circunstancias:

1. Confesar a la autoridad pesquera la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio. Se exceptúan los casos de flagrancia.
2. Resarcir o mitigar por iniciativa propia el daño, compensar o corregir el perjuicio causado antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio pesquero, siempre que con dichas acciones no se genere un daño mayor.

**ARTÍCULO 9.- CAUSALES DE AGRAVACIÓN EN MATERIA DE INFRACCIÓN A LA NORMATIVA PESQUERA.** La sanción aplicable se incrementará en la mitad cuando se configure alguna de las siguientes circunstancias:

1. Reincidencia. En todos los casos la autoridad deberá consultar en el medio que provea información sobre el comportamiento pasado del infractor.
2. Cometer la infracción para ocultar otra.
3. Infringir varias disposiciones legales con la misma conducta.
4. Atentar contra recursos pesqueros sobre los cuales exista veda o cualquier otra disposición de manejo especial.
5. Obstaculizar la acción de la autoridad administrativa.

**ARTÍCULO 10.- USO DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO EN LA ACTIVIDAD PESQUERA.** En las embarcaciones nacionales y extranjeras que se utilicen para ejercer la actividad pesquera marítima en aguas de jurisdicción nacional, se deberán implementar y utilizar los sistemas de monitoreo VMS o SIA, o los que a futuro se implementen o los reemplacen, de conformidad con la reglamentación que para el efecto establezca la Dirección General Marítima.

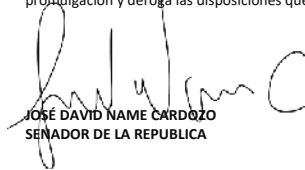
El incumplimiento de este deber o el impedir o distorsionar la operatividad de los sistemas de seguimiento se constituirán en faltas sancionables por la autoridad marítima, de conformidad con el régimen de competencias y sanciones establecidas en el Decreto Ley 2324 de 1984 y acorde con el procedimiento contemplado en la Ley 1437 de 2011.

**ARTÍCULO 11.- EL USO DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN SUS ACTUACIONES.** - La autoridad administrativa podrá hacer uso de los medios tecnológicos de seguimiento satelital y considerar como prueba la información generada por los mismos en el cumplimiento de sus funciones de inspección, control y vigilancia, con miras a lograr claridad sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodeen las infracciones a la normativa pesquera.

**ARTÍCULO 12.- TÉRMINO PARA LA EXPEDICIÓN DE PERMISOS AMBIENTALES PARA PESCA Y ACUICULTURA.** - Una vez presentada ante la Autoridad Ambiental la solicitud de permiso para la ocupación de cause y/o concesión de aguas con destino a la actividad de pesca o acuicultura, con el lleno de los requisitos que aquella exija, de conformidad con la normatividad vigente inicialmente se contarán seis (6) meses para el otorgamiento o negación del permiso o concesión respectiva por parte de la autoridad competente.

Si transcurridos los seis (6) meses la autoridad competente no ha notificado la decisión o justifique la demora e indique el plazo adicional requerido, el cual no podrá ser superior a tres (3) meses para la adopción de la decisión definitiva; se entenderá, que vencidos tales términos según corresponda, hay silencio administrativo positivo de conformidad con lo regulado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO 13.- VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**JOSÉ DAVID NAME CARDOZO**  
SENADOR DE LA REPUBLICA

**SECCIÓN DE LEYES**

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

Bogotá D.C., 24 de Marzo de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.338/22 Senado “**POR EL CUAL SE MODIFICAN LAS DISPOSICIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO POR INFRACCIONES EN MATERIA DE ACUICULTURA Y PESCA, CONTEMPLADAS EN LA LEY 13 DE 1990 Y LA LEY 1851 DE 2017, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JOSÉ DAVID NAME CARDOZO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA 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 – MARZO 24 DE 2022**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA 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**

**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**

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

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**CONTENIDO**

Gaceta número 224 - martes 29 de marzo de 2022

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PROYECTOS DE LEY**

**Págs.**

Proyecto de ley número 333 de 2022 Senado, “por la cual se establecen disposiciones para garantizar la responsabilidad patrimonial en las Entidades Promotoras de Salud (EPS), se adoptan lineamientos para su acreditación y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 334 de 2022 Senado, por el cual se dictan normas de acceso a solución de vivienda para los miembros de la fuerza pública afiliados a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía y se establecen otras disposiciones.....	4
Proyecto de ley número 338 de 2022 Senado, por el cual se modifican las disposiciones relativas al procedimiento administrativo sancionatorio por infracciones en materia de acuicultura y pesca, contempladas en la Ley 13 de 1990 y la Ley 1851 de 2017, y se dictan otras disposiciones.....	15