



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 234

Bogotá, D. C., lunes, 17 de abril de 2017

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

### ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

**ACTA NÚMERO 27 DE 2017**

(marzo 28)

Cuatrenio 2014-2018 - Legislatura 2016-2017

Segundo Periodo - Sesión Ordinaria

En la ciudad de Bogotá, D. C., el día veintiocho (28) de marzo del dos mil diecisiete (2017), se reunieron en el Salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional, previa citación, los miembros de la Comisión Primera del honorable Senado, con el fin de sesionar.

I

#### Llamado a lista y verificación del quórum

La Presidencia ejercida por el titular honorable Senador **Carlos Fernando Mota Solarte**, indica a la Secretaría llamar a lista y contestaron los honorables Senadores:

Andrade Serrano Hernán  
Enríquez Maya Eduardo  
Galán Pachón Juan Manuel  
Gerlén Echeverría Roberto  
López Hernández Claudia  
Mota Solarte Carlos Fernando  
Serpa Uribe Horacio  
Urrutia Jalilie Faruk  
Varón Cotrino Germán.

**En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores:**

Barreras Montealegre Roy Leonardo  
Enríquez Rosero Manuel

Gaviria Vélez José Obdulio

López Maya Alexander

Morales Hoyos Viviane

Rangel Suárez Alfredo

Rodríguez Rengifo Roosevelt y

Vega Quiroz Doris Clemencia.

**Dejaron de asistir los honorables Senadores:**

Amín Hernández Jaime

Benedetti Villaneda Armando.

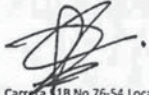
**Los textos de las excusas son los siguientes:**



**EDIKA**  
Asesoría Laboral

Fecha: Marzo 28, 2017  
 Nombre: Jaime Amín H  
 Historia Clínica: Hipertensión  
 Aseguradora: \_\_\_\_\_

R/  
 Se certifica que el paciente Jaime Amín H ha sido atendido por cuadro de hipertensión (recidiva). Se prescribe reposo por veinticuatro (24) horas.

  
 Carrera 118 No. 76-54 Local 4  
 Teléfonos: 3563211 - 3201813 Celular: 3005563147  
 www.grupomedika.com.co

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA  
 SENADO DE LA REPUBLICA

Oficina H.S. Armando Benedetti Bogotá D.C. marzo de 2017.

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General  
 Senado de la República  
 Ciudad.  
 E. S. D.

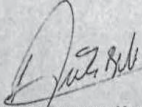
Asunto: Licencia no remunerada

Respetado Secretario.

De manera atenta, le solicito comedidamente me sea tramitada una licencia no remunerada los días 28 y 29 de marzo, puesto que debo realizar un viaje fuera del país por motivos personales.

Agradezco su amable colaboración.

Cordialmente

  
**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
 Senador de la República

SECRETARÍA GENERAL  
 SENADO  
 RECIBIDO POR  
 ELJACH  
 24-03-17  
 10:36 am

La Secretaría informa que se ha registrado quórum deliberatorio.

Siendo las 10:46 a. m., la Presidencia manifiesta:  
 “Ábrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al Orden del Día para la presente reunión”.

Por Secretaría se da lectura al Orden del Día:

## ORDEN DEL DÍA

Cuatricenio 2014-2018 Legislatura 2016-2017

Segundo Periodo

Día: Martes 28 de marzo de 2017

Lugar: Salón Guillermo Valencia  
 Capitolio Nacional Primer Piso

Hora: 10:30 a. m.

I

**Llamado a lista y verificación del quórum**

II

**Consideración y aprobación de actas**

Acta número 25 del 21 de marzo de 2017;

Acta número 26 del 22 de marzo de 2017

III

**Consideración y votación de proyectos en primer debate**

1. **Proyecto de ley número 63 de 2016 Senado**, por la cual se adoptan e integran las normas que regulan el Régimen y el Procedimiento Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones.

Autores: honorables Representantes Ana Paola Agudelo, Guillermina Bravo Montaña, Carlos Eduardo Guevara.

Ponente Primer Debate: honorable Senador Armando Benedetti Villaneda.

Publicación: Proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 566 de 2016.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 938 de 2016.

2. **Proyecto de Ley Estatutaria número 68 de 2016 Senado**, por medio de la cual se reglamenta la participación en política de los servidores públicos, de conformidad con el artículo 127 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Autor: honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo.

Ponente Primer Debate: honorable Senador Armando Benedetti Villaneda.

Publicación: Proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 568 de 2016.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 938 de 2016.

3. **Proyecto de ley número 138 de 2016 Senado, 174 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

Autor: honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández.

Ponente Primer Debate: honorable Senador Horacio Serpa Uribe.

Publicación: Proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 1030 de 2015.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 1031 de 2016.

**4. Proyecto de ley número 71 de 2016 Senado**, por la cual se modifica la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Autor: honorable Senador *Carlos Enrique Soto Jaramillo*.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Juan Manuel Galán Pachón*.

Publicación: Proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 568 de 2016.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 961 de 2016.

**5. Proyecto de ley número 144 de 2016 Senado, 253 de 2016 Cámara**, por medio del cual se adiciona un parágrafo al artículo 233 de la Ley 5ª de 1992.

Autores: honorables Representantes *Efraín Torres Monsalvo, Alirio Uribe Muñoz, Germán Navas Talero, Angélica Lozano Correa, Ángela María Robledo, Inti Asprilla, Carlos Eduardo Guevara, María Fernanda Cabal, Esperanza María Pinzón, Tatiana Cabello Flórez, Samuel Hoyos Mejía, Édward Rodríguez, Olga Lucía Velásquez, Andrés Felipe Villamizar, Carlos Arturo Correa, Telésforo Pedraza*.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Armando Benedetti Villaneda*.

Publicación: Proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 257 de 2016.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* número 963 de 2016.

**6. Proyecto de ley número 145 de 2016 Senado, 218 de 2016 Cámara**, por la cual se modifica el artículo 98 de la Ley 23 de 1982 “Sobre derechos de autor”, se establece una remuneración por comunicación pública a los autores de obras cinematográficas o “Ley Pepe Sánchez”.

Autora: honorable Representante *Clara Rojas González*.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Horacio Serpa Uribe*.

Publicación: Proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 124 de 2016.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* número 928 de 2016.

**7. Proyecto de ley número 67 de 2016 Senado**, mediante el cual se fortalece el control y la rendición de cuentas en la Fiscalía General de la Nación.

Autor: Fiscal General de la Nación, doctor *Néstor Humberto Martínez*.

Ponente primer debate: Honorable Senador *Germán Varón Cotrino*.

Publicación:

Proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 567 de 2016.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* número 824 de 2016.

**8. Proyecto de ley número 65 de 2016 Senado**, mediante el cual se regula la designación de un Fiscal General de la Nación Interino.

Autor: honorable Senador Fiscal General de la Nación, doctor *Néstor Humberto Martínez Neira*.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Armando Benedetti Villaneda*.

Publicación: Proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 567 de 2016.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* número 852 de 2016.

**9. Proyecto de ley número 96 de 2016 Senado**, por medio del cual se modifica el numeral 5 del artículo 2º de la Ley 403 de 1997 aclarado por la Ley 815 de 2003 en lo relativo al descuento en el valor de la matrícula en instituciones oficiales de educación superior como beneficio a los sufragantes.

Autora: honorable Senadora *Paola Andrea Holguín Moreno*.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Armando Benedetti Villaneda*.

Publicación: Proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 606 de 2016.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* número 938 de 2016.

**10. Proyecto de ley número 104 de 2016 Senado**, por medio de la cual se modifica la Ley 1098 de 2004 Código de Infancia y Adolescencia y la Ley 916 de 2004, Reglamento Nacional Taurino y se dictan otras disposiciones.

Autores: honorables Senadores *Guillermo García Realpe, Juan Manuel Galán Pachón, Claudia López Hernández, Luis Fernando Velasco Chaves, Antonio Navarro Wolff*; honorables Representantes *Luciano Grisales Londoño, Víctor Correa, Inti Asprilla, Alirio Uribe Muñoz, Germán Navas Talero, Óscar Ospina*.

Ponente Primer Debate: honorable Senador *Juan Manuel Galán Pachón*.

Publicación: Proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 703 de 2016.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* número 981 de 2016.

**11. Proyecto de ley número 126 de 2016 Senado, 115 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones.

Autores: honorables Representantes *Guillermina Bravo Montaña, Carlos Eduardo Guevara, Óscar Hernán Sánchez*.

Ponente Primer Debate: honorable Senadora *Doris Clemencia Vega Quiroz*.

Publicación: Proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 723 de 2015.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* número 1036 de 2016.

**12. Proyecto de ley número 136 de 2016 Senado**, por medio del cual se reforma el artículo 204 de la Ley 1448 de 2011, para fortalecer el acceso a los derechos de verdad, reparación, restitución y garantías de no repetición para las víctimas en el exterior y se dictan otras disposiciones.

Autores: honorables Representantes Ana Paola Agudelo García, Guillermina Bravo, Carlos Guevara, Harry González, Jaime Buenahora, otras firmas ilegibles; honorables Senadores Germán Varón Cotrino, otras firmas ilegibles.

Ponente Primer Debate: honorable Senador Germán Varón Cotrino.

Publicación: Proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 731 de 2016.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* número 1060 de 2016.

**13. Proyecto de ley número 92 de 2016 Senado**, por medio del cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se crean los tipos penales de abigeato y abigeato agravado.

Autores: honorables Senadores Nohora Tovar Rey, Ernesto Macías Tovar, Thania Vega de Plazas, Rigoberto Barón Neira, Jaime Amín Hernández, Fernando Araújo Rumié.

Ponente Primer Debate: honorable Senador Jaime Amín Hernández.

Publicación: Proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 608 de 2016.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* número 1107 de 2016.

**14. Proyecto de ley número 141 de 2016 Senado**, por medio de la cual se adiciona la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia y se dictan disposiciones sobre el Registro Civil de Nacimiento.

Autor: honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves.

Ponente Primer Debate: honorable Senador Horacio Serpa Uribe.

Publicación: Proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 732 de 2016.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 1077 de 2016.

**15. Proyecto de ley número 164 de 2016 Senado**, por la cual se dictan medidas de protección especial contra el sufrimiento y dolor animal durante el transcurso de los espectáculos taurinos y de actividades relacionadas con los mismos.

Autor: honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón.

Ponente Primer Debate: honorable Senador Manuel Enríquez Rosero.

Publicación: Proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 982 de 2016.

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* número 1147 de 2016.

#### IV

### Lo que propongan los honorables Senadores

#### V

### Negocios sustanciados por la Presidencia

El Presidente,

Honorable Senador Carlos Fernando Mota Solarte.

El Vicepresidente,

Honorable Senador Armando Benedetti Villaneda.

El Secretario General,

Guillermo León Giraldo Gil.

La Presidencia abre la discusión del Orden del Día leído e informa que una vez se constituya quórum decisorio se someterá a votación.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente punto del Orden del Día:

#### II

### Consideración y aprobación de actas

**Acta número 25** del 21 de marzo de 2017;

**Acta número 26** del 22 de marzo de 2017.

La Presidencia informa que cuando se encuentren publicadas en la *Gaceta del Congreso* se someterá a votación.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente punto del Orden del Día:

#### III

### Consideración y votación de proyectos en primer debate

**Proyecto de ley número 63 de 2016 Senado**, por la cual se adoptan e integran las normas que regulan el Régimen y el Procedimiento Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones.

La Secretaría informa que no se encuentra presente el ponente.

### La Presidencia interviene para un punto de orden:

No se encuentra el coordinador ponente que ha sugerido, esperemos que se registre, ha sugerido que este proyecto de ley estatutaria por las reformas que se han anunciado vienen también a consideración de la Comisión Primera dentro del Procedimiento Especial para la Paz, sea aplazado para esta sesión es lo que me ha informado.

### La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón.:

Muchísimas gracias señor Presidente, simplemente para solicitarle a su señoría que pudiéramos

considerar una modificación en el Orden del Día, yo sé que este proyecto de ley es de ley estatutaria, tiene prioridad en el Orden del Día, pero hay 2 proyectos que desde hace rato señor Presidente están en el Orden del Día pendientes de trámite y es uno que tiene que ver con la prohibición de que los menores de edad puedan acceder a las corridas de toros y participar en los temas relacionados con la tauromaquia.

Quisiéramos señor Presidente pedirle con su venia que fuera abordado este proyecto, hay otro proyecto que también hay un interés en que se pueda avanzar, lamentablemente yo estoy impedido para ese proyecto, entonces no puedo solicitar que se cambie el Orden del Día para estudiarlo porque tengo un impedimento presentado para ese proyecto, pero soy ponente del proyecto de tauromaquia y de los niños en la tauromaquia, de los menores de edad y pues quisiera pedirle señor Presidente que le podamos dar prioridad, gracias Presidente.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alexander López Maya:**

Buenos días señor Presidente, a la Comisión y a los asistentes, en el mismo sentido del Senador Juan Manuel Galán, acompañarlo en esa solicitud de modificación del Orden del Día para que el **Proyecto de ley número 145 de 2006**, de que trata la modificación al artículo 98 de la Ley 23 sobre Derechos de Autor, sea modificado el Orden del Día y este sea el primer punto el día de hoy señor Presidente.

Este es un tema que ya casi pues viene consensuado por las distintas bancadas, ahí diríamos nosotros la necesidad de avanzar rápidamente en este proyecto y en ese sentido estaría acompañando también la proposición del Senador Juan Manuel Galán para que el primer punto del Orden del Día sea este proyecto de ley señor Presidente, básicamente sería eso.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Claudia López Hernández:**

Gracias señor Presidente, con el Senador Faruk y con el Senador Serpa estamos solicitando muy respetuosamente que el proyecto 6, el de remuneración de derechos de autor, la Ley Pepe Sánchez pueda ponerse de tercero en el Orden del Día, entonces sugeriría que pongamos, empecemos por debatir ese proyecto, el de la Ley Pepe Sánchez y a continuación aprobáramos dos modificaciones del Orden del Día, empezar por el del proyecto de la ley Pepe Sánchez y seguir con el de tauromaquia que ha solicitado el Senador Galán.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Espero Senador Juan Manuel Galán que registre su proposición, ya han registrado una para alteración del Orden del Día y cuando tengamos el quórum decisorio se someterá a votación, no lo tenemos. Siguiendo punto del Orden del Día, señor Secretario.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente proyecto del Orden del Día:

**Proyecto de Ley Estatutaria número 68 de 2016 Senado, por medio de la cual se reglamenta la**

*participación en política de los servidores públicos, de conformidad con el artículo 127 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

La Secretaría informa que no se encuentra presente el ponente.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente proyecto del Orden del Día:

**Proyecto de ley número 138 de 2016 Senado, 174 de 2015 Cámara, por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.**

La Secretaria da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

**La Presidencia abre la discusión de la proposición leída y concede el uso de la palabra al ponente honorable Senador Horacio Serpa Uribe:**

Mil gracias señor Presidente, queridas y queridos colegas, recientemente el Senado de la República se ocupó del tema de la pobreza, intervinieron las diferentes colectividades, con observaciones muy apropiadas sobre lo que vive Colombia en este sentido, pero además con un conjunto de recomendaciones, de sugerencias, de propósitos, de compromisos para que entre todos propiciar que nuestro país pueda superar de la mejor manera este flagelo.

El proyecto que vamos a conversar tiene un alto contenido social, tiene que ver sin duda con la superación de la pobreza, con la solución de uno de los problemas más recurrentes, más complicados, más difíciles que vive el país en todas sus ciudades y también en los sectores urbanos, el problema de los asentamientos humanos, el tema de las invasiones, el problema de los barrios informales, el tema de los esfuerzos que se han hecho a través de diferentes manifestaciones legales para que se puedan formalizar los asentamientos que surgieron por vías de hecho.

El proyecto fue presentado en la Cámara de Representantes por el Representante Miguel Ángel Pinto, actualmente Presidente de la honorable Cámara de Representantes, seguramente llegará para acompañarnos en esta conversación y tiene el propósito de facilitar que aquellos poseedores de tierra en barrios o asentamientos urbanos principalmente que estén en trance de formalización o que hayan sido de acuerdo con la ley objeto de urbanización puedan cumplir con el objetivo de obtener título, de tener la propiedad, ya sea del lote o sea la edificación que a lo largo de los años y con grandes esfuerzos haya logrado construir la persona o la familia.

¿Y cuál sería la contribución que se haría principalmente con este proyecto de ley? Que estas personas, pobres, no tuvieran que pagar servicios notariales, no tuvieran que pagar servicios a la registraduría, instrumentos públicos y no tuviera que hacer tampoco cancelaciones a las curadurías donde quiera que ello fuere necesario para efecto de la legalización del predio.

Este es el objetivo fundamental, este es un tema que se discutió ampliamente en la Cámara de Representantes, que fue objeto de diferentes modificaciones por contribuciones muy valiosas, que se hicieron en la Cámara, este proyecto al mismo tiempo fue examinado por funcionarios del Gobierno nacional que atienden en sus labores cuestiones relacionadas con el tema al que se contrae el presente proyecto y pensamos nosotros que en su articulado se contienen además una serie de definiciones importantes para facilitar que se logre el objetivo propuesto.

Quiero contarles que también la Organización de Notarios de Colombia se entrevistó con el autor de la ley, se hicieron unas sugerencias, en fin, ha tenido un análisis suficiente que permite creer que, de aprobarse, es lo que yo creo, este proyecto, vamos a contribuir al logro de que estas personas que tienen dificultades para la legalización de su propiedad lo puedan alcanzar en la forma más apropiada.

Uno de los artículos que contiene el proyecto tiene que ver con la información, las entidades catastrales, el Agustín Codazzi, o aquellas oficinas en donde la labor del Agustín Codazzi se hace de manera independiente, dentro del criterio de la descentralización tenga el deber de proporcionar los informes correspondientes a los interesados para que entre ellos se logren conformar los trámites que sean más apropiados.

Hay una disposición que me parece supremamente importante, todos los que hemos tenido que ver con la labor abogadil sabemos que los procesos más dispendiosos, no se terminan nunca, duran 20, 30, 40 años, son los llamados juicios de pertenencia, que son los que plantean los poseedores de un pedazo de tierra, en relación con cuya posesión se haya operado el fenómeno de la prescripción, estos procesos requieren asistencia judicial, asistencia técnica, etc.

Y hay un artículo en la propuesta que estamos analizando por virtud de la cual las entidades territoriales asumirán el deber de proporcionarles asistencia profesional a los que en la condición que ya antes me referí encuentren para que puedan sacar adelante los trámites correspondientes, todos sabemos que una persona cuando adquiere el título, bueno en primer lugar logra que su predio, o su edificación inmediatamente se valore.

Además, puede su edificación, su predio, formar parte de los programas que ejecuten las entidades del Estado para el desarrollo urbanístico y social de las comunidades, pueden hacer créditos para mejorar su vivienda, pueden enajenar la vivienda, cuando quiera que, teniendo mejores oportunidades de vida, puede ya adquirir un predio para la familia en mejores condiciones, otra disposición que está contenida en el proyecto tiene que ver con reducir un plazo de 10 años que existe a quienes han recibido subsidios del Estado para formalizar vivienda de familia, término de 10 años que se impone para que durante ese tiempo no se puede vender la vivienda, no se pueda comprometer, no se pueda hipotecar, etc.

La propuesta que se hace en este proyecto es que ese término se reduzca a 3 años y que cuando quiera que una familia por el trabajo de sus componentes,

porque ha logrado una mejor remuneración, porque ha encontrado mayores facilidades de elevar su nivel de vida, pueda enajenar la vivienda que en principio recibió en su condición de beneficiario de los subsidios familiares.

Se comenta en uno de los artículos del proyecto que el gobierno reglamentará el contenido de esta disposición y se incluye una norma por virtud de la cual se autorizan a los propietarios de bienes fiscales, que no están ocupados, pero que se encuentran virtualmente abandonados, que puedan enajenarlos sin dificultades, de manera tal que puedan engrosar el patrimonio de la entidad correspondiente, en resumen queridos compañeros, es un proyecto muy interesante, es un proyecto apropiado, en muchísimas partes del país hay familias poseedoras de tierra, incluso con construcciones en ella que nunca han podido acceder a la propiedad, aquí no se trata de facilitar situaciones de esta naturaleza, sino en aquellos asentamientos o barrios que estén formalizados ante el propio municipio.

Y, además, lo digo ya para terminar, hay una disposición que cuando quiera que no se trate de bienes propiamente urbanos, sino de asentamientos humanos que se han formado en lugares que no quedan propiamente dentro del centro de la localidad, en corregimientos o poblados también puedan valerse de estas disposiciones, en este sentido con el mayor respeto y cordialidad es que solicito a los miembros de los integrantes de la Comisión Primera que aprobemos la proposición con que termina el informe de la ponencia en el sentido de que se le dé el primer debate a la propuesta que llegó de la Cámara de Representantes. Hasta ahí mi intervención distinguido señor Presidente.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Eduardo Enríquez Maya:**

Muchas gracias señor Presidente, señores Senadores, señores asistentes, debo empezar por felicitar al autor del proyecto, el honorable Representante Pinto, oriundo del departamento de Santander y, por supuesto, felicitar al honorable Senador Serpa, por ser el ponente de este proyecto.

Una brevísima introducción señor Presidente, si hay algo difícil para legislar es cuando aquí llegan esos proyectos que tienen que ver con el derecho a la vida, el derecho a la libertad, el derecho a la propiedad, hemos dicho en esta casa de las leyes, señor Presidente y colegas que un colombiano que no tenga libertad y no tenga propiedad no puede ser considerado como un verdadero ciudadano.

Doctor Serpa yo me he dedicado en estos 22 años que llevo aquí en el Congreso de la República a estudiar temas que tienen que ver con la propiedad y es tan difícil lograr que este país sea un país de propietarios, temas de distintas campañas presidenciales.

Yo quiero hacer unos aportes, doctor Serpa, con todo respeto y que ojalá sirva, sobre el proyecto yo me permito decir lo siguiente:

1. Temo, porque no es función nuestra, temo, doctor Serpa, que este proyecto si no es objetado por el

gobierno, corre riesgos de ser declarado inconstitucional, voy a decir por qué.

El proyecto doctora Viviane busca exonerar del pago de unas contribuciones, de unos impuestos, basta leer el artículo 154 para decir que este proyecto es de iniciativa del gobierno, no es de iniciativa a mi juicio del legislador, basta leer repito el artículo 154 que a su letra dice lo siguiente:

Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, óigase bien, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución, sin embargo, doctor Serpa el inciso segundo dice lo siguiente:

No obstante, solo 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), i), e), del numeral 19 del artículo 150.

¿Dónde está mi duda? En este párrafo: 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, entonces, la Registraduría, doctor Serpa recibe tasas...

...Doctor Serpa la Superintendencia de Notariado y Registro recibe tasas por el pago que hace el contribuyente en busca de un servicio y, por supuesto, esas tasas hacen parte del presupuesto general de la Nación, primera anotación.

Segunda anotación, las notarías hacen contribuciones y cobran derechos del IVA y además las notarías transfieren recursos para el presupuesto general de la Nación, considero, por lo tanto, que este proyecto de ley cuyo hilo conductor es buscar exenciones no es de iniciativa del legislador, sino de iniciativa del gobierno.

Doctor Pinto bienvenido, ya lo había felicitado a su señoría por la iniciativa y al señor Senador Serpa y estoy haciendo unas observaciones, todas dirigidas a lograr el buen propósito de la filosofía del proyecto, sin embargo, acabo de decir que este proyecto no es de iniciativa del legislador sino del gobierno y he citado como fuente constitucional el artículo 154, en la última parte cuando se refiere a las exenciones que tienen que ver con contribuciones o tasas, primer punto.

Segundo punto, doctor Serpa yo soy el autor de la Ley de la República 1561 que con generosidad el autor del proyecto la cita con la finalidad de buscar el saneamiento de títulos, que ese es otro tema que trae el proyecto y quiero confesarles a usted y a todos los que siguen este debate y, por supuesto, a los que no tienen título de propiedad en Colombia.

Doctor Pinto, decía yo hace un rato que si hay algo difícil para el Congreso de Colombia es legislar sobre la propiedad, si su señoría cita en su proyecto de ley, repito y lo felicito y le agradezco esta ley de mi autoría, doctor Pinto, esta ley de mi autoría no tuvo éxito y, por consecuencia, si el Congreso aprueba este proyecto de ley no va a tener éxito, en cuanto al saneamiento de títulos.

Le voy a explicar, sucede que el legislador, doctora Viviane, me apoyó aquí sin reparos prácticamente para la expedición de esta ley, yo me ilusioné muchísimo, porque este proyecto de ley iba dirigido a los pobres de Colombia y fijamos, doctor Gerleín, un término para que el juez dicte sentencia en 6 meses y aquí lo reza la norma.

El juez de Colombia recibe una demanda y claro, busca que lleguen para dictar sentencia los documentos que tienen que ver con el saneamiento de los títulos de propiedad en cuanto a la posesión y a la falsa tradición, óigame bien, doctor Serpa, esta Ley 1561 es del 2012, yo lo confieso, yo creo que, si se han dictado unas 10 sentencias en Colombia con esta ley de mi autoría, es mucho.

¿Y por qué fracasó la norma? Fracasó la norma porque el Instituto Agustín Codazzi, la oficina de registro, que cobran los derechos se demoran, doctor Serpa 6 meses, 8 meses, 10 meses, 1 año, 2 años, 3 años y no hacen llegar los requisitos que se necesitan para que esta ley tenga éxito y vaya a ver usted otro viacrucis que se vive en las oficinas de registro, oiga bien, doctor Serpa y pagando, pagando y como aquí se busca exonerar de gastos al contribuyente, mejor al aspirante al título ¿qué será sin pagar, doctor Serpa y doctor Pinto? Sería eso interminable y el buen propósito del señor autor como de su señoría y, por supuesto, de los legisladores, no se podrá realizar.

Entonces lo confieso con respeto, el doctor Pinto cita como fuente esta ley de mi autoría, pero le confieso, doctor Pinto no tuvo éxito.

Tercer punto, una fuente de tipo jurisprudencial, la Corte Constitucional señores Senadores y honorable Representante, a través de una acción de tutela y le ruego el favor anotarla honorable Senador y honorable Representante, la T-488 del 2014 ¿sabe qué dice esa tutela o qué resolvió esa tutela? No registrar sentencias de bienes inmuebles que no tengan antecedente registrado.

Hablé con el Magistrado ponente en la oportunidad y le dije de pronto con esa tutela honorable Senador Roy Barreras, va a poner en peligro el punto central del proceso de paz, porque para que se registren los bienes están solicitando un inventario de los bienes inmuebles en Colombia, un inventario de bienes rurales y bienes urbanos que yo creo, doctor José Obdulio, que se gastarán unos 10 o 15 años.

Se expuso en problema al registro, hoy todas las sentencias que están saliendo de juzgados y tribunales, por esta tutela no se están registrando y cómo le parece Senador Serpa que la Corte Suprema de Justicia en un proceso sobre propiedad dicen si se deben registrar, hay tenemos nosotros enfrentados a la Corte Constitucional y a la Corte Suprema de Justicia sobre el registro de bienes inmuebles.

Concluyo, señores Senadores si se ve epígrafe del proyecto de ley, si se lee el epígrafe del proyecto de ley, trata distintas materias, vea usted, por ejemplo, saneamiento de títulos, vivienda de interés social, subsidio de vivienda, pero el eje conductor del proyecto, doctora Viviane, es la extensión de tasas y contribuciones.

Yo quiero dar un consejo respetuoso, doctor Serpa, por qué no escuchamos al señor Registrador o Registradora de Instrumentos o al Superintendente de Instrumentos, escuchemos al Presidente del Colegio de Notarios, escuchemos si nos aceptan la invitación al señor Presidente de la Corte Constitucional y a la señora Presidenta o Presidente de la Corte Suprema con la finalidad de que nos expliquen cuál va ser el futuro de los bienes que no tienen antecedentes registrados.

Y le aconsejo, doctor Pinto, busquemos el aval del gobierno, porque temo, cuando su señoría no estaba acá, que el gobierno la objete y temo si no la objeta que no resista el examen de razonabilidad constitucional.

Repito, citan una ley de mi autoría, en ese proyecto que es eje nuclear para ese proyecto de ley, por esto, doctor Pinto, esta es una ley especial, especial y el Código General del Proceso para estos menesteres dice que se sanearán los títulos a través de esta ley especial y repito, doctora Viviane, no fue un instrumento eficaz.

Y otro puntico, doctor Serpa, ahí están buscando que las entidades territoriales contraten abogados para que se encarguen de la titulación de la posesión, eso ya está autorizado en el Código General del Proceso, esa norma ya está prevista.

Hago estas anotaciones con profundo respeto, con la finalidad de que podamos nosotros estructurar un proyecto y ojalá ley de la República que dé respuesta a las aspiraciones que ustedes por solidaridad por los desprotegidos de la fortuna tratan de lograr, pero tengo estas inquietudes, de tipo constitucional, de tipo legal y de tipo jurisprudencial que creo que estamos a tiempo de superarlas, muchas gracias señor Presidente.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Horacio Serpa Uribe:**

Bueno muchas gracias apreciado Senador, sus apreciaciones en materia jurídica siempre nos ofrecen a todos mucha seguridad porque sabemos que son serias, son consecuencia de sus estudios y además de sus obras, en este caso nos pone de presente que fue usted el autor responsable de la ley a la cual precisamente se hace mención tanto en la exposición de motivos de la presentación del proyecto como en todos los demás instrumentos que hemos venido manejando a lo largo del trámite legislativo.

Sé que este proyecto fue objeto de consideraciones por parte de funcionarios que están relacionados con la Registraduría de Instrumentos Públicos y con personas que tienen en la parte oficial la responsabilidad de atender temas tan esenciales como los que corresponden, no solamente al derecho de propiedad, sino a las facultades del gobierno para hacer propuestas o a las facultades que tenemos nosotros limitadas en lo que tiene que ver al manejo de la cosa económica.

Pues me parece que es apropiado que vengan los funcionarios, no creo que vengan los Magistrados de la Corte Constitucional por razones que todos comprendemos, podríamos si a los integrantes de la co-

misión les parece apropiado, hacer la convocatoria respectiva y escucharlos, pero antes de eso a mí sí me gustaría que todos escuchásemos al autor del proyecto sobres sus observaciones y sobre esta posibilidad de suspender la tramitación del proyecto en el día de hoy para escuchar a los funcionarios.

De manera que yo le sugiero al señor Presidente que concedamos el uso de la palabra al autor del proyecto, el doctor Miguel Ángel Pinto.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al autor honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández:**

Muchísimas gracias señor Presidente, con los muy buenos días para usted y para todos los Senadores de la Comisión Primera del Senado, venía corriendo, tenía afán de llegar, yo quería estar acá, pero estamos en Plenaria de Cámara precisamente votando la conciliación de la JEP y empezando la discusión del Estatuto de la Oposición.

Les doy gracias por la oportunidad que me brindan de poder expresar algunos temas con este proyecto y agradecerle también al Senador Horacio Serpa por el trabajo que ha hecho como ponente de esta iniciativa en esta comisión y hacer claridad en algunos temas específicos Senador.

En este proyecto nosotros venimos trabajando hace más de 1 año, tanto en la redacción como en su corrección, cuando nosotros presentamos la iniciativa inicialmente en la Cámara de Representantes y empezamos la discusión en la Comisión Primera, allá fueron varias sesiones porque escuchamos precisamente al señor Registrador de Instrumentos Públicos, al Presidente de Notarios, al Ministerio de Vivienda que nos ayudaron incluso no solamente en el tema de su redacción y mejoramiento del proyecto para el segundo debate en la plenaria de la Cámara, sino que aprobada en Cámara y en el tránsito al Senado el Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda tomó más de 3 meses en su revisión jurídica, se hicieron varias modificaciones al tenor de las iniciativas del gobierno, entre otras cosas el de reducir por ejemplo la posibilidad de que se puedan disponer de las viviendas de interés social que estaban en 10 años, reducirlo a 3 años toda vez que no podían tener acceso a ningún tema de mejoramientos o de modificación de sus condiciones de vida, fueron sugerencias hechas por el gobierno, fueron adoptadas directamente a iniciativa que presentó el Ministerio de Vivienda, luego este es un proyecto de trabajo con el Gobierno nacional.

Además, hay que tener en cuenta y como un paréntesis ¿de dónde surge esta iniciativa señores Senadores? Y haciendo alusión un poco a lo que expresaba el Senador Enrique Maya que hablaba de las propiedades que no tenían antecedentes de título, aquí no se trata de bienes de esa calidad, porque lo que nosotros estamos incluyendo aquí son solamente aquellos asentamientos humanos que ya han sido objeto de legalización por las administraciones municipales.

Es decir, es en los municipios donde ya se adoptó la política pública de legalización de los asentamien-



tos subnormales, esto es, aquellos asentamientos que se levantaron en Colombia desde el 2003, antes de que existiera la obligatoriedad a través del POT, para estar inmersos dentro de un tema de planeación municipal, antes de eso se levantaban edificaciones sin ningún registro urbanístico, sin licencias de construcción.

Y eso imposibilitaba que el Estado pudiera hacer inversión en estos sectores en materias de obras públicas, ni pavimentación de las vías, ni alcantarillado, no podía hacer ninguna inversión, entre otras cosas, porque en el plan de desarrollo que fue aprobado por el Congreso de la República en el año 2002, así lo prohibía y fue a través de una decisión de la Corte Constitucional la que dijo que estos sectores no podían quedar por fuera del desarrollo del país y permitía precisamente a que el Estado pudiera hacer este tránsito de inversión, es que muchas ciudades iniciaron y adoptaron esa política pública que ya está en la ley para hacer el proceso de legalización como barrios de estos asentamientos humanos.

¿En qué terminó este proceso? En que cuando una vez se había legalizado por los municipios, a la gente se les entregaban sus escrituras para poder legalizar sus viviendas Senador y nos encontramos frente al evento en que la gente no tenía con que pagar el trámite registral de su escritura para poder tener la titularidad de la propiedad, requisito además adicional para poder ser llevado a las curadurías para efectos de legalizar las edificaciones que hoy existen, que hoy están, pero que no tienen titular y que también estos costos de la curaduría son bastante elevados.

Eso significa que en Colombia hay más de 1 millón de predios que hoy no tienen una titularidad, que no pagan predial, pero que al mismo tiempo están por fuera del mercado, esas familias no tienen acceso a tener mejoramientos de vivienda, no tienen la posibilidad siquiera de poder hipotecar para poder construir o mejorar sus viviendas a título personal, no han podido ser sujetos de ningún tema de tradición, contratos de arrendamientos que se manejan por debajo y por fuera de la ley.

Hoy propietarios que ya los que fundaron o crearon o construyeron sus viviendas ya han fallecido y tienen edificaciones de 2 o 3 pisos entre sus hijos y ninguno de ellos tiene la titularidad de sus bienes, ese es el fenómeno que se ha presentado en Colombia.

Este proyecto de ley lo que busca es que todos esos asentamientos cuyos municipios decidieron a través de sus concejos municipales adoptar esa política pública que adelantaron la legalización de estos sectores, que hoy están legalizados e incluidos dentro de su plan de ordenamiento territorial pueda culminar con esa última etapa que es la de darle los títulos registrales, los títulos a estas familias que no tienen cómo hacerlo, por eso lo que se hizo fue no la creación de una notaría cero como fue una discusión que tuvimos con los notarios en el efecto de que se estuviera creando una institución para eso, sino para que el trámite de registro de estas escrituras y de la legalización de las viviendas se le diera el trámite que hoy está establecido en la ley y que no es nuevo, Senador Enríquez Maya, que es el del trámite sin cuantía, decir que estos trámites notariales se hagan

sin ningún tipo de cuantía lo cual genera por supuesto toda la exención tributaria de los pagos tanto registrales, como en los trámites notariales, que finalmente el trámite notarial es el de menor incidencia.

Y estamos solucionando un tema de gran envergadura social y además nos estamos incorporando al sistema político a casi 1 millón de familias en todo el país, esto no es sino un tema también de justicia social lo que busca este proyecto.

Por eso se establecieron parámetros de que todos estos asentamientos humanos fueran aquellos que se hubieran construido antes del 2003, porque del 2003 en adelante ya están sujetos a los planes de ordenamiento territorial y en lo que tiene que ver con la legalización de la edificación de las construcciones, tengan por lo menos 5 años de construidas, no se trata de incentivar nuevas urbanizaciones piratas o como alguno lo había planteado, sino aquellas que fueron dadas al transcurrir del tiempo y que hoy tienen más de 30 o 40 años de existencia en nuestro país y que como lo digo hoy los municipios tienen que adoptar inicialmente la política pública.

Legalizar esos predios, adquirirlos, si son bienes fiscales poder ser levantado como el bien fiscal para que los municipios puedan transferírsele a los particulares, aquellos los tienen hoy en su posesión y que se puedan registrar también las sentencias judiciales como título y que se le pueda dar el trámite legal. Ese es básicamente, digamos, el proyecto, lo que busca el proyecto.

Quería decirle que el Gobierno nacional, este gobierno, por ejemplo, en una ciudad como Bucaramanga de donde yo soy oriundo, allí estuvo haciendo presencia el señor Presidente Santos hace unos 2 años o un poco más, en los procesos de legalización de más de 32 barrios que hizo el proceso de legalización que hizo la alcaldía del municipio de Bucaramanga, que adoptó desde hace rato esta política pública y ahí el Presidente encontró ese problema y él se comprometió ese día incluso a darle trámite y de aprobar este proyecto de ley si el Congreso lo sacaba para canalizar esa escrituración a las familias que hoy no las tienen.

Es decir, señor Senador, yo podría sugerirles con mucho respeto, si ustedes tienen a bien incluso votar o decir hoy este proyecto en el tránsito, al último periodo se pudiera hacer incluso una reunión o una citación a la plenaria o no sé si quieren ustedes también a la Ministra de Vivienda que fue con quienes trabajamos el tema este con el señor viceministro que hoy no está ya al frente de este proceso, pero sí están todos los abogados de la jurídica que fue trabajado de manera, más de 3 meses duramos todas las semanas reunidos con ellos dándole forma en una mejor redacción, supeditada conforme a los lineamientos jurídicos para que no tuviéramos ningún tema inconveniente legal en eso.

Yo sé que el Gobierno nacional sancionaría esta ley sin ningún problema toda vez que ha sido concertada con el Ministerio, no sé si hay alguna otra inquietud, si ustedes quieren escuchar a algunos funcionarios previo a hacer el proceso de decisión, eso es responsabilidad de ustedes, yo me acojo a lo que

ustedes decidan, pero sí le quiero pedir de verdad a la Comisión Primera del Senado que le demos tránsito de discusión, ojalá de aprobación, y llevar a la plenaria un proyecto de tanta importancia como este.

Es un proyecto que tiene un alto contenido social para el país, muchas gracias, señor Presidente.

#### **La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Quiero dar la siguiente información a la comisión, esta fue una iniciativa que se radicó, me corrigió el Representante Pinto en el año 2015, le restan 2 debates, si no se aprueba en este periodo por supuesto la iniciativa se archivaría, solamente como información para la Comisión Primera.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Gracias, Presidente, yo tengo algunas inquietudes, me parece que el proyecto es loable, es una realidad que en el país muchos de los asentamientos, tal vez el mayor porcentaje ha surgido de la ilegalidad y por eso es importante darle una solución, pero además para que esas soluciones que se han venido dando que son de hecho, no se conviertan en el estímulo de quienes invaden tierras y terminan posteriormente siendo beneficiarios de circunstancias que le viabilizan un negocio que es tal vez el más perverso que existe.

Yo quisiera preguntarle, honorable Representante, ¿ese concepto de legalización urbana es un concepto que está consagrado legalmente, es una legalización de que alcance y con qué cobertura?

Yo no comparto honorables Senadores que a quienes son beneficiarios de un subsidio se les permita enajenar a los 3 años, porque lo que se ha visto es que culturalmente quienes son sujetos de estos programas generosos que el Gobierno ha venido diseñando lo que más ansían en el ministerio, es tener liquidez y esa liquidez económica es lo que los hace ir incluyéndose en programas para ser beneficiarios, doctor Enríquez, después de vender el inmueble volver a presentarse.

Como el requisito es no tener inmuebles, a mí me parece que el tiempo es corto y respetaría ese primer término que se había establecido, de hecho, si ustedes revisan qué ha pasado con mucha de la vivienda que se ha otorgado, hay un porcentaje importante, doctor Serpa, que ha venido siendo arrendado y entonces se pierde el propósito de entregar esos bienes.

Y tengo una observación, en la parte final se establece que los bienes fiscales que hayan sido ocupados podrán ser vendidos sin atenerse al estatuto de contratación, yo esa parte no la comprendo bien, por una razón, primero porque nosotros acá en el Código de Policía que aprobó esta comisión, la Plenaria y también en la Cámara, se estableció que los bienes fiscales tienen la misma condición de los bienes públicos, por una razón, para efectos de sus consecuencias, es decir, son imprescindibles, son inalienables y esa condición la tienen por una razón, porque es que el bien fiscal es el bien que es de toda la sociedad, pero en cabeza de una entidad pública que lo tiene destinado para algún propósito.

Iríamos en contravía de lo que establecimos en el código cuando dijimos que los bienes fiscales en sus consecuencias se asemejan, es decir, la naturaleza es diferente, uno sabe cuál es el bien fiscal, cuál es el bien de uso público, pero para efectos prácticos dijimos los bienes fiscales no pueden ser prescriptibles, no pueden ser enajenables para protegerlos, ¿por qué razón?, porque el privado cuida sus bienes, las entidades públicas cuando sufren invasiones en muchas ocasiones cambian el gerente, el director, el presidente y transcurren años y resulta que muchos de esos bienes estaban siendo ocupados, enajenados y no nos digamos mentiras, aquí lo que ha pasado es que muchas veces esa propiedad privada se ha irrespetado, la persona gana jurídicamente, pero la Corte Constitucional aduciendo que existe un problema de orden social le dice si puede tener la sentencia, pero nosotros no vamos a recuperar esos espacios porque sería atentar contra la dignidad de unas personas que tienen unas necesidades.

Circunstancia que yo realmente no comparto, pero que es lo que ha dicho la Corte. Y en ese sentido, entonces, en ese sentido, entonces, a mí me preocupa mucho porque cuando ustedes revisan lo que pasa con muchos de los predios que se desarrollan en las grandes ciudades son predios desarrollados bajo el esquema de invasiones, no son predios desarrollados de manera adecuada.

Y cuando ustedes revisan se darán cuenta de que muchos de esos predios terminan siendo legalizados, que es lo que yo creo que es lo que usted busca hacer y yo creo que ese propósito es loable, pero creo que el tema de los bienes fiscales debería estar dentro de las prohibiciones, porque quedaríamos en una incongruencia diciendo que los bienes fiscales son imprescriptibles, pero aquí autorizando a venderlos por ocupaciones.

Debería estar, creo yo, dentro de las situaciones en las que no procede el reconocimiento de edificaciones, porque si dijimos en el Código de Policía que son inalienables, no podemos decir acá que queda la autoridad o la entidad autorizada para venderlos sin consideración al estatuto contractual, no sé si me hago entender en ese sentido, Representante.

Dos, el tema del tiempo, yo tengo el temor de que esto se convierta en un elemento que les permita enajenar más rápido, que permita utilizar para otro propósito diferente, cuando se habla de los 10 años es porque a la gente se le quiere crear la cultura de que tenga una propiedad inmueble, nunca la han tenido en muchos casos y cuando la tienen por primera vez lo que buscan es tener una liquidez económica.

Y quisiera saber en el Ministerio de Vivienda qué política pública tienen en ese sentido, me dice usted que ya han venido trabajando con el ministerio, que ellos lo conocen, que ven el proyecto, que tiene el visto bueno, yo no tendría inconveniente en acompañarlo, pero me gustaría oír al Ministerio de Vivienda para que nos dé claridad sobre esos aspectos en los cuales yo tengo dudas por que han sido políticas del Ministerio de Vivienda, los 10 años es una política de generar la cultura que la gente no utilice indebidamente ni el subsidio, ni las viviendas gratuitas, es

decirle, usted debe permanecer ahí, esto no es un regalo que se le hace sino que es un patrimonio para que usted lo mantenga y se convierta en la seguridad de una familia.

Cuando se les entrega a muchas de esas personas la primera angustia es cómo hacen con la liquidez y lo enajenan, lo arriendan, muchos de ellos están en esa condición, entonces me parece que si el mismo ministerio habla de 10 años no entiendo aquí cómo se baja a 3.

Y no sé hasta dónde y no quiero porque no lo tengo claro, ese concepto de legalización urbanística obedece, si es una legalización de asentamientos informales, ¿pero informarles desde qué punto? En la claridad que hace usted es bien importante, no se trata de ocupaciones ilegales, es lo que entiendo, son personas que son propietarias ya, son propietarios, ya están legalizados, lo que no tienen es los conceptos urbanísticos, los planos, las construcciones sismorresistentes y entonces lo que ustedes dicen es: Hombre legalicémosle la propiedad, yo no tengo inconveniente, me parece que es loable, pero quisiera oír a la ministra y quisiera saber qué piensa la Superintendencia, también, de Notariado saber qué opinión tiene sobre el proyecto, gracias.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Eduardo Enríquez Maya:**

Muchas gracias señor Presidente, yo quiero que precisemos jurídicamente el objeto del proyecto, mire, doctor Pinto, el proyecto tiene variedad de temas, variedad de temas, Senador Varón, resaltando que el epígrafe del proyecto se refiere específicamente a la exención, pero en el proyecto, por ejemplo, hay temas como el de la titulación, el artículo 6º, por ejemplo, doctor Pinto, dice: asesoría y representación en procesos judiciales para declaratoria de pertenencia.

Entonces este tema se sale del epígrafe o del objeto del proyecto y para eso se cita la Ley 1561 de mi autoría que acabo de decirles que no fue instrumento eficaz para lograr el propósito de la titulación de la posesión, primer punto.

Segundo punto, Senador Serpa, el artículo 12 al que hizo referencia el Senador Varón es un artículo muy grueso, si ustedes me permiten, con la venia de la Presidencia, leerlo, miren en lo que estaríamos legislando: “Saneamiento de bienes fiscales. Cuando exista una ocupación ilegal sobre un bien fiscal urbano de propiedad de una entidad pública, del orden nacional o territorial cuyas mejoras superen el rango de vivienda de interés social o tengan una destinación comercial o en bien, la entidad propietaria podrá proceder a su enajenación directa”.

A su enajenación directa al ocupante que acredite su permanencia con anterioridad al 30 de noviembre de 2001, no se fija ahí según mi leal, saber y entender ninguna prescripción sin sujeción al estatuto de contratación estatal, sin sujeción al estatuto de contratación estatal, previo avalúo comercial en las condiciones que establezcan las normas vigentes, siempre y cuando esta ocupación no se haya efectuado en situaciones de violencia, clandestinidad o testaferrato.

En el evento en que el ocupante no tenga interés en la adquisición del inmueble se procederá a solicitar su restitución conforme a la ley o a su enajenación a terceros que demuestran interés sobre el predio de conformidad con lo dispuesto en el estatuto de contratación estatal, para unas cosas se aplica la contratación estatal, para otras no.

Considero que cuando se van a enajenar bienes fiscales, necesariamente tenemos que contar con el aval del Gobierno, doctor Pinto, doctor Serpa, lo único que yo quiero es que se entienda mi posición y más todavía cuando lo escucho al señor Senador Serpa, es que yo aquí estoy aportando experiencias, experiencias con la ley en la mano y como el autor generosamente cita esta ley que no tuvo éxito, yo los invito a que nos pongamos de acuerdo para revisar con despacio este proyecto y por supuesto reconocer la propiedad intelectual, política y jurídica del autor, muchas gracias, señor Presidente.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Gracias, Presidente, a propósito de lo que usted dice, doctor Eduardo Enríquez, tal vez la forma de poderlo hacer entender, en lo que pasa con un proceso que yo conozco de un bien fiscal, era la ampliación de lo que tenía que ver con la Corporación de Abastos de Bogotá, Corabastos, y el fiscal en donde tiene participación la nación a través del Ministerio de Agricultura, el extinto Idema, la Gobernación de Cundinamarca, la Alcaldía de Bogotá y una participación privada del 49 por ciento, doctor Enríquez.

Ese lote fue invadido en el año 90, que yo sepa ese lote nunca tuvo inconvenientes desde el punto de vista jurídico porque aquí tenemos una responsabilidad, que yo confieso, no hemos asumido y es la de legislar para evitar que se sigan robando los precios fiscales y los predios privados de acuerdo con la ley, porque es lo que ha venido pasando.

Yo con esto no quiero decir que no acompañaría este proyecto, pero esta parte de los bienes fiscales debe ser suprimida y lo digo con el mayor respeto por la siguiente condición, en ese caso que yo les menciono hay un barrio que se llama María Paz, se llama María Paz, doctor Serpa, tiene una ocupación de 22 hectáreas que eran las hectáreas en las que se iba a desarrollar la Corporación de Abastos de Bogotá, la Corte Constitucional después de haber visto lo que había pasado dijo, es un asentamiento, ya no hay posibilidad de recuperarlo, hay tantas familias y lo que sí resultaría en mi opinión ilógico, lo reitero, es que después de haber aprobado que tiene unas consecuencias iguales los bienes fiscales a los bienes de uso público, nosotros dejáramos que quienes de manera fraudulenta lograron hacerse a la posesión, porque usted lo que me hace caer en cuenta, doctor Enríquez, cuando habla de ocupación ilegal es que se habla de, bueno la posesión es reconocida por el Código Civil, pero no es la propiedad quien ha ejercido actos de señor y dueño, no es la misma, entonces el dejar un bien fiscal con la posibilidad de que lo vendan es como dar un estímulo para que se promuevan ese tipo de circunstancias por lo que yo mencioné antes, es que las entidades públicas no tie-

nen doliente, ni se ocupan de lo que son sus bienes y sus predios, en ese sentido un bien fiscal en modo alguno puede ser legalizado cuando le damos un carácter de bien de uso público, por una razón, porque les pertenece a todos los colombianos, es como si dijéramos el espacio público tendrá que ser legalizado después de que exista un asentamiento, que eso fue lo que hicimos en el Código de Policía cuando le dimos conducciones iguales a los bienes de uso fiscal, con las consecuencias de los bienes de uso público.

No sé si me hago entender, entonces la legalización bienvenida, pero solo en aquellos casos, doctor Pinto, en donde no hablemos de bienes fiscales, me parece que no es claro cuando dice saneamiento de bienes fiscales urbanos, una ocupación ilegal, ni siquiera estamos hablando de propiedad, no estamos hablando de posesión, cuando se habla de ilegalidad en temas que tienen que ver con la propiedad solo puede ser cuando es clandestina o cuando no tiene un título, ni siquiera podemos hablar de cuando está en discusión, porque cuando está en discusión, ni el inspector, ni el juez ha decidido quién tiene la razón, entonces a mí me parece que, en este caso, debería ese artículo no existir, debería ser suprimido.

Porque de otra manera lo que estamos es autorizando a que en ocupaciones ilegales, ¿qué pasa con todas las ocupaciones que se han venido surtiendo en terrenos en donde se pretenden reubicar personas que como resultado del conflicto, doctor Roosevelt, hay que negociar con esos terceros primero?, porque son los ocupantes ilegales estaríamos por una ley reconociendo que la ocupación ilegal es un hecho normal, doctora Claudia, ¿y entonces hay que negociar con ellos?

Regularización, saneamiento de bienes fiscales urbanos, cuando exista una ocupación ilegal no podemos hacer eso, si estamos diciendo que es una ocupación ilegal, ¿cómo la vamos a sanear? ¿Vamos a sanear una ilegalidad? ¿Vamos a sanear una ocupación ilegal?, cuando hemos venido legislando y creo que usted fue autor, doctor Enríquez Maya, de un proyecto de titularización que es diferente, pero de no de circunstancias ilegales, mucho cuidado con eso, porque es que las circunstancias ilegales como yo la entiendo a no ser que me falle el sentido común, pues son ilegales, no las podemos sanear, no podemos por medio de una ley resolver los problemas de ocupaciones ilegales y menos aún si no lo hacemos en el contexto privado, menos aún con los bienes fiscales que tienen una condición de pertenecerle a la nación, al departamento, al municipio o al distrito.

Entonces yo pediría que volviéramos a revisarlo, doctor Pinto, doctor Serpa y que lo podamos volver a mirar en la próxima sesión, pero sin ese artículo, es que no podemos hablar cuando exista una ocupación ilegal sobre un bien fiscal, ¿cómo la vamos a sanear si es ilegal? No hay una razonabilidad para proceder de esa manera, debe ser sobre circunstancias en las cuales hay legitimidad para ser poseedor o propietario, pero incluso la asesoría y representación en procesos judiciales para las declaratorias de pertenencia son procesos muy delicados.

Una declaratoria de pertenencia es la que surge de que cuando yo encuentro un predio que ha sido des-

cuidado o aun sin ser descuidado y tengo la posesión y tengo la posesión poder ir ante un juez encontrar un proceso de pertenencia y un proceso de pertenencia que lo define el juez después pareciera como si la pertenencia tuviera la presunción de que va a ganar quien la está alejando, no, no necesariamente, entonces no podríamos decir que aquí hay que presentar y crear de parte de las entidades territoriales una oficina para asesorar a quienes venden pertenencias, porque las pertenencias son debates jurídicos donde hay 2 partes, puede haber un propietario, doctor Roosevelt, usted puede ser propietario de un lote, usted le voy a explicar y me tomo 2 minutos y les pido excusas, porque el tema a mí me interesa mucho y me parece que es de la mayor importancia, usted puede tener un lote, doctor Roosevelt, ¿saben cómo se invaden los terrenos en Colombia?, yo voy y lo invado con la anuencia de un funcionario venal, ocupo su lote, si usted no logra en 30 días sacarme del lote, que es el lanzamiento por ocupación de hecho tiene que incoar un reivindicatorio.

¿Saben qué es un reivindicatorio?, ya no un procedimiento policivo sino es un procedimiento de orden civil ante un juez y el juez se puede demorar 5 años, ¿saben qué pasa en esos 5 años?, en esos 5 años yo, que soy el que le estoy invadiendo ilegalmente el lote al doctor Roosevelt, procedo a hacer la venta de cosa ajena que la permite el Código, generando un problema de orden social que es lo que hemos visto como se ha desarrollado en nuestras ciudades.

Y ese problema de orden social es que a una persona pobre que no tiene conocimiento le reciben desde el dinero en efectivo hasta el carro, la nevera, la plancha y con eso le entregan una posesión supuestamente, como usted, doctor Roosevelt, no tuvo la precaución de haberme sacado dentro del término del lanzamiento por ocupación de hecho, a mí me toca incoar el reivindicatorio, a usted, perdón, que es el dueño. ¿Y a mí sabe qué me toca hacer?, incoar el proceso de pertenencia, porque lo que voy a demostrar es que yo tengo una posesión pacífica y explícita frente a las autoridades y cómo no la voy a tener si es que ya salimos del ámbito policivo y entramos al ámbito judicial que se toma 4, 5 años.

¿Saben qué pasa al final, doctora Viviane?, que yo que le invadí el lote al doctor Roosevelt ya me hice a una plata de manera ilegal, la pobre gente se queda sin la propiedad, pero usted que es el dueño cuando se gana su reivindicatorio porque demuestra que se había procedido de manera ilegal ya tiene un asentamiento de muchas familias.

Entonces la sentencia dice: procédase a la recuperación del predio y cuando usted lo recupera no hay forma de llevarlo a la realidad, porque no se permite que se atropelle a esa gente que fue engañada de buena fe.

¿Entonces sabe en qué termina usted, doctor Roosevelt?, como dueño del lote y excúseme que lo haya utilizado como propietario del lote que yo le invado, diciéndole cuáles son sus mejoras, páguenme algo o yo les pago las mejoras y me devuelven el lote o páguenme algo y les entrego las escrituras, así se desarrollan las ciudades en Colombia, así está pasando.

Entonces, que a mí qué me preocupa, que digamos vamos a promover una oficina para que asesore a quienes ejecutan derechos de pertenencia y, ¿por qué no a los que tienen los reivindicatorios que son los que tienen el título?, porque quien ejerce el reivindicatorio ante un juez es quien tiene la escritura, el de pertenencia no la tiene, tiene una posesión que el juez va a definir si es válida o no es válida mientras que el del reivindicatorio tiene por lo menos la escritura.

Entonces, yo pensaría doctor Pinto, que ese artículo tampoco debería estar o por lo menos no en este proyecto, porque tendríamos entonces que darle también la posibilidad de a quien está haciendo el reivindicatorio que tenga asesorías que sería lo más lógico.

¿A quién asesoramos, al que tiene la escritura o al que no la tiene? Los dos tienen el derecho, pero los dos deberían tener la asesoría, esas observaciones, doctor Serpa, doctor Pinto, me parece que hay que resolverlas antes de proceder porque sí generan un mensaje que en mi opinión puede ser erróneo, cuando le invaden un lote entonces usted que tiene la escritura se encuentra con que hay una asesoría del municipio, del distrito que le ayuda a quien va a declarar la pertenencia y no a quien tiene la escritura que es el que quiere incoar un reivindicatorio que va en contravía de la pertenencia.

Mucho cuidado con eso, porque no es un buen mensaje y no me lo pregunten a mí, pregúntenselo a quienes manejan predios a ver si lo que yo describo es una realidad o no, muchas gracias, Presidente.

#### **La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Le pregunto a la Secretaría, ¿cuántas proposiciones han sido radicadas en este momento al proyecto de ley en discusión?

#### **Secretario:**

Hasta el momento no ha sido radicada ninguna proposición.

#### **La Presidencia ofrece el uso de la palabra al autor, honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández:**

Gracias, Presidente, yo los voy a dejar, yo solamente quiero hacer unas apreciaciones, me corresponde seguir presidiendo la Cámara y estamos en un debate del Estatuto de la Oposición, pero quiero hacer algunas claridades en lo mencionado, me parecen muy válidas todas las sugerencias que ha hecho el Senador Varón en lo que puede culminar, pero yo quiero hacer algunas precisiones en torno a que esas consideraciones todas fueron discutidas de manera previa.

Si usted lee el artículo 12 propuesto en la parte final ya se dice que aquí se excluyen todos los predios cuya ocupación se haya efectuado en situación de violencia, de clandestinidad o testaferrato, es decir, no estamos hablando de todas esas ocupaciones ilegales violentas o de las invasiones como tal que se están hablando, por eso yo hacía claridad que estábamos hablando de aquellos asentamientos donde ya se había aplicado la política pública de legalización de esos asentamientos.

El tema de los bienes fiscales por el cual se está obviando el estatuto de contratación fue una argumentación que dio, incluso no la traíamos en el texto inicial, lo dio el Ministerio de Vivienda, teniendo en cuenta que quien tiene ya hoy una vivienda de interés social por cualquiera de los medios antes del POT del 2003 hacia atrás, pues simplemente que no se podía sacar en venta un bien fiscal para ponerlo en un tema de subasta conforme a los temas de contratación porque el único interesado en adquirirlo era el señor que estaba ocupando ese predio con su familia en el cual ya tiene una edificación.

Es decir que lo que hay que entrar a legalizar es una vivienda a título propio de una determinada familia que ya la tiene y no podía sacarse un tema de subasta, no estamos hablando de grandes predios invadidos, sino de los procesos que ya fueron legalizados por cada uno de los municipios.

Y el término de los 3 años con que se pretendía reducir hoy a las viviendas de interés que estaban en 10 años, ha sido una solicitud que hizo el mismo Ministerio de Vivienda, se lo decía ahora al Senador, no fue un tema del trámite sino que ellos consideraron que el término de 10 años era un tema muy amplio toda vez que muchas de las familias que estaban superadas al otorgamiento de estos subsidios podían superar su estado de vulnerabilidad por consecución laboral en otros sitios y que el obligarlos a permanecer 10 años atentaba precisamente contra la posibilidad de superar esa condición de vulnerabilidad.

Pero en todo caso, como lo dice la norma, lo que hizo el Gobierno nacional fue reservarse derecho de reglamentar precisamente cuando una familia supera o no supera la condición de vulnerabilidad para que se le permita hacer la venta. Luego, reducir los plazos a los 3 años no implica que es para todo el mundo, es para aquellos que el Gobierno nacional a través de su decreto reglamentario determine que ya ha superado esa condición y se le permita a través del Ministerio de Vivienda la venta.

Eso es lo que contempló la posibilidad el Ministerio cuando hizo esa redacción, en el tema de bienes fiscales es porque ya hay una persona determinada y nunca va a haber un tema de un oferente, sino es simplemente legalizarle a esa familia.

Ah, otra cosa, Senador, tampoco esta ley puede incentivar temas de invasiones o de ocupaciones ilegales en el futuro porque el mismo artículo 12 establece que lo que tiene que ver con bienes fiscales obedece para aquellos bienes que fueron ocupados antes del 2001, 2001 hacia atrás, es decir, los bienes que han sido ocupados del 2001 hasta la fecha de hoy, en estos últimos 15, 16 años no entran cobijados por esta norma.

Esas eran las claridades que quería hacerles, señor Presidente, y me excusan, yo quiero estar aquí obviamente por supuesto en la votación y pedirle a la Plenaria que nos acompañen con la votación, el voto positivo en este proyecto, pero tengo la responsabilidad de estar en el debate de la Plenaria de Cámara en el Estatuto de la Oposición, muchas gracias.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Continúa la discusión de la proposición con que termina el informe de ponencia y le pregunto a la Comisión Primera si declara la sesión informal.

Siendo las 12:13 p. m. la Presidencia pregunta a los miembros de la Comisión Primera de Senado si se declara sesión informal y estos responden afirmativamente por unanimidad.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Álvaro Rojas Charry, Presidente de Notariado Colombiano:**

Gracias, señor Presidente, Honorables Senadores, por permitirnos hacer una breve exposición sobre el proyecto de ley y reconocer que después de las intervenciones de los honorables Senadores Enríquez Maya y Varón pues no voy a profundizar sobre los conceptos jurídicos de fondo, simplemente pretendiendo hacer algún aporte, el proyecto tiene una gran proyección social, pero realmente encontramos que de entrada el título no corresponde al desarrollo del articulado y que además por razón de la materia que toca debe estar presente el Ministerio de Hacienda porque aquí se afectan seriamente los ingresos de los departamentos y consecuentemente en la salud pública en cada uno de los departamentos.

No vengo, honorables Senadores, a pretender defender unos derechos notariales, quiero que eso quede muy claro, por una sencilla razón, porque el tipo de esta vivienda a normalizar o a legalizar ya está exenta de derechos notariales bajo el rubro de vivienda de interés social tanto para notariado como para registro, pero me llama la atención un poco el uso de los términos actos jurídicos y negocios jurídicos y no son lo mismo y se confunden uno y otro con efectos hacia el futuro de legalidad de lo que se pretende normalizar.

Nosotros vemos con mucha preocupación la imprecisión de estos términos porque nos puede generar hacia el futuro demandas y pleitos en lugar de superarlos. Además, aquí se toca inclusive con la Constitución, con la propiedad privada, con los bienes fiscales y no es que se esté patrocinando la invasión de los bienes fiscales, pero cuando se dice que estamos hablando de la propiedad pública tenemos que precisar cuál es la propiedad pública, lo dice el Senador Varón, podemos coger una carretera, una plaza, invadirla y tenemos que legalizarla.

Ahora, veamos la cuestión de fondo, los constructores honestos, transparentes no llegan a esta situación, pero aquí se facilita que esos constructores que han cometido una cantidad de irregularidades al constituir proyectos hoy se les venga a proteger y no solamente eso, sino que se crea una agencia de defensa, es decir, se va a premiar al invasor, al constructor irregular, al constructor tramposo y aparte de eso el Estado le pone un abogado para que le legalice estos trámites, eso no tiene sentido.

Además, el Congreso en su sabiduría definió por qué el patrimonio inembargable de familia y la afectación a la vivienda familiar es una figura de protección de la familia y hoy 3 años es un término absolutamente difícil de entender para que esa persona a

los 3 años salga, venda su bien, lo hipoteque y obviamente a costillas de un subsidio que le ha dado el Estado, a mí me parece que pretender suprimir o bajar a 3 años la autorización para que el que se le solucionó el problema de vivienda lo enajene, no tiene sentido.

Pues bien, quiero también hacer referencia a lo siguiente, aquí se habla de la entrega de información catastral y registral gratuita y no se pone un límite, no se dice que quien tenga interés legal y legítimo, cualquier persona por torpedear las oficinas de registro y catastro dicen, necesito que me den copia del todo catastro del país y lo hace con base en esta norma, aún nosotros tenemos un derecho de petición reglamentado por la Constitución y la ley.

Hay que demostrar un interés legal y legítimo, yo recuerdo en algún momento que pedían no 5 copias del registro civil sino 50, ustedes se imaginan unas personas que indeterminadamente la ley faculta, donde dice que cualquier persona puede solicitar sin costo esta información, esto es muy grave para la misma estabilidad de los ingresos de la oficina de registro y consecuentemente para la administración de justicia.

Pero bien, yo pregunto a los honorables Senadores, ¿cuál es la intención del legislador en este proyecto de ley? ¿Cuál es la intención? Si la intención es facilitar la normalización de los títulos para que cada persona pueda acreditarse como propietario inscrito, eso está resuelto y está resuelto porque además, señor Presidente, honorable Senador Serpa, los notarios tenemos una notaría móvil metiéndola en los solares de las casas de los colombianos para que tramiten su sucesión, para que tramiten su partición, para que legalicen esos títulos.

Pero esto es muy grave porque al final sin proponérselo el legislador se va a patrocinar aquel constructor corrupto y abusador de los bienes del Estado, el constructor bueno, legal, decente no necesita esto y ahora yo me pregunto, ¿si ya se normalizó, si ya se legalizó el proyecto qué es lo que vamos a hacer entonces?

Las alcaldías, recuerden ustedes los constructores piratas que tanto daño nos hicieron, pues esto lo que va es a echar para atrás y a darle un margen para que empiecen a aparecer esos constructores piratas, por ejemplo, construyen un proyecto de 500 apartamentos, no entregan la luz, no entregan las acometidas y queda irregular y la sola declaración de la alcaldía o la autoridad competente para formalizarlo los deja exentos del pago de todos los impuestos. Aquí el que tiene que estar exento del pago de estos derechos es el particular, la familia, pero no el constructor tramposo que ha generado esta situación.

Pues bien, a mí me parece, honorables Senadores, que el proyecto a pesar de tener una muy buena intención, un buen propósito social adolece de serias inconsistencias que vale la pena que considere esta célula legislativa, no quiero extenderme más, sino decir la practicidad, la realidad, la objetividad, porque todos los argumentos jurídicos los he escuchado con tanta atención que me lleno de satisfacción de encontrar una Comisión de Juristas, de tratadistas que entienden el problema.

Pero aquí, honorable Senador Serpa, por buena intención que se tenga aquí se va a proteger a los

que atacan los bienes públicos, los que se toman las carreteras, los parques, las zonas verdes y se les va a facilitar “la normalización”, ¿acaso en una zona, en una carretera, en una zona verde, en un parque se puede construir un proyecto de vivienda de interés social?, no, está prohibido porque es un objeto ilícito, pero aquí ese objeto que sería ilícito lo convertiríamos en un objeto lícito. Gracias, señor Presidente, gracias, honorables Senadores.

Siendo las 12:20 p. m. la Presidencia reanuda la sesión formal.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Germán Varón Cotrino:**

Estamos hablando con el doctor Horacio Serpa para conformar una comisión, el martes traemos el informe y no presentar eliminación de artículos sino llegar a un acuerdo sobre la forma en que se va a presentar este proyecto, con una sola salvedad, el hecho de decir violencia, testaferrato o el otro adjetivo que se utiliza la clandestinidad, no salvaguarda las consecuencias de las que yo hablo, porque en modo alguno cuando se presentan invasiones de predios, se puede generar violencia, testaferrato o clandestinidad.

Siempre ha sido, doctor José Obdulio, a la luz y con la presencia de las autoridades, por eso hablo yo de que el inspector de policía y muchas veces los jueces ya después de generar una circunstancia de hecho como la de un asentamiento humano poco le sirve a un privado que tiene una escritura y propiedad decir que ganó con una sentencia, nunca volverá a ver ese predio porque se lo impiden las sentencias de la Corte.

Me parece bien lo de la comisión, presentaremos el informe, muchas gracias, Presidente.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Horacio Serpa Uribe:**

Gracias, acojo con mucho gusto la propuesta, solo requiriendo a la Comisión Primera que la comisión que designe su señoría de la cual, por supuesto, aspiro a formar parte, rinda informe de hoy en 8 días.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Senador Horacio Serpa le pregunto, como coordinador, ¿el informe de ponencia que está quedaría también aplazado junto con el articulado para esperar la presentación del informe de la subcomisión?, le hago esa pregunta, Senador Serpa.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Horacio Serpa Uribe:**

Si el informe se pudiera votar ahora, el informe solamente, estábamos de beneplácito de la comisión, sería mucho más práctico, quedaría para la comisión, para estudiar aquí en el primer debate lo relacionado con el articulado.

Por instrucciones de la Presidencia, la Secretaría da lectura nuevamente a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia cierra la discusión de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia y abre la votación.

	SÍ	NO
Enríquez Maya Eduardo	X	
Enríquez Rosero Manuel	X	
Galán Pachón Juan Manuel	X	
Gaviria Vélez José Obdulio	X	
López Hernández Claudia	X	
Morales Hoyos Viviane	X	
Motoa Solarte Carlos Fernando	X	
Rangel Suárez Alfredo	X	
Rodríguez Rengifo Roosevelt	X	
Serpa Uribe Horacio	X	
Urrutia Jalilie Faruk	X	
Varón Cotrino Germán	X	
Vega Quiroz Doris Clemencia	X	
<b>Total</b>	<b>13</b>	

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:

**Total votos: 13**

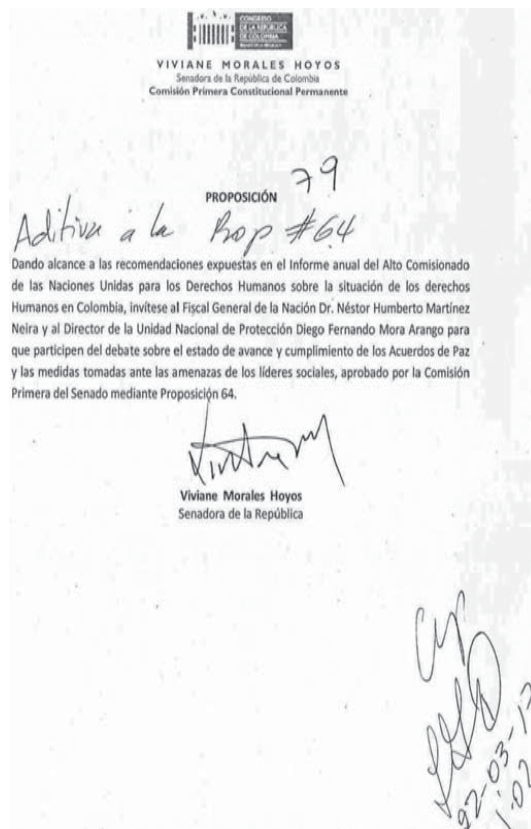
**Por el Sí: 13**

**Por el No: 00**

En consecuencia, ha sido aprobada la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia designa una Comisión Accidental con el objeto de analizar el articulado y presentar una propuesta a los miembros de la Comisión, integrada por los honorables Senadores: Horacio Serpa Uribe - Coordinador, Germán Varón Cotrino, Eduardo Enríquez Maya, Roosevelt Rodríguez Rengifo y José Obdulio Gaviria Vélez.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría da lectura a las siguientes proposiciones:



Prop # 80  
PREGUNTAS DEBATE DE CONTROL POLÍTICO a la Prop # 64

Sírvase enviar el siguiente cuestionario al Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, al Alto Consejero para el Postconflicto, Rafael Pardo y al Ministerio del Interior, Juan Fernando Cristo para el debate de control político.

Sobre el estado de las Zonas Veredales de Transición y Normalización

1. ¿Cuántos guerrilleros se encuentran en las zonas veredales de transición y normalización? ¿Cuál es el número de guerrilleros por zona?
2. ¿En cuánto estima el gobierno nacional el número de guerrilleros de las Farc que se encuentran en disidencia?
3. ¿Cuántas zonas veredales se encuentran adecuadas completamente? ¿Cuándo estarán listas cada una de las zonas veredales? ¿Qué facilidades incluye cada zona veredal?
4. ¿Cuáles han sido los principales problemas que se han evidenciado en la demora de la adecuación de las zonas veredales?
5. ¿Los retrasos en la implementación en las zonas veredales han incidido en el cumplimiento del cronograma estipulado en el Acuerdo Final? De ser así, sírvase informar los puntos y temas que se han retrasado por la demora en la adecuación total de las Zonas Veredales
6. ¿Cuál es el cronograma para la entrega del armamento y municiones por parte de todos integrantes de la Farc? ¿que día finalizará
7. Del total de los guerrilleros que se encuentran en las Zonas Veredales, ¿cuántos y de qué manera cuentan con acceso a educación, salud, identificación personal y demás servicios básicos?
8. ¿Cuál ha sido el proceso de contratación y los criterios de selección de los contratistas que han construido y dotado las zonas veredales?
9. ¿Cuál es el costo total de adecuar el 100% de las Zonas Veredales?
10. ¿De qué manera se realiza el acompañamiento por parte del Estado en cada zona veredal?
11. A la luz del estado de avance, dificultades y oportunidades de la implementación de las zonas veredales y demás aspectos del Acuerdo de Paz, ¿qué correctivos en materia de contratación, ejecución y cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en particular en lo relacionado con los aspectos de construcción de paz territorial e incorporación de los territorios, comunidades y ciudadanos más afectados por el conflicto armado, proponen los diferentes entes a cargo del gobierno nacional?

Sobre la entrega de menores edad

1. ¿Cuál es la estrategia para el restablecimiento de derechos de los menores de edad entregados por la FARC?
2. ¿Cuántos menores de edad hay en las zonas veredales?
3. ¿Cuántos menores de edad ha entregado las Farc desde el inicio de las zonas veredales?
4. ¿Cuándo estima el gobierno que se entregue al Estado la totalidad de los menores de edad que hacen parte de las filas de las Farc?
5. ¿Que atención especial y servicios están recibiendo los menores de edad al interior de las zonas veredales?

Medidas tomadas ante asesinatos de líderes sociales

Desde hace más de tres años el número de homicidios a líderes sociales ha venido creciendo, la Oficina de Naciones Unidas reportó que en la vigencia de 2016 hubo 386 ataques a defensores de derechos humanos, de estos, 127 fueron asesinatos. Las políticas diseñadas por el gobierno nacional han sido ineficaces para prevenir estos hechos. Por lo anterior, surgen las siguientes dudas:

1. ¿Cuáles han sido las acciones concretas que se han tomado para enfrentar el asesinato de líderes sociales?
2. ¿Cuáles han sido las acciones tomadas para enfrentar las causas de los asesinatos de líderes sociales?
3. ¿Cuáles han sido las zonas del país con mayor asesinato de líderes sociales? ¿qué acciones diferenciadas se han tomado en dichas zonas?
4. ¿Cuál es el plan a desarrollar en adelante para evitar el asesinato de líderes sociales y cuáles son sus metas?

De los Honorables Senadores,

  
Claudia López Hernández  
Senadora  
Partido Alianza Verde

La Presidencia abre la discusión de las proposiciones leídas, cerrada esta y sometidas a votación son aprobadas por unanimidad.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría se da lectura a la siguiente proposición.

PROPOSICIÓN # 81

De conformidad con el artículo 114 de la Constitución Política y 6° de la Ley 5ª de 1992, cítese, en la fecha y hora establecidas por la Mesa Directiva de la Comisión, al Ministro del Interior Dr. Juan Fernando Cristo y al Ministro de Hacienda Dr. Mauricio Cárdenas e invítese al Procurador General de la Nación y al Presidente de la Confederación Nacional de Concejos, con el objetivo de establecer la situación política, fiscal y administrativa de los Concejales del País.

Cordialmente,

  
ROY BARRERAS  
Senador

  
28-03-17  
11:30

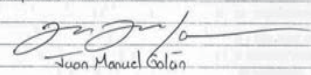
La Presidencia abre la discusión de la proposición leída, cerrada esta y sometida a votación es aprobada por unanimidad.

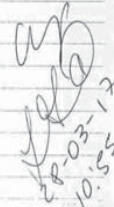
Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a las siguientes proposiciones.

NOA 2017

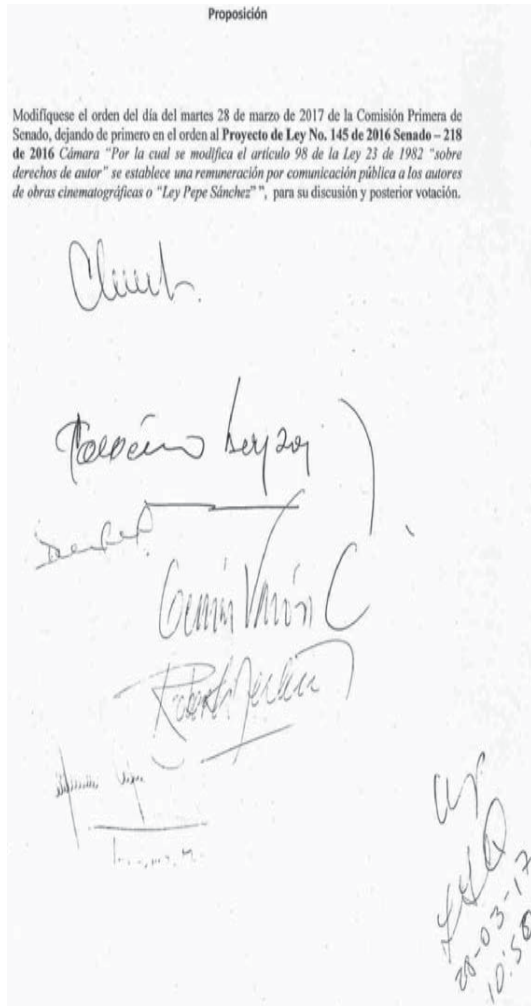
PROPOSICIÓN

Modifíquese el orden del día para que en primer lugar se discuta el "Proyecto de Ley No. 104 de 2016 Senado" por medio de lo cual se modifica la ley 1098 de 2004 Código de Infancia y Adolescencia, y la ley 916 de 2004, Reglamento Nacional Turno y se dictan otras disposiciones.

  
Juan Manuel Galán

  
28-03-17  
10:55





den normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente proyecto del Orden del Día:

**Proyecto de ley número 145 de 2016 Senado, 218 de 2016 Cámara, por la cual se modifica el artículo 98 de la Ley 23 de 1982 "Sobre Derechos de Autor" se establece una remuneración por comunicación pública a los autores de obras cinematográficas o "Ley Pepe Sánchez".**

La Secretaria da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia e informa que se han radicado varios impedimentos a esta iniciativa.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente impedimento:

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA  
 SHADON LA REPUBLICA

Solicitud de Impedimento

Bogotá 28/03/17

Der manera respetuosa me dirijo a ustedes, para manifestar mi impedimento para participar en el debate y votación del Proyecto de Ley N° 145 de 2016; en virtud de lo establecido en el artículo 182 de la Constitución Política de 1991 "Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabilitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración", en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, donde dispone "Todo Senador o Representante solicitará ser declarado impedido para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de interés." Y tal como lo Corte Constitucional lo ha manifestado en reiteradas ocasiones y en la Sentencia 1040 de 2005 "Una interpretación armónica de las disposiciones pertinentes de la Carta Política, el Reglamento del Congreso y sus disposiciones complementarias, a la luz de la jurisprudencia relacionado con este tema y de la práctica usualmente seguida por el Legislador, indica que son las plenarios o las comisiones las que tienen competencia para decidir sobre los impedimentos que se formulan ante ellas."

Los argumentos que me llevan a la manifestación de impedimento son:

PRESENTU UN FAMILIAR EN 4º Grado de Consanguinidad que es director de Cine.

Cordialmente;

H.S. [Signature]

Franh OPRATI

ACQUIVIA LA DEMOCRACIA

Corte 28-03-17 1245

La Presidencia cierra la discusión del Orden del Día con las modificaciones formuladas en las proposiciones radicadas y leídas y sometidas a votación son aprobadas por unanimidad.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a los proyectos del procedimiento especial para la paz (Acto Legislativo número 1 de 2016) y que por su disposición se someterán a discusión y votación en la próxima sesión:

**1. Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2017 Senado, 05 de 2017 Cámara, por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.**

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a los proyectos y que por su disposición se someterán a discusión y votación en la próxima sesión ordinaria:

**1. Proyecto de ley número 104 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1098 de 2004 Código de Infancia y Adolescencia y la Ley 916 de 2004, Reglamento Nacional Taurino y se dictan otras disposiciones.**

**2. Proyecto de ley número 138 de 2016 Senado, 174 de 2015 Cámara, por medio de la cual se expi-**

La Presidencia abre la discusión del impedimento leído y cerrada esta. Abre la votación.

	SÍ	NO
Barreras Montealegre Roy Leonardo	X	
Enríquez Maya Eduardo		X
Gaviria Vélez José Obdulio		X
López Hernández Claudia		X
Morales Hoyos Viviane		X
Motoa Solarte Carlos Fernando	X	
Rangel Suárez Alfredo		X
Rodríguez Rengifo Roosevelt		X
Serpa Uribe Horacio		X
Vega Quiroz Doris Clemencia		X
<b>Total</b>	<b>02</b>	<b>08</b>

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:

**Total votos: 10**

**Por el Sí: 02**

**Por el No: 08**

En consecuencia, ha sido negado el impedimento y por parte de la Secretaría se deja constancia que el honorable Senador Faruk Urrutia Jalilie, se retiró del recinto para no participar en la discusión y votación del impedimento.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente impedimento:

La Presidencia abre la discusión del impedimento leído y cerrada esta. Abre la votación.

	SÍ	NO
Barreras Montealegre Roy Leonardo	X	
Enríquez Maya Eduardo		X
López Hernández Claudia		X
Morales Hoyos Viviane		X
Motoa Solarte Carlos Fernando	X	
Rangel Suárez Alfredo		X
Rodríguez Rengifo Roosevelt		X
Serpa Uribe Horacio		X
Urrutia Jalilie Faruk		X
Vega Quiroz Doris Clemencia		X
<b>Total</b>	<b>02</b>	<b>08</b>

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:

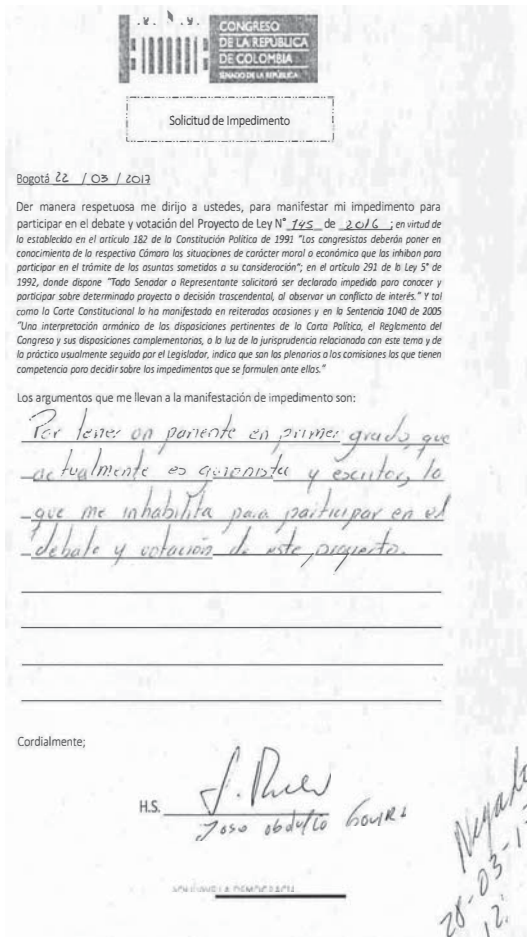
**Total votos: 10**

**Por el Sí: 02**

**Por el No: 08**

En consecuencia, ha sido negado el impedimento y por parte de la Secretaría se deja constancia por el honorable Senador José Obdulio Gaviria Vélez, se retiró del recinto para no participar en la discusión y votación del impedimento.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al siguiente impedimento:



La Presidencia abre la discusión del impedimento leído y cerrada esta. Abre la votación.

	SÍ	NO
Barreras Montealegre Roy Leonardo		X
Enríquez Maya Eduardo		X
Gaviria Vélez José Obdulio		X
López Hernández Claudia		X
Morales Hoyos Viviane		X
Motoa Solarte Carlos Fernando	X	
Rangel Suárez Alfredo		X
Rodríguez Rengifo Roosvelt		X
Serpa Uribe Horacio		X
Urrutia Jalilie Faruk		X
Vega Quiroz Doris Clemencia		X
<b>Total</b>	<b>01</b>	<b>10</b>

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:

**Total votos: 11**

**Por el Sí: 01**

**Por el No: 10**

En consecuencia, ha sido negado el impedimento y por parte de la Secretaría se deja constancia que el honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón, se retiró del recinto para no participar en la discusión y votación del impedimento.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da nuevamente lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

**La Presidencia abre la discusión de la proposición leída y concede el uso de la palabra al ponente honorable Senador Horacio Serpa Uribe:**

Distinguido señor Presidente, queridas y queridos Senadores, acompañantes a esta sesión, quiero pedirle un favor señor Presidente con la anuencia de los distinguidos Senadores, este proyecto se ha denominado proyecto Pepe Sánchez, tienen que ver con una aspiración de directores, realizadores, guionistas y libretistas de obras cinematográficas.

Puedo ser explícito en argumentaciones para sustentar su contenido, pero yo quiero pedirles el favor de que escuchemos un mensaje de Pepe Sánchez, como todos sabemos falleció después de que este proyecto tuvo trámite en la Cámara de Representantes y llegó aquí al Senado de la República, él para efectos de este trámite nos envió un mensaje, me parece a mí oportunamente, son 3 o 4 minutos y de esa manera vamos a quedar muy bien informados del objetivo de este proyecto, de su importancia y del interés de muchísimos colombianos porque sea aprobado por nuestra Comisión.

**Video.**

Honorables Senadores y queridos compañeros, estas cosas que le pasan a uno en la vida cuando uno está en la espera de algo crucial en su vida, resulta que algo se me atravesó y no poder participar, es mi caso en este momento, me han dado la casa por clínica, cosa que casi nunca me ha ocurrido en la vida, pero sin embargo los medios modernos nos permiten el que yo me dirija a ustedes, participe con ustedes

como si estuviera ahí, sentado junto de una gran celebración y es que ya estamos dando creo su espera los últimos pasos para la producción de nuestra anhelada legislación.

La Representante Clara Rojas ha sido crucial, ha sido fundamental y el honorable Senador Horacio Serpa, los dos amantes de las artes, amigos de la audiovisual han puesto todo su empeño y queremos agradecerse con un abrazo muy fuerte en el alma, gracias a ustedes hemos llegado a este escalón que parece que es uno de los últimos en la larga escalera que nos ha tocado ascender.

Porque de esta manera nuestra profesión empieza a tomar el carácter de una profesión seria, de una profesión de peso, no teníamos una sociedad de gestión, que es lo que todos ustedes saben, es un requisito indispensable, pero sobre todo para quienes, en Europa, entidades que en Europa nos tienen guardaditos unos 5 o 6 millones de dólares, ellos decían hasta que no exista una verdadera sociedad de gestión, a quien entregarle este dinero recaudado allá por derechos de autor, hasta que no exista esa sociedad de gestión no podemos repartirles el dinero.

La profesión de esta ley va a posibilitar el que nosotros recibamos esa plata, mil gracias a ustedes, esperamos gastárnosla en una parrandita con todos, entonces esperemos que las cosas sigan así, muy bien, yo estoy muy confiado, nunca como antes habíamos tenido una recepción como está a nuestras inquietudes, a nuestras demandas, así que ojalá seguimos el mismo camino y podamos celebrar todos algún día la aprobación de esta ley que gracias a unos de mis compañeros lleva mi pocarístico. Muchas gracias.

**Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Horacio Serpa Uribe:**

Señor Presidente más explícito de lo que yo pudiese ser en este momento, mucho más claro, mucho más acertado, mucho más definitivo en la explicación del proyecto, que es una modificación del artículo 98 de la Ley 23 de 1982 para que como lo dije al principio directores, el realizado, el guionistas y libretistas tengan derecho a alguna remuneración por su intervención, por sus obras, por sus importantes labores de la que no gozan actualmente.

Por ese motivo sencillamente les encarezco que apoyemos la propuesta con la que termina el informe y luego el contenido del articulado que es supremamente breve, gracias señor Presidente.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Doris Clemencia Vega Quiroz:**

Gracias Presidente, yo quiero saludar de manera muy especial a todos y en particular a usted doctor Horacio por esta tan importante iniciativa, pero no sin antes saludar a la hija de Pepe Sánchez que se encuentra en el recinto, Magdalena Sánchez, frente a esta iniciativa quiero resaltar la importancia de este proyecto, porque siempre debemos dar en nuestro país especial atención y apoyo a los trabajadores sin importar el sector al que pertenecen.

Y es muy claro que este proyecto lo que busca es reconocer precisamente la labor de quienes trabajan

en este sector artístico, como son los autores de obras cinematográficas, el derecho a recibir por supuesto una remuneración justa, equitativa por la comunicación de sus obras, por supuesto el Senador Horacio y acabamos de ver a Pepe Sánchez, es necesario y estamos en mora de ser justos precisamente con este gremio que tanto le ha aportado, que nos ha dado alegría, que hemos podido compartir a través de esas obras y yo pienso que hoy más que nunca hay que darle un merecido reconocimiento, aprobando precisamente este proyecto de ley tan importante.

Por tal razón, yo reitero mi compromiso como partido, como vocera, de acompañar esta importante iniciativa, por supuesto Colombia debe ponerse a la par en materia de derechos de autor frente a otros países por ejemplo como Chile, como Argentina, Como México, Próximamente Brasil quienes ya han aprobado leyes similares como esta que hoy se propone.

Por último, decirle a ustedes mis queridos amigos autores de obras cinematográficas que nos acompañan y que nos oyen en la mañana de hoy que estaré dispuesta a seguir apoyando y aprobando este tipo de iniciativas que lo que buscan es el mejoramiento del gremio artístico, porque hay que dignificar la labor de quienes trabajan, realizan este tipo de obras en el país, muchas gracias señor Presidente.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Faruk Urrutia Jalilie:**

Perfecto señor Presidente, muy breve, es apenas justo una remuneración justa para directores, realizadores, guionistas y libretistas de este país, hemos acostumbrado al sector cultural durante toda la historia al ostracismo y al olvido y esta es una gran oportunidad de resarcir ese olvido histórico de cara al país y de cara a este sector que usufructuamos embesados diariamente en este país, por lo menos invito de esta forma a votar positivamente este proyecto, muchas gracias Presidente.

La Presidencia ejercida por orden alfabético honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre cierra la discusión de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia y abre la votación.

	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
Barrera Montealegre Roy Leonardo	X	
Enríquez Maya Eduardo	X	
Galán Pachón Juan Manuel	X	
Gaviria Vélez José Obdulio	X	
López Hernández Claudia	X	
Morales Hoyos Viviane	X	
Rangel Suárez Alfredo	X	
Rodríguez Rengifo Roosevelt	X	
Serpa Uribe Horacio	X	
Urrutia Jalilie Faruk	X	
Vega Quiroz Doris Clemencia	X	
<b>Total</b>	<b>11</b>	

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:

**Total votos: 11**

**Por el Sí: 11**

**Por el No: 00**

En consecuencia, ha sido aprobada la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia abre la discusión del articulado en el texto aprobado por la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes y cerrada esta abre la votación.

	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
Barrera Montealegre Roy Leonardo	X	
Enríquez Maya Eduardo	X	
Galán Pachón Juan Manuel	X	
Gaviria Vélez José Obdulio	X	
López Hernández Claudia	X	
Morales Hoyos Viviane	X	
Rangel Suárez Alfredo	X	
Rodríguez Rengifo Roosevelt	X	
Serpa Uribe Horacio	X	
Urrutia Jalilie Faruk	X	
Vega Quiroz Doris Clemencia	X	
<b>Total</b>	<b>11</b>	

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:

**Total votos: 11**

**Por el Sí: 11**

**Por el No: 00**

En consecuencia, ha sido aprobado el articulado en el texto aprobado por la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura al título del proyecto.

*“Por la cual se modifica el artículo 98 de la Ley 23 de 1982 “Sobre Derechos de Autor”, se establece una remuneración por comunicación pública a los autores de obras cinematográficas o “Ley Pepe Sánchez”.*

La Presidencia abre la discusión del título leído y cerrada esta, pregunta si cumplidos los trámites constitucionales y legales ¿quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República?, cerrada su discusión abre la votación.

	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>
Barrera Montealegre Roy Leonardo	X	
Enríquez Maya Eduardo	X	
Galán Pachón Juan Manuel	X	
Gaviria Vélez José Obdulio	X	
López Hernández Claudia	X	
Morales Hoyos Viviane	X	
Rangel Suárez Alfredo	X	
Rodríguez Rengifo Roosevelt	X	
Serpa Uribe Horacio	X	
Urrutia Jalilie Faruk	X	
Vega Quiroz Doris Clemencia	X	
<b>Total</b>	<b>11</b>	

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:

**Total votos: 11**

**Por el Sí: 11**

**Por el No: 00**

En consecuencia, ha sido aprobado el título y la pregunta.

El texto aprobado es el siguiente:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2016  
SENADO, 218 DE 2016 CÁMARA**

por la cual se modifica el artículo 98 de la Ley 23 de 1982 "Sobre derechos de autor", se establece una remuneración por comunicación pública a los autores de obras cinematográficas o "Ley Pepe Sánchez".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Adiciónese el artículo 98 de la Ley 23 de 1982, el cual quedará así:

**Artículo 98.** Los derechos patrimoniales sobre la obra cinematográfica se reconocerán, salvo estipulación en contrario a favor del productor:

**Parágrafo 1º.** No obstante la presunción de cesión de los derechos de los autores establecidos en el artículo 95 de la presente ley, conservarán en todo caso el derecho a recibir una remuneración equitativa por los actos de comunicación pública incluida la puesta a disposición y el alquiler comercial al público que se hagan de la obra audiovisual, remuneración que será pagada directamente por quien realice la comunicación pública.

La remuneración a que se refiere este artículo, no se entenderá comprendida en las cesiones de derechos que el autor hubiere efectuado con anterioridad a esta ley y no afecta los demás derechos que a los autores de obras cinematográficas les reconoce la Ley 23 de 1982 y demás normas que la modifican o adicionan, así como sus decretos reglamentarios.

En ejercicio de este derecho, los autores definidos en el artículo 95 de la presente ley, no podrán prohibir, alterar o suspender la producción o la normal explotación comercial de la obra cinematográfica por parte del productor.

**Parágrafo 2º.** No se considerará comunicación pública, para los efectos del ejercicio de este derecho, la que se realice con fines estrictamente educativos, dentro del recinto o instalaciones de los institutos de educación, siempre que no se cobre suma alguna por el derecho de entrada. Asimismo, el pago o reconocimiento de este derecho de remuneración no le es aplicable a aquellos establecimientos abiertos al público que utilicen la obra audiovisual para el entretenimiento de sus trabajadores, o cuya finalidad de comunicación de la obra audiovisual no sea la de entretener con ella al público consumidor con ánimo de lucro o de ventas.

**Artículo 2º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

La Presidencia designa como ponente para segundo debate al honorable Senador Horacio Serpa Uribe, con un término de quince (15) días para rendir el respectivo informe.

V

**Negocios sustanciados por la presidencia**

**Anexo número 1. Concepto Consejo Superior de Política Criminal Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2017 Senado, por medio del cual se**

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

Firmado *Marcela Abadía Cubillos* Directora de Política Criminal y Penitenciaria, Secretaria Técnica Consejo Superior de Política Criminal.

Anexo N° 1

Al responder cite este número  
OFI17-0008771-DCP-3200

Bogotá D.C., martes, 28 de Marzo de 2017

Doctor  
**GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL**  
Secretario  
Primera Comisión  
Senado - Congreso de la República  
Carrera 7 - No. 8 - 68  
Ciudad

**Asunto:** Concepto Consejo Superior de Política Criminal –  
Proyecto de Acto Legislativo N°: 13 de 2017 S

Respetado Doctor Giraldo,




De manera atenta, me permito remitirle el Concepto al proyecto de acto legislativo N°: 13 de 2017 S "por medio del cual se modifican los artículos 186, 235 y 251 de la Constitución Política y se implementa el derecho a impugnar las sentencias condenatorias".

De igual manera, agradezco circular el respectivo concepto a los autores, ponentes y congresistas integrantes de la célula legislativa para su conocimiento y fines pertinentes.

Cordialmente,

  
**MARCELA ABADÍA CUBILLOS**  
Directora de Política Criminal y Penitenciaria  
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Anexo: cinco (5) folios  
Elaboró: Nadia Lizarazo Vargas  
Revisó y Aprobó: Marcela Abadía Cubillos  
TRD-3200-720-72

**Consejo Superior de Política Criminal**   

**Consejo Superior de Política Criminal**

**Estudio del Proyecto de Acto Legislativo 013 de 2017 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 186, 235 y 251 de la Constitución Política y se implementa el derecho a impugnar las sentencias condenatorias**

Proyecto	Proyecto de Acto Legislativo número 013 de 2017 Senado
Título	"Por medio del cual se modifican los artículos 186, 235 y 251 de la Constitución Política y se implementa el derecho a impugnar las sentencias condenatorias".
Autor	Magistrado Eugenio Fernández Carlier, Presidente Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia
Fecha de Presentación	21 de marzo de 2017
Estado Actual	Pendiente de enviar a Comisión en Senado
Referencia	Concepto 02.2017

En ejercicio de sus funciones, el Comité Técnico estudió en su sesión extraordinaria del 16 de marzo de 2017 el texto borrador del proyecto de Acto Legislativo 013 de 2017 Senado<sup>1</sup>, elaborado por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, relacionado con modificaciones a la Constitución Política de 1991.

**I. Objeto de la propuesta de Acto Legislativo**

El proyecto de Acto Legislativo examinado por el Consejo Superior de Política Criminal tiene como objeto central introducir modificaciones en algunas normas de la Constitución Política, con el fin de adecuar las instituciones jurídicas de forma tal que permitan garantizar a algunos condenados en primera instancia, su derecho a que la sentencia sea revisada por una instancia superior dentro de la estructura de la administración de justicia, tal como lo exige la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Constitución Política de 1991 y algunas sentencias de la Corte Constitucional.

**II. Estructura del Proyecto de Acto Legislativo**

El proyecto de Acto Legislativo presentado a la consideración del Consejo Superior de Política Criminal está conformado por cuatro (4) artículos; los tres (3) primeros proponen reformas a los artículos 186, 235 y 251 de la Constitución Política de 1991, y el último establece la vigencia a partir de la fecha de su promulgación.

<sup>1</sup> Se adjunta el texto sobre el cual el Comité hizo el concepto puesto a consideración.

El primero de los artículos reforma el artículo 186 de la Constitución, para atribuir a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el conocimiento de las acusaciones que eleve el Fiscal General de la Nación en contra de los miembros del Congreso de la República, garantizando la segunda instancia ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

De la misma manera, incluye nuevas disposiciones: (i) "la primera condena" podrá ser impugnada; (ii) la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia estará conformada por subsalas que garanticen el derecho a la impugnación y la segunda instancia; (iii) las decisiones que afecten la libertad de los miembros del Congreso tendrán control de legalidad ante el Tribunal Superior de Cundinamarca, y (iv) establece que los aforados constitucionales a los que se refiere el artículo 174 de la Constitución Política tendrán derecho a la impugnación y garantía de segunda instancia.

De conformidad con la propuesta, se reformará el artículo 235 de la Constitución para incluir dos (2) nuevas funciones de la Corte Suprema de Justicia: (i) conocer del derecho a la impugnación y de la segunda instancia en materia penal, en los casos que determine la ley, y (ii) resolver la impugnación contra la primera condena penal que se interponga contra las decisiones proferidas por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en los asuntos a que se refieren los numerales 2º y 3º del reformado artículo 235 de la Constitución, caso en el cual la Sala Penal "estará conformada por subsalas que garanticen el derecho de impugnación".

En materia de estructura de la Sala de Casación Penal, dispone que ésta se dividirá en subsalas, cuando se ocupe de juzgar al Presidente de la República y los demás funcionarios enunciados en el artículo 174 de la Constitución Política.

Finalmente, el tercer artículo del proyecto busca reformar el artículo 251 constitucional, para armonizar las funciones del Fiscal General de la Nación con las reguladas en los artículos precedentes.

### III. Análisis político-criminal de la iniciativa

#### a. La necesidad y urgencia de la reforma

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, que Colombia suscribió y ratificó el 28 de mayo de 1973, e integró a su derecho interno mediante la Ley 16 de 1972, dispone en su artículo 8.2, literal h), el derecho a recurrir el fallo condenatorio ante un juez o tribunal superior, como garantía mínima de toda persona inculpada de la comisión de un delito, sin que sea permitido a los Estados Parte de esta Convención, hacer discriminaciones odiosas en razón del cargo o las condiciones personales de quienes sean sometidos a juicio penal.

A su turno, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969, exige que los Estados Parte de este instrumento internacional garanticen a los habitantes de su territorio un mínimo de garantías judiciales, dentro de las cuales, en el artículo 14.5 se prevé el derecho "a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley".

Acogiendo este deber de garantía, la Constitución Política de 1991 estableció en su artículo 29 el derecho de toda persona sometida a un juicio penal, a impugnar la sentencia condenatoria; garantía judicial de obligatorio cumplimiento.

La doble instancia para todos los procesos penales, y con ello también para los que se adelantan contra personas amparadas con fuero constitucional, en consecuencia, ha sido establecida en los instrumentos internacionales del sistema interamericano desde el año de 1969, y en la Carta Fundamental desde la Constitución de 1886, cuyo artículo 26 si bien no contenía una previsión similar a la del actual artículo 29, se refería a la obligación del Estado de realizar un juzgamiento "observando la plenitud de las formas propias de cada juicio", una de las cuales, según reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la época, estaba dada por el derecho a la segunda instancia.

En nuestro ordenamiento jurídico vigente, el juzgamiento de algunos servidores públicos (aforados constitucionales) ha sido atribuido a la Corte Suprema de Justicia, órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria en materia penal, razón por la que no existe en la Constitución ni en la ley una entidad de superior rango que conozca de la apelación de las sentencias condenatorias proferidas en contra de estos funcionarios.

Frente a este problema, la posición tradicional de la Corte Constitucional fue la de reconocer que, como parte de la libertad de configuración del legislador en materia penal, le era posible establecer procesos penales de única instancia para determinados funcionarios del Estado, a condición de que éstos se adelantaran ante el órgano máximo de la jurisdicción ordinaria.

Así, por ejemplo, en la sentencia C-934 de 2006, expresó la Corte:

El juzgamiento de altos funcionarios por parte de la Corte Suprema de Justicia constituye la máxima garantía del debido proceso visto integralmente por las siguientes razones: (i) porque asegura el adelantamiento de un juicio que corresponde a la jerarquía del funcionario, en razón a la importancia de la institución a la cual éste pertenece, de sus responsabilidades y de la trascendencia de su investidura. Por eso, la propia Carta en el artículo 235 Superior indicó cuáles debían ser los altos funcionarios del Estado que gozarían de este fuero; (ii) porque ese juicio se adelanta ante un órgano plural, con conocimiento especializado en la materia, integrado por profesionales que reúnen los requisitos para ser magistrados del máximo órgano de la jurisdicción

ordinaria; y (iii) porque ese juicio se realiza ante el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, quien tiene a su cargo la interpretación de la ley penal y asegurar el respeto de la misma a través del recurso de casación.

Contrario a esta posición, la Corte Interamericana en varios de sus pronunciamientos sobre el derecho a la segunda instancia, ha considerado una violación de las reglas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el hecho de que la condena se produzca por primera vez en la sentencia de segunda instancia y, por ello, el procesado no tenga oportunidad de controvertir las razones de dicha condena<sup>2</sup>.

Quizás con este precedente, así como con fundamento en los debates que se han presentado sobre el derecho a la segunda instancia penal en los procesos que se adelantan en Colombia contra funcionarios amparados con fuero constitucional, la Corte Constitucional ha cambiado su tesis, puesto que en sentencia C-792 del 29 de octubre de 2014, consideró que

El derecho a la impugnación y la garantía de la doble instancia son estándares constitucionales autónomos y categorías conceptuales distintas e independientes, si bien en algunos supuestos fácticos específicos, el contenido de una y otra es coincidente. Sin perjuicio de [ello], ambos imperativos coinciden en la hipótesis específica en la que: (i) en el contexto de un juicio penal, (ii) el juez de primera instancia (iii) dicta un fallo condenatorio. En este supuesto fáctico, el ejercicio del derecho a la impugnación activa la segunda instancia, y se convierte, entonces, en la vía procesal que materializa el imperativo de la doble instancia judicial, y a la inversa, con la previsión de juicios con dos instancias se permite y se asegura el ejercicio del derecho a la impugnación. Sin embargo, cuando no confluyen los tres elementos del supuesto fáctico reseñado, la coincidencia desaparece, así: (i) cuando se dicta un fallo por fuera de un juicio penal, en principio no rigen las exigencias propias del derecho a la impugnación, mientras que, por el contrario, sí son exigibles los requerimientos de la doble instancia; por ello, una vez agotada la primera instancia, la controversia debe ser sometida a una instancia adicional, bien sea de manera automática en virtud de dispositivos como la consulta, o bien sea mediante la interposición de recursos por alguno de los sujetos procesales; (ii) por su parte, cuando el fallo judicial se produce en una etapa procesal distinta a la primera instancia (por ejemplo, en la segunda instancia o en sede de casación), no tiene operancia el imperativo de la doble instancia, porque esta garantía se predica del proceso y no de la sentencia, y en esta hipótesis el imperativo ya ha sido satisfecho previamente; en contraste, si el fallo se enmarca en un juicio penal, y la decisión judicial es condenatoria, sí sería exigible el derecho a la impugnación, aunque la sentencia incriminatoria se dicte en una etapa distinta a la primera instancia; (iii) finalmente, si la providencia no tiene un contenido incriminatorio tampoco rige el derecho a la impugnación, mientras que si el fallo se produce en la primera instancia, la garantía de la doble instancia sí sería exigible, independientemente del contenido incriminatorio de la decisión judicial.

<sup>2</sup> CORTE IDH Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Sentencia de 2 de julio de 2004. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas); Sentencia de 19 de diciembre de 2012. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas en el caso *Mohamed Vs. Argentina*.

De acuerdo con estas consideraciones, y tomando en cuenta las de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Corte Constitucional tomó la decisión de

"SEGUNDO: EXHORTAR al Congreso de la República para que, en el término de un año contado a partir de la notificación por edicto de esta sentencia, regule integralmente el derecho a impugnar todas las sentencias condenatorias. De no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que procede la impugnación de todas las sentencias condenatorias ante el superior de quien impuso la condena".

La Corte, como uno de los fundamentos de esta decisión, dijo que "existe el imperativo constitucional de garantizar el derecho al debido proceso de las personas que son condenadas por primera vez en el marco de un proceso penal" y, "por otro lado, sin embargo, como la materialización, y la concreción de este derecho se puede efectuar a través de muchos mecanismos, y como ello, a su vez, implica un ajuste integral del proceso penal, corresponde al legislador desarrollar normativamente la previsión constitucional, y adoptar las medidas requeridas para su implementación efectiva".

De conformidad con lo anterior, surge imperativo que el Estado colombiano avance hacia el reconocimiento de la segunda instancia en todo tipo de procesos penales, lo que implica adecuar las instituciones judiciales para el cumplimiento de este cometido.

Junto a esa necesidad de adaptar las normas constitucionales y legales a los compromisos internacionalmente adquiridos, está la urgencia de la adopción de las reformas respectivas, puesto que ya se cumplió, el plazo que la Corte Constitucional otorgó al legislador para regular la materia.

#### b. Los problemas que plantea la segunda instancia y la regulación necesaria

La misma Corte Constitucional, en la sentencia citada, decantó los problemas que debe enfrentar el legislador cuando se ocupe de regular la segunda instancia: (i) garantizar el derecho a controvertir el primer fallo condenatorio que se dicte en un proceso penal, norma general que debe cubrir todas las actuaciones de este tipo; (ii) el derecho a impugnar la sentencia condenatoria en procesos que se tramitan en única instancia; (iii) el derecho a impugnar las sentencias que revocan un fallo absolutorio de primera instancia e imponen una condena, en los procesos que se tramitan en dos instancias. Adicionalmente a estos eventos, se tendría otro (iv) en el cual la sentencia condenatoria de primera instancia es apelada logrando que el juzgador de segundo grado la revoque y profiera una sentencia de carácter absolutorio, misma que puede ser modificada a una sentencia condenatoria por la Corte Suprema de Justicia en desarrollo del recurso extraordinario de casación.

Acorde con esta caracterización, la Corte Constitucional señaló los mínimos de regulación del recurso de apelación, en los siguientes términos:

En segundo lugar, el sistema recursivo diseñado por el legislador para materializar el derecho a la impugnación, debe garantizar los siguientes estándares: (i) el examen efectuado por el juez de revisión debe tener una amplitud tal, que permita un nuevo escrutinio de todos los elementos normativos, fácticos y probatorios determinantes de la condena; (ii) el análisis del juez debe recaer primariamente sobre la controversia de base que dio origen al litigio judicial, y solo secundariamente, sobre el fallo judicial como tal; (iii) debe existir un examen abierto de la decisión judicial recurrida, de modo que ésta pueda revocarse cuando del examen integral del caso se concluya que no hay lugar a la imposición de la condena, y no solo una revisión de la sentencia a luz de un conjunto cerrado de causales de procedencia del recurso. A la luz de los estándares anteriores, la Corte analizó y evaluó el diseño legislativo del proceso penal. Dentro de esta exploración se encontró que las sentencias que imponen una condena por primera vez en la segunda instancia, no son susceptibles de ser controvertidas mediante el recurso de apelación, sino únicamente mediante el recurso extraordinario de casación, la acción de tutela contra providencias judiciales, y la acción de revisión. El recurso extraordinario de casación no satisface los requerimientos básicos del derecho a la impugnación, por las siguientes razones: (i) el recurso no puede ser utilizado para atacar cualquier sentencia condenatoria, porque excluye las referidas a las contravenciones penales, porque el juez de casación puede inadmitir el recurso a partir de juicios discrecionales sobre la utilidad del caso para el desarrollo jurisprudencial, y porque cuando se cuestionan las órdenes de reparación integral, son aplicables las limitaciones materiales de la legislación civil; (ii) el tipo de examen que efectúa el juez de casación es incompatible con la valoración que se debe efectuar en desarrollo del derecho a la impugnación, porque el recurso no permite una nueva aproximación al litigio o controversia de base, sino una valoración del fallo judicial a la luz de un conjunto cerrado de causales de procedencia, teniendo en cuenta únicamente los cuestionamientos del condenado. Por su parte, la acción de tutela tampoco satisface los estándares anteriores, porque se trata de un dispositivo excepcional que no permite controvertir todo fallo condenatorio que se dicta en la segunda instancia de un proceso penal, y porque tiene las mismas limitaciones materiales del recurso extraordinario de casación.

De conformidad con lo anterior, se puede concluir que el derecho a la segunda instancia debe no solo contemplar las cuatro (4) hipótesis presentadas, sino que debe ocuparse de una serie de elementos que orientan la configuración legislativa, teniendo en cuenta (i) que el recurso de casación y la acción de tutela contra providencias judiciales no satisfacen las exigencias de los instrumentos internacionales y la Constitución Política en materia de impugnación de las sentencias condenatorias, por razón de la naturaleza misma del recurso extraordinario y la acción pública; (ii) que la segunda instancia debe garantizar la revisión amplia de la situación procesal, con el fin de que el juez de segundo grado pueda examinar cabalmente todos los elementos de prueba que se hayan incorporado a la actuación, para fundamentar su decisión en todos ellos; (iii) el análisis del juez debe recaer sobre la base de la controversia judicial, no sobre el contenido del fallo impugnado, (iv) debe garantizarse el examen abierto de la decisión judicial.

A estas consideraciones expuestas por la Corte Constitucional puede agregarse, por el contenido de la garantía judicial consagrada en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, que el recurso de apelación debe ser conocido por un "tribunal superior", lo que implica que quien revise la sentencia de segunda instancia tenga una jerarquía mayor dentro de la estructura del órgano de la administración de justicia.

De conformidad con el diseño que en Colombia se le ha dado a la rama judicial en la Constitución Política, en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y en el Código de Procedimiento Penal, y con la existencia de fueros constitucionales de juzgamiento, la mayor dificultad que se presenta para cumplir con el deber de garantía del derecho a la impugnación de la sentencia condenatoria es la inexistencia de un superior jerárquico de la Corte Suprema de Justicia, de forma que cualquier solución que se quiera adoptar implica revisar la institución de los fueros constitucionales y la competencia de la Corte Suprema de Justicia en los juicios penales de los que conoce.

#### c. Una reforma en la dirección correcta, aunque parcial

El Consejo Superior de Política Criminal, al examinar el proyecto de Acto Legislativo presentado ante el Congreso de la República, considera contiene una propuesta de reforma en la dirección correcta, porque básicamente pretende modificar el fuero de juzgamiento y con ello la competencia de los órganos encargados de adelantar los juicios contra algunos servidores públicos, así como adaptar la estructura de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia a esta nueva realidad.

En este sentido, se aprecia como una medida ajustada a las garantías judiciales definidas en los instrumentos internacionales la fijación de un nuevo fuero de juzgamiento a algunos servidores públicos, con el propósito de asegurar que las decisiones adversas que contra ellos se profieran en materia penal, puedan ser revisadas por una autoridad judicial de superior jerarquía.

Efectivamente, las reformas a los artículos 186, 235 y 251 de la Constitución Política que fijan el fuero de investigación en el Fiscal General de la Nación y el de juzgamiento en el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, buscan garantizar a los congresistas que, en caso de que fueren condenados en un proceso penal, puedan acudir mediante el recurso de apelación ante el superior funcional de este tribunal –Corte Suprema de Justicia- para revisar la decisión respectiva.

Se echa de menos, no obstante, una regulación acerca de la posibilidad de impugnación de las condenas proferidas por primera vez por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de sus competencias como

tribunal de casación, la que no están contempladas en el borrador allegado al Comité, ni en el proyecto de Ley Estatutaria.

#### d. Algunos temas discutibles en el contenido del proyecto de Acto Legislativo

El Consejo Superior de Política Criminal, sin embargo, llama la atención sobre la proyectada reforma al artículo 186 de la Constitución. Esta norma, en su texto original, modificó las disposiciones de la Constitución Nacional de 1886 que consagraban la inmunidad de los miembros del Congreso de la República, para transformarla en un fuero de juzgamiento ante la Corte Suprema de Justicia y, en ese sentido, el contenido del artículo citado en la redacción de 1991 solamente se refiere a "los congresistas".

En la reforma propuesta, sin embargo, se amplía el contenido de la norma a los servidores públicos que gocen de fuero constitucional de juzgamiento, al mencionar expresamente los artículos 174 y 251 numeral 1 de la Constitución, con lo que se incluirían en las previsiones pertinentes a: (i) el Presidente de la República o quien haga sus veces; (ii) los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional; (iii) los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, (iv) el Fiscal General de la Nación; (v) a los altos servidores que gocen de fuero Constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución, de forma que incluiría (a) al Vicepresidente de la República; (b) a los Ministros del Despacho; (c) al Procurador General de la Nación; (d) al Defensor del Pueblo; (e) a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; (f) a los Directores de los Departamentos Administrativos; (g) al Contralor General de la República; (h) a los Embajadores y jefe de misión diplomática o consular; (i) a los Gobernadores; (j) a los Magistrados de Tribunales y (k) a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública.

Dado el origen que tuvo el contenido del artículo 186 constitucional, y con el fin de preservar la institución del fuero de juzgamiento de los congresistas, el Consejo es de la opinión que al realizar los ajustes constitucionales para garantizar el derecho a la segunda instancia, se mantengan separadas las normas relativas a los congresistas de aquellas que otorgan fuero constitucional a otros servidores públicos en razón de la posición que ocupan en sus respectivas instituciones, en tanto que el primero busca preservar la independencia de la función legislativa.

Una segunda observación merece el contenido del artículo 1 del texto de Acto Legislativo. Allí, al modificar el artículo 186 constitucional, se prevé que "La decisión que define situación jurídica de los aforados constitucionales de que trata el artículo 251, numeral 1 de la Constitución Política, tendrá control de legalidad ante la Sala Plena Penal del Tribunal Superior de Cundinamarca".

En esta ocasión, se llama al Congreso de la República la reflexión porque el "control de legalidad" es una institución propia del sistema procesal regulado en la Ley 600 de 2000, con lo que al parecer la norma constitucional consagra con carácter permanente la vigencia de dicho modelo de procedimiento, en detrimento de la adopción de un modelo de procesamiento de carácter acusatorio como el contenido en la Ley 906 de 2004, de carácter más garantista que el primero de los mencionados.

Finalmente, sobre el artículo 1 del proyecto de Acto Legislativo el Consejo Superior de Política Criminal aboga por una modificación del inciso según el cual "La primera condena podrá ser apelada", porque no satisface las exigencias de la Convención Americana y la Constitución Política, en razón de que esta primera condena puede producirse como consecuencia del recurso de apelación y, en estas condiciones, siendo que la dictaría la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, supondría que esta entidad anticipara el contenido posible del fallo para adoptarlo solamente con tres (3) Magistrados de los nueve (9) que integran la Sala.

Respecto del artículo 2 del proyecto de Acto Legislativo, se encuentra que se consagra un nuevo modelo de recurso en tanto a que la Corte Suprema de Justicia se le confiere competencia para "conocer del derecho de impugnación y del recurso de apelación en materia penal", diferenciándose así entre los conceptos de *impugnación* y *apelación*. Esta diferencia supone, que además de las reformas que se están introduciendo a la Constitución y a la Ley 270, es preciso también intervenir el Código de Procedimiento Penal, para reformar las disposiciones relativas a las reformas propuestas, entre ellas, la consagración legal de la impugnación como institución autónoma dentro del procedimiento.

#### IV. Conclusiones

El Consejo Superior de Política Criminal, atendidas las anteriores consideraciones, emite un concepto favorable al proyecto de Acto Legislativo número 013 de 2017 Senado con el fin de permitir al Estado colombiano el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de permitir la impugnación de las sentencias condenatorias y proteger los derechos fundamentales de los habitantes de su territorio.

No obstante, dada la complejidad del asunto que debe regularse, recomienda al Congreso de la República para que, dentro del debate democrático que ha de dar a las iniciativas, examine con especial atención los siguientes aspectos:

- a. Necesidad de introducir reformas a las leyes 600 de 2000 y 906 de 2004, con el fin de adaptar los procedimientos penales a las reformas constitucional y estatutaria propuestas.
- b. Definir el modelo de procedimiento que debe observarse en la investigación y juzgamiento de los servidores públicos a quienes se reconoce fuero constitucional, atendiendo la circunstancia de que un esquema de juzgamiento de naturaleza acusatoria resulta más respetuoso de los derechos y garantías judiciales de los procesados.
- c. Examinar la posibilidad de configurar la institucionalidad de la administración de justicia en una forma alternativa a la propuesta, con el fin de que el juez de segunda instancia sea siempre un superior funcional de quien dicta la condena de primer grado.
- d. Revisar las diversas hipótesis en las que se puede dictar una sentencia condenatoria (incluida la posibilidad de que ésta se profiera como consecuencia del recurso extraordinario de casación), con el fin de que la solución propuesta las cobije a todas y, por lo tanto, asegure a todos los ciudadanos la posibilidad de impugnar la sentencia condenatoria.
- e. Revisar el artículo 3° del Proyecto de Acto Legislativo, que modifica el artículo 251 constitucional, que elimina la disposición vigente relacionada con la función del Fiscal General de la Nación de investigar o acusar "directamente o por conducto del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia", toda vez que omite de la redacción del artículo propuesto al Vicefiscal.
- f. Finalmente, el Consejo recomienda revisar y evaluar el impacto de las nuevas disposiciones en la carga que tendrá la Sala de Decisión de la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, sugiriendo por parte del Consejo, considerar otros Tribunales y así, no centralizar en Bogotá dichas investigaciones y garantizar la efectividad en la justicia.

**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**



**Marcela Abadía Cubillos**  
 Directora de Política Criminal y Penitenciaria  
 Secretaria Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Iván González Amado, DPCP- MJD  
 Aprobó: Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal

Siendo la 1:05 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 4 de abril de 2017, a partir de las 10:00 a. m., en el Salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional.

Al responder cite este número  
 OF117-0008771-DCP-3200

Bogotá D.C., martes, 28 de Marzo de 2017

Doctor  
**GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL**  
 Secretario  
 Primera Comisión  
 Senado - Congreso de la República  
 Carrera 7 - No. 8 - 68  
 Ciudad

**Asunto:** Concepto Consejo Superior de Política Criminal –  
 Proyecto de Acto Legislativo N°: 13 de 2017 S