



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO V - Nº 33

Santafé de Bogotá, D. C., martes 13 de febrero de 1996

EDICION DE 72 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### ACTAS DE COMISION

COMISION PRIMERA DEL SENADO

ACTA NUMERO 27 DE 1995

(mayo 30)

Segundo Período - Legislatura 1994-1995

Sesiones Ordinarias

En la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., a los treinta (30) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995), siendo las 11:30 a.m., se llamó a lista y contestaron los siguientes honorables Senadores: Arias Gómez Mario, Cuéllar Bastidas Parmenio, Elías Náder Jorge Ramón, Escobar Parra Alvaro Ramón, Espinosa Jaramillo Gustavo, Losada Márquez Ricardo Aníbal, Martínez Simahán Carlos, Ortiz Hurtado Jaime, Trujillo García José Renán, Uribe Escobar Mario y Vargas Lleras Germán.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores: Angulo Gómez Guillermo, Blum de Barberi Claudia, Castro Borja Hugo, Giraldo Hurtado Luis Guillermo y Rojas Jiménez Héctor Helí.

Previa excusa dejó de asistir el honorable Senador Gerlein Echeverría Roberto.

Con el quórum reglamentario, la Presidencia ordenó entrar a desarrollar el Orden del Día, el cual fue:

II

Consideración del acta de la sesión anterior

En consideración el Acta número 26 correspondiente a la sesión del día 16 de mayo del año en curso, abierta y cerrada su consideración, y sometida a votación fue aprobada.

III

Proyectos para primer debate

1. Ponencia para primer debate sobre el Proyecto de ley número 225 de 1995, "por la cual se prorroga por un año la vigencia del Decreto 2651 de noviembre de 1991, sobre descongestión de la justicia".

Ponente: honorable Senador José Renán Trujillo García.

Autor: honorable Representante Franklin Segundo García.

Articulado: *Gaceta* número 74 de 1995.

Ponencia primer debate: *Gaceta* número 102 de 1995.

En los siguientes términos el señor ponente, explica el informe que rindió para primer debate:

Señor Presidente, honorables Senadores: Este proyecto es originario de la Cámara de Representantes, donde ha surtido su trámite reglamentario, ingresando al Senado de la República para el estudio pertinente, debo hacer especial claridad ante los honorables Senadores que la propuesta a considerar es un solo artículo.

Artículo 1º. Prorrógase por una año la vigencia del decreto 2651 de noviembre de 1991, con excepción de lo previsto en los artículos 39, 44, 54, 59, 61 y 62 del mismo.

artículo 2º. La presente ley rige a partir del 10 de julio de 1995, deroga las disposiciones que le sean contrarias y completamente las demás.

¿Por qué su vigencia a partir del 10 de julio de 1995? Para que exista mayor claridad de los

honorables Senadores me permito dar lectura a la ponencia respectiva que es bastante corta, pero que en mi sentir requiere su lectura para una total comprensión del tema y de la necesidad para que el Congreso de la República, apruebe a la mayor brevedad posible este proyecto de ley y evite una congestión judicial que se podría presentar en el evento de no ser aprobado este proyecto de ley.

Lectura de la ponencia:

Se hace la transcripción total de la exposición de motivos con el fin de que haya una plena claridad sobre el tema, fundamentalmente en los tres puntos que he leído se centra la columna vertebral de este proyecto de ley, con el fin de evitar de que se produzca una descongestión y poder dotar al Gobierno Nacional y específicamente el Ministerio de Justicia y del Derecho de una herramienta que le garantice la prórroga del Decreto 2651, una estabilidad en el manejo judicial y el evitar una gestión que se sobreviniere en el momento en que se cumpla el 10 de julio, fecha en la cual expira la vigencia del mencionado decreto.

Señor Presidente, yo creo que con esta explicación es suficiente, si hay que ahondar en alguno de los temas con el mayor de los gustos; pero le sugeriría darle trámite respectivo.

Concluida la anterior intervención, intervinieron los honorables Senadores:

Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:

Podríamos leer por Secretaría el decreto correspondiente.

El que vamos a prorrogar.

**Honorable Senador José Renán Trujillo:**

Explicación, honorable Senador Martínez Simahán, o una lectura de la misma exposición de motivos del proyecto.

Lectura del Decreto 2651. Exposición de motivos.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Continúa la discusión, anuncio que va a cerrarse. Senador Losada.

**Honorable Senador Losada Márquez:**

Una inquietud que tengo, señor Senador Trujillo, ¿la prórroga es por un año?; y el Ministro de Justicia, considera que no habrá necesidad de volverlo a traer para prorrogar.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García:**

... que la respuesta se la diera el mismo Ministro de Justicia, si usted lo considera, señor Presidente.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Señor Ministro de Justicia.

**Doctor Néstor Humberto Martínez Neira, Ministro de Justicia:**

Muchas gracias, señor Presidente. Gracias, honorables Senadores. Como es de conocimiento de la honorable Comisión Primera, la Ley 23 de 1991, pretendió establecer normas para garantizar la eficiencia y la descongestión de los despachos judiciales, al propio tiempo la Constitución Política, a través del artículo transitorio número 5, previó que la Comisión Especial Legislativa desarrollase algunas facultades sobre esta misma materia para descongestionar los despachos judiciales, lo que dio lugar a la expedición del Decreto 2651 de 1991, que si ustedes quieren se sobrepuso a la Ley 23 de 1991. Muchas de las instituciones del Decreto 2651 que tiene..., muchas de las disposiciones del decreto 2651, que tiene como ustedes saben una vigencia precaria, solamente se extienden por 42 meses, han cumplido un muy buen resultado sobre todo en materia de régimen de conciliación, el régimen de arbitramento.

Las competencias y redistribuciones entre la jurisdicción ordinaria a nivel de la justicia de familia, de la justicia de menores, y es necesario en consecuencia, mientras el Congreso puede debatir sin angustias el proyecto de ley que sometió a consideración del Congreso, el Gobierno sobre descongestión durante el próximo año, pudiese en el entretanto disponer el Congreso de la República, una prórroga de un año que nosotros estimamos suficiente. Muchas gracias, Senador.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Continúa la discusión, anuncio que va a cerrarse, Senador Angulo.

**Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:**

Es que no conocemos el texto del proyecto.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Estamos discutiendo el informe del ponente.

**Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:**

Ah, no, eso no se discute.

**Honorable Senador José Renán Trujillo:**

... un momento, Senador Angulo, es de dos artículos:

El primer artículo dice: Prorrógase por un año, la vigencia del Decreto 2651. Y el artículo 2º. La presente ley rige a partir del 10 de julio, que es en el momento en que expira la vigencia.

Concluidas las anteriores intervenciones, la Secretaría dio lectura al articulado de este proyecto, el que consta de dos artículos, y abierta y cerrada su consideración fue aprobada sin modificaciones.

Leído el título, abierta y cerrada su consideración y sometido a votación fue aprobado.

Preguntada la Comisión si quería que este proyecto tuviera segundo debate y por contestar afirmativamente, la Presidencia designó como ponente para segundo debate al honorable Senador José Renán Trujillo García, con cinco (5) días de término para rendir el correspondiente informe.

\* \* \*

**2. Ponencia para primer debate sobre el Proyecto de ley número 169 de 1995, "por la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasará a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones".**

Ponentes: honorables Senadores José Renán Trujillo García y Alvaro Ramón Escobar.

Autor: Ministro de Gobierno, doctor Horacio Serpa Uribe.

Articulado: *Gaceta* número 82 de 1995.

Ponencia primer debate: *Gaceta* número 82 de 1995.

En uso de la palabra el honorable Senador Carlos Martínez Simahán, presentó a la consideración la siguiente proposición:

**Proposición número 125**

Altérese el Orden del Día y éntrese a considerar el Proyecto de ley número 151 de 1994.

(Fdo.) honorable Senador *Carlos Martínez Simahán*.

Abierta y cerrada la consideración de la moción número 125 y sometida a votación fue aprobada, en virtud de lo cual la Presidencia ordenó a la Secretaría proceder de conformidad.

\* \* \*

3. Continuación del debate sobre el **Proyecto de ley número 151 de 1994, "por medio de la cual se tipifica penalmente la conducta del urbanizador ilegal"**.

Ponentes: honorables Senadores Parmenio Cuéllar Bastidas, Germán Vargas Lleras.

Autor: honorable Senador Juan Martín Caicedo Ferrer.

Articulado: *Gaceta* número 255 de 1994.

Ponencia primer debate: *Gaceta* número 69 de 1995.

En relación con este proyecto, la Secretaría informó que en sesión anterior, que narra el Acta número 26, se leyó la ponencia y la Presidencia continuó en la discusión de este proyecto, y para referirse a él, intervinieron los honorables Senadores:

**Honorable Senador Germán Vargas Lleras:**

Presidente, yo simplemente agregaría que este proyecto consta de tres artículos, es muy sencillo, que se los comento muy rápidamente. El primero de ellos señala que el promueva, patrocine, financie, induzca, facilite o permita la construcción de soluciones de vivienda o de actos tendientes a urbanizar o parcelar jurídica o materialmente terrenos con esos mismos fines, con el propósito de transferir el dominio, posesión o tenencia, sin el previo cumplimiento de los requisitos legales incurrirá en una prisión de sanción de 6 a 10 años. Con mucho gusto.

El que como empresario promueva, patrocine, financie, induzca, facilite o permita la construcción de soluciones de vivienda o de actos tendientes a urbanizar o parcelar jurídica o materialmente terrenos con esos mismos fines, con el propósito de transferir el dominio, posesión o tenencia, sin el previo cumplimiento de los requisitos legales, incurrirá en prisión de 6 a 10 años y en multa de 100 a 200 salarios legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará en una tercera parte para el servidor público que en cualquier forma participe en la acción.

Y el artículo 2º, honorables Senadores, señala que esta pena se aumentará hasta en una tercera parte, ¿cuándo?

Cuando el inmueble se encuentra en zonas de alto riesgo para la vida o la salud de las personas, o cuando se encuentren zonas de contaminación ambiental, en segundo lugar cuando el inmueble se encuentre en zonas de reserva para construcción de obras públicas, o

sea, zonas que hayan sido afectadas por planes de desarrollo.

Tercero. Cuando el inmueble se encuentre en una zona de preservación ambiental.

Cuarto. Cuando falta la autorización del propietario o poseedor del terreno sin perjuicio del concurso de delitos que puede presentarse, es naturalmente el caso en donde la urbanización no se promueve ya en un terreno de la propiedad de quien parcela, sino de propiedad de un tercero que no ha dado su consentimiento.

Finalmente el artículo 3º señala que el juez dará cumplimiento a lo normado en el inciso 2º, del artículo 4º, de la Constitución Nacional, cuando sea procedente.

Perdón, lo releemos.

El juez dará cumplimiento a lo normado en el inciso 2º del artículo 4º de la Constitución Nacional cuando sea procedente. Cuando el funcionario judicial considere que dentro de la investigación se encuentre demostrada la tipicidad de las conductas descritas en los artículos anteriores dará aplicación a lo establecido en el artículo 4º del C. de P.P., finalmente el artículo señala que se asigna la competencia para el conocimiento de los hechos punibles en los artículos anteriores a los jueces penales del circuito, un factor de competencia.

Toca es cambiarle el término normado a lo establecido.

Termino, Presidente, por señalar que hemos, le solicitamos a la Comisión y hablo en nombre por supuesto mío; pero también del Senador Parmenio Cuéllar revisando del artículo 1º, quisiéramos proponerle a la Comisión la propuesta inicial era que el que como empresario promueva eliminar esa palabra empresario que puede distorsionar el alcance del artículo y dejarlo, el que promueva, eliminando la palabra empresario, sería una proposición adicional que queríamos formularle a la Comisión.

Termino diciendo, este proyecto cuya autoría es del Senador Caicedo, nos parece que puede ser útil, sin duda hay ciudades donde esto se ha convertido en un flagelo cuyos costos sociales, costos económicos, costos para la misma ciudadanía, para los presupuestos municipales, ha llegado a un grado de gravedad, que yo diría que este proyecto de alguna manera puede tener alguna gran utilidad en la medida en que como alguien lo señalaba, en sesión anterior el Derecho Penal, sin duda es un derecho residual; pero resulta que en lo que concierne a este proyecto casi todos los procedimientos administrativos, cuando ello estaba en manos de la Superintendencia Bancaria, luego en la Superintendencia de Sociedades y todas las acciones que hoy están establecidas para combatir este tipo de situaciones se han hecho prácticamente

nugatorias ante la gravedad y la pujanza que ha tomado este negocio, que explota sin duda inmisericordemente a las clases más desprotegidas.

Yo termino, Presidente, solicitándole por supuesto a los miembros de la Comisión, nos acompañen en esta iniciativa. Gracias.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Continúa el debate general, le ofrezco la palabra al ponente, Senador Cuéllar Bastidas.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Gracias, Presidente, sí hemos llegado al acuerdo de eliminar del texto del artículo 1º, la palabra empresario sin que esto signifique en manera alguna que al hacerlo estamos penalizando a todos los colombianos que de una u otra manera participen en las construcciones ilegales. Toda vez que el artículo dice que se penaliza al que realice las urbanizaciones con el propósito de transferir el dominio, posesión o tenencia, esto quiere decir que la sanción penal es exclusivamente para ese empresario, a esa persona que promueve con fines económicos o electorales de lo que fuere, la urbanización ilegal. No se trata en manera alguna de penalizar a las personas pobres, que por cualquier circunstancia hayan violado las normas distritales, municipales. Con el mayor gusto...

Lo que habitualmente sucede en la dinámica de la sociedad colombiana pobre, de los invasores, dos o tres familias invaden y después urbanizan y a veces le toca responder a la solución social, al Gobierno correspondiente, al departamento, al municipio, ¿qué pasa en esos casos?

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Hagamos claridad, Senador, no se está autorizando, sino que no se penaliza, que es cosa distinta, el Estado debe impedir que se hagan urbanizaciones ilegales, así sea por las personas pobres, debe impedirlo; pero no penaliza, no lleva a la cárcel a esas personas, lo que estamos haciendo en este proyecto es penalizando exclusivamente a la persona que utilizando la necesidad de vivienda de las personas pobres hacen este tipo de empresas o de construcciones, por eso dice el artículo con el propósito de transferir el dominio, la posesión o tenencia, única y exclusivamente penalizamos al verdadero empresario de esta actividad. A las otras personas, el Estado debe impedirle; pero no lo castiga penalmente, es que hay que hacer una distinción, una cosa es autorizar y otra cosa es penalizar. Aquí no se autoriza la urbanización ilegal de nadie, ni de pobres ni de ricos, nadie puede hacerlo. Lo que estamos aquí es consagrando la penalización de aquellas personas que lo hacen como negocio, aquellos que lo hacen para transferir el

dominio o la posesión o la tenencia, que entonces quede claramente ante la Comisión la forma como va a funcionar en el Derecho colombiano, es el delito para el que la promueve con fines económicos, con fines de lucro, o con fines políticos o electorales, lo que usted quiera, para el otro es prohibido, para todo el mundo es prohibido; pero es delito para el que lo haga con esa finalidad.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Sí, sí todavía en este país vale la intención del legislador, el espíritu de las normas, quiero que quede muy clara la exposición del señor Ponente, Senador Parmenio Cuéllar, para la interpretación en su momento de la norma. Que indiscutiblemente no podemos desconocer, no se puede autorizar unas invasiones que ya inversiones piratas; pero no podemos desconocer el hecho que prácticamente la sociedad pobre colombiana en la mayoría de las ciudades, la manera de adquirir lote y vivienda es casi que invadiendo, el Estado casi nunca responde a tiempo sino posteriori y no podíamos penalizarlo, yo estoy de acuerdo en que no se puede autorizar, estoy de acuerdo con la norma; pero quiero que quede específica esta interpretación o este espíritu de la norma que usted como ponente le está dando a los efectos posteriores de interpretación de la ley.

**Honorable Senador Mario Uribe Cuéllar, Presidente Comisión Primera:**

Continúa la discusión, Senador Vargas.

**Honorable Senador Germán Vargas Lleras:**

No para agregar algo más, yo comparto plenamente el criterio que ha esbozado el Senador Parmenio Cuéllar, si ello no fuere así no habría cárceles en el país, para albergar a quienes hubieran cometido este hecho.

Piense usted, Senador Martínez, Senador Martínez piense usted que el 60% de la ciudad de Bogotá en estos 20 años se ha desarrollado de manera ilegal, si penalizáramos a todos aquellos que hoy residen en un predio adquirido legalmente; pero en una urbanización que no cumpla con los requisitos legales, la población carcelaria en lo que tiene que ver con la sola ciudad de Bogotá, se aumentaría aproximadamente en dos millones cuatrocientas mil personas. No obstante ese hecho, quienes patrocinaron o indujeron a la construcción de estas urbanizaciones no sobrepasan las diez personas, para que usted se dé un idea de la desproporción entre unos y otros, esto no tiene nada distinto, sino apoyar la razón expuesta por el Senador Cuéllar, haciendo expreso énfasis en que a quien se pretende penalizar, es a quien se lucra con esta necesidad y por supuesto no a quienes la padecen. Mil gracias, Presidente.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar,  
Presidente Comisión Primera:**

Continúa la discusión. Senador Losada.

**Honorable Senador Ricardo Losada  
Márquez:**

Yo entiendo que este proyecto de ley, es con el fin de que no se den casas sin los servicios esenciales que estas urbanizaciones piratas, el que vende no puede garantizar los servicios públicos, no sé si hay un estudio de los ponentes sobre la incidencia que hay más construido, si en urbanizaciones piratas o invasiones, llámémoslas ilegales, sería bueno conocer porque entonces ahí sí veríamos dónde está el problema si en las invasiones o en los urbanizadores; sin embargo esos invasores tampoco tienen los servicios públicos, y se tiene el mismo problema, sí vamos a tener viviendas sin los servicios públicos que es lo que quiere precisamente acabar este proyecto de ley, además me parece que aquí se queda abierta una compuerta muy grande porque si se va sólo a penalizar la transferencia pues los urbanizadores piratas se van a dedicar es entonces a arrendar viviendas, entonces habría que adicionarle a este proyecto el arrendamiento también de esas viviendas que puedan construir o promover los urbanizadores piratas. Gracias, señor Presidente.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar:**

Presidente de la Comisión Primera:

Continúa la discusión, Senador Héctor Helí Rojas.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Señor Presidente, con mucho respeto yo fijé mi posición respecto a este proyecto la vez pasada para no mortificar a nadie, no voy a repetir lo que dije; pero me gustaría mucho saber de los señores ponentes, si dentro de lo que proponen va a incluirse algo que ví anoche en televisión; o esta mañana de unos militares de la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Militares a quienes les hicieron unos edificios detrás de la Universidad Nacional y salieron hoy a decir que se los construyeron sin servicios públicos, y que al precio le incrementa ahora la Caja de Sueldos de Retiros catorce millones por apartamento. Quisiera saber si eso alcanza a encuadrar dentro de la piratería que tratamos de sancionar con este estatuto. No tendría más que pedir esa ilustración, señor Presidente, porque de esa respuesta puede depender que vote o no vote el proyecto. Gracias, señor Presidente.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar,  
Presidente Comisión Primera:**

Continúa la discusión. Senador Cuéllar.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar  
Bastidas:**

Para satisfacer la solicitud del Senador Losada, quiero decirle que ya en el estudio de

la Reforma Urbana el Presidente Samper, cuando fue Senador de la República, hablaba de que en nuestras principales ciudades, el 1% de los propietarios son dueños del 70% de las mejores tierras urbanizadas. Y que el 42% de nuestros principales centros urbanos son ya informales, eso cuando se discutía la Ley de Reforma Agraria, y en ese tiempo decía que en el caso del Distrito Especial de Bogotá, la informalización determinaba para el año de 1990, que el 64% de las viviendas bogotanas serían clandestinas, el 64. Tenemos aquí ya datos más recientes como los siguientes:

Para la ciudad de Santafé de Bogotá, al finalizar el año de 1994, existían 546 grupos urbanísticos que no tenían aprobación de Planeación Distrital, grupos que aglutinaban 800.510 seres humanos y que corresponden cerca del 15% de la población de la capital. Esto le demuestra a usted, honorable Senador, la proporción del problema y creo que el otro aspecto debe quedar muy claro, nosotros no queremos en manera alguna penalizar a la gente pobre, que busca solucionar sus problemas de vivienda, violando los reglamentos y las disposiciones legales, seguiría siendo prohibido más o menos lo que sucede con el comercio informal. Nosotros no podríamos autorizar la ocupación del espacio público, es prohibido ocupar el espacio público; pero no podemos tampoco por eso mandar a la cárcel a los vendedores ambulantes porque el Estado no puede resolver el problema de trabajo de esas personas, no podemos mandar a la cárcel a la gente que tiene derecho a la vivienda si el Estado no ha solucionado este problema.

Seguirá siendo prohibido urbanizar violando las disposiciones legales, sean leyes, decretos o sean disposiciones de carácter municipal o distrital. El Estado estará obligado a impedir que se hagan esas urbanizaciones; pero la cárcel será exclusivamente para aquellas personas que se lucren con esta actividad, usted dice que arrienden, aquí en el artículo queda suficientemente previsto porque están todas las modalidades, porque dice que se penaliza para el que con el propósito de transferir el dominio, posesión o tenencia, es decir el que arriende transfiera la tenencia, por lo tanto, las modalidades en las cuales una persona urbaniza para transferir el dominio, la posesión o la tenencia quedan previstas en esta disposición de carácter penal.

**Honorable Senador Hugo Castro Borja:**

A ver, si usted me puede o ustedes los señores ponentes explicar lo siguiente si está allí previsto dentro de lo que ustedes tienen estudiado el hecho de los invasores profesionales, porque sabemos que puede que no reciban el título de empresarios, no se diga que tampoco van a ser urbanizaciones, que este caso de las urbanizaciones; pero que los hay los hay.

Hay gente cuya profesión y oficio es reunir un sinnúmero de gente de la que usted dijo acertadamente, gente pobre, que trata de ver cómo soluciona su problema de vivienda, los reúne, los incita y va detrás de ellos llevándolos a la invasión. Entonces viene el otro hecho doloroso, es decir, como eso se torna policivo llega la policía, destruye unos ranchos que hay allí, se presentan problemas a veces de abusos físicos que obviamente producen malestar y problemas que pueden ir inclusive a atentar contra el orden público, esa parte quisiera saber, señores, ponentes si ustedes la tienen estudiada debidamente en este proyecto, porque creo que es el momento de acabar con ese flagelo, de poner a la gente como carne de cañón a que gasten de pronto lo que no tienen en construir estos ranchos que después se los destruyen y repito sabemos todos, que inclusive ha habido gente allí maltratada al presentarse o al presentar oposición a la fuerza pública, cuando van a hacer esa destrucción o ese desalojo.

Eso quería yo consultarles.

**Honorable Senador Germán Vargas  
Lleras:**

Sí, con mucho gusto para absolver ambas inquietudes, con respecto a la que el Senador Héctor Helí menciona, Senador Héctor Elí, yo pienso que sin duda ayer se presentó una denuncia sumamente grave y yo creo que la urbanización a la cual hace mención el noticiero en la noche de ayer es una que queda detrás de Fontibón, en la avenida que bordea al Municipio de Fontibón y toma la ruta hacia Facatativá, ahí sin duda hay un proyecto de la Caja de Vivienda Militar muy grande que lleva paralizado varios meses y que no ha podido ser entregado por cuenta de la imposibilidad de tener servicios públicos, lo que vale la pena precisar, alguien debería hacerlo es si ese proyecto de construcción se adelantó con los respectivos permisos legales si así fue; pues sin duda la Caja de Vivienda Militar, su representante legal, pues no habría incurrido en ningún delito, sino fue así, si no tenía los permisos de Planeación Distrital para adelantar esa construcción pues sería uno de los típicos casos que encuadraría en el proyecto que está a discusión de la Comisión.

Con relación a la segunda inquietud que se ha formulado, uno señalaría que a mi juicio personal sin duda, la conducta de esa persona que organiza a la comunidad para explotarla promoviendo una invasión quedaría perfectamente encuadrada, ya que eliminando la palabra empresario, el que promueva sin duda es el típico caso de la persona inescrupulosa que organiza a la comunidad y a través de información tendenciosa la incita a la invasión y luego a la construcción de vivienda en terrenos que ni son suyos sino pertenecen a terceros, lo cual igualmente estaría agravado a la luz del presente artículo, en ninguna parte señala la dispo-

sición que está a consideración de la Comisión que se requiere probar el enriquecimiento del que promueve la urbanización, basta la intención y basta hechos inequívocos de haber producido, incitado a la invasión de un determinado predio con el fin de desarrollarlo sin los permisos legales y sin el consentimiento del propietario, lo que yo pienso que para el instigador, el organizador cabría la conducta que usted ha mencionado, Senador, en su pregunta. Era todo, Presidente. Gracias.

**Honorable Senador Mario Arias:**

Quisiera Senador Vargas que me aclarara si fuera tan amable la estadística, si no está dentro de lo que manifestaba el ponente Senador Cuéllar Parmenio, sobre si son los diez poderosos que están por meter a la cárcel o si son ese número que hablaba el Senador Parmenio sobre las personas que están fuera de las normas de Planificación y de licencia de construcción, esto para establecer qué tipo de congestión es la que vamos a llevar, Senador Vargas, de nuevo a los juzgados, porque aquí frente a este proyecto que me parece bien importante, vemos que seguimos legislando un poco inocuamente, porque aquí lo que le falta al Estado, es fijar una política criminal, que señalemos cuáles conductas vamos a perseguir, si es del caso reducirnos a unas escasas conductas, llamémoslas las de la delincuencia organizada, la de cuello blanco y para qué seguimos hablando aquí de penalizar si venimos en este mismo recinto de que de cien procesos hay noventa y siete que no se está haciendo nada, que está la impunidad rampante, o sea legislando para ángeles; pero en la práctica no se está cumpliendo ninguna de esas metas. Yo pregunto, sería, o estudiaron los ponentes la viabilidad de estudiar otro tipo de sanción que no sea la de penalizar, porque vamos a seguir congestionando cárceles, no les estamos definiendo la situación, hay una impunidad rampante y vemos como lo analizábamos, Senador Vargas, cómo podemos estudiar sanciones alternativas, disciplinarias, pecuniarias, fiscales, de modo de que por fin le presentemos una solución a esta impunidad rampante que hay en el país, muy amable, señor Presidente.

**Honorable Senador Carlos Espinosa Faccio-Lince:**

En relación con este proyecto quiero decir lo siguiente:

Exigirle al que promueve una urbanización que la haga con el lleno de los requisitos legales, es desconocer lo que viene sucediendo, es una actividad punible, porque con mucha frecuencia obtienen los permisos que se ciñen a las normas de control físico sobre servicios públicos, las normas nacionales sobre planes de vivienda; pero en la práctica no los cumplen en cuanto tiene que ver con servicios públicos, son muchos los casos en que no

terminan el acueducto, no terminan el alcantarillado o simplemente no lo hacen cuando son barrios marginales a las ciudades. Yo he conocido casos de esos, absurdos; pero los conocí, en que hacen casas, dejan un principio de alcantarillado que no se termina y los vecinos, llegan y se encuentran con un problema costosísimo de muchos millones de pesos, en acueducto y en energía eléctrica y en los teléfonos es casi una regla, se comprometen al teléfono y no dejan la inversión suficiente, ni tramitan ni la infraestructura dentro de las casas o en los edificios la dejan a medias, esa defraudación tiene que ser punible, quedaría estrictamente formal la norma, si solamente exija que se inicie lo que se ... esas tareas con el lleno de los requisitos. Debe haber un complemento normativo quizá como un párrafo previendo que el no cumplimiento de las normas en cuanto tiene que ver con los servicios públicos sea punible también. En el caso que comentaba el Senador Héctor Helí Rojas, se ve muy claro hasta ahora lo que conocen los interesados es el atraso para cumplir, o hay unos contratos de promesa de compraventa o hay contratos de compraventa, que ellos sienten ya que les incumplieron; pero a la hora de la entrega, si le llegasen a entregar o a intentar entregar apartamentos sin las conexiones de teléfonos comprometidas, o sin las conexiones de energía o sin el complemento final del alcantarillado o de las acometidas del servicio de acueducto, yo sí creo que la ley tendría que serles aplicable, porque además del incumplimiento del contrato con el comprador, lo que hay es una violación de normas sobre servicios públicos, había que complementar pues en mi opinión la norma en ese sentido, sancionar penalmente el incumplimiento de la contratación en vivienda cuando ese incumplimiento viola normas sobre servicios públicos.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Gracias, señor Presidente, como fue tan rápida la lectura del artículo, no sé si alcance a comprenderlo o tengo que escudriñar en realidad el fondo y el contenido del mismo. Pues yo lo entendí así:

Ustedes dicen cuando hablan de urbanizaciones piratas, son aquéllas que no cumplen con las formalidades, de los permisos correspondientes verdad, es decir, que están convirtiendo lo que hoy es contravención en delito, resulta que si yo no saco el permiso de Planeación; pero construyo una urbanización con todos los requisitos que podría exigirme Planeación ya estoy cometiendo un delito, a contrario cense, tengo el permiso de Planeación; pero lo construyo sin los requisitos del cual hablaba el Senador Espinosa, estoy cometiendo el mismo delito, yo no creo que la falta de formalidad en cuanto a permisos de Planeación y Valorización puedan elevarse

a la categoría de delito, o si se elevaren hecha la urbanización y cumplido con el requisito posterior se tipifica el delito, sigue tipificándose o se subsana, yo sí quiero que le demos claridad a esto, porque es que no puede ser delito, el hecho de que valorización o planeación no me dé un permiso o no lo saque porque no pude; pero con construí un barrio con todos los requisitos que pudieran haberse exigido en el momento de pedirse el permiso, o lo contrario sacando ... sí, cómo no, Senador.

**Honorable Senador Germán Vargas Lleras:**

Me parece que la disquisición que plantea, Senador, es bien importante, tiene bastante de razón en lo que usted señala, ¿cómo opera el procedimiento? Generalmente yo puedo hablar por Bogotá sin duda, desconozco la reglamentación que existe en otros municipios o en algunos de ellos pues, sin duda estas son disposiciones que varían de municipio a municipio, en el caso de Bogotá hay dos maneras de alentar una urbanización, el primer caso es un terreno que esté dotado de servicios públicos, sin duda la licencia se expide en el momento en que se reúnen los requisitos arquitectónicos del proyecto, en cuanto a densidades, número de unidades de vivienda, etc., donde ya hay servicios públicos; pero hay una segunda modalidad, que ha denominado la concertación que es para el desarrollo de zonas que carecen de servicios públicos, en donde la licencia se expide previo un acta de compromiso entre el municipio; el Departamento de Planeación Distrital en este caso y el urbanizador, en donde conjuntamente el costo de los servicios públicos en lo que tiene que ver con alcantarillado y con acueducto, también con energía eléctrica, se divide de acuerdo a unas actas que para cada caso se elaboran, en aquellos terrenos que careciesen de los servicios públicos, donde se le impone al urbanizador prorratar los costos de llevar esos servicios públicos. Es la manera como se vienen desarrollando algunos sectores de Bogotá, para el caso que usted plantea, pues sin duda lo que es la licencia de Planeación, pues no solamente un acto formal, porque esa licencia de Planeación en el evento en que los servicios públicos existan, pues sería un requisito formal, en el evento de que no exista la licencia de Planeación a un casi contrato, que celebra el urbanizador con la administración municipal, en donde él adquiere una serie de compromisos que es los que se viabilizan, que posteriormente le sea otorgada una licencia para desarrollar el predio; pero para llegar a la licencia se han debido cumplir una serie de requisitos en donde el particular se compromete a adelantar una serie de obras que en el evento que las incumpla, pues debe dar lugar a una serie de acciones civiles contra ese particular, de manera que el acto de la licencia en buena parte de los casos, no es simplemente un acto de trámite, un acto formal sino es la culminación de una serie de compromisos que

el particular hay de plano y de manera previa sumido con la propia administración generalmente plasmado en contratos, pueden dar lugar sin duda a acciones civiles, comerciales contra el urbanizador, que quería señalar simplemente ese punto porque me parece que el tema, sin duda es de gran interés. Gracias, Presidente.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Mire yo tengo la palabra, usted desea una interpelación, bien pueda.

Mire la ley es de carácter general y los trámites en las ciudades no son iguales, lo importante no es defender el trámite administrativo y penalizar la falta de trámite administrativo, en otras ciudades se dan las licencias con base en el proyecto, simplemente con base en el proyecto; pero en el caso que yo le pongo es todo lo contrario, si no hay licencia pero hay el cumplimiento de una obra que llena los requisitos fundamentales que pudieron haberle exigido en un momento determinado, no podemos penalizar lo que es una contravención como es la falta de requisitos formales, eso no se puede penalizar, para eso están las sanciones de tipo administrativo o la suspensión de la obra, o la multa o lo que usted quiera; pero no podemos votar un proyecto donde se penalice simplemente la falta de licencia de requisitos para la obra. Aquí estamos defendiendo es al ciudadano común y corriente que adquiera la obra y si la adquirió en buena condiciones, mal podría quien la vendió cometer un delito por el simple hecho de la falta del trámite administrativo de la respectiva licencia, lo contrario si fuera grave, que además de la licencia la construye mal, no cumple con los requisitos que debiera cumplir, podría penalizarse o sin licencia o con licencia no cumple los requisitos. Yo creo que estamos exagerando la nota y dándole la categoría de delito a la falta de un requisito administrativo que no puede llevarse a cabo desde ningún punto de vista.

Aquí hay que diferenciar, doctor Parmenio Cuéllar, y hay que diferenciar porque vamos a penalizar en forma grave, a quien sí incumplió con unos requisitos de vivienda cómoda, con los servicios públicos que es lo que le interesa al pueblo colombiano, aquí no nos interesa si hubo o no licencia, que son trámites administrativos, todo no se puede tildar de urbanizador pirata al que no tiene el requisito de un permiso de Valorización o de Planeación, sino aquél que estafa realmente a la gente con vivienda que no llenan los requisitos de salubridad, de comodidad, de materiales, etc. Esa era mi intervención, señor Presidente, gracias.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar:**

Aquí, Senador Elías, no estamos consagrando ningún tipo de responsabilidad objetiva, no estamos penalizando la falta de los requisitos formales usted sabe perfectamente que para

que haya un delito tiene que haber dolo, si no hay para que haya delito tiene que haber dolo, si no hay dolo no hay delito. Sólo que falta es simplemente un requisito formal, el juez no va a aplicar este artículo, eso sobra decirlo. Aquí cuando se utiliza la frase "la falta requisitos formales, la falta de requisitos legales no formales" desde luego también incluye la licencia, porque bien puede ser que esté construyendo sin licencia no porque se le olvidó, sino porque no la quiere, porque no la puede obtener, entonces aquí lo que se está penalizando es al que con la intención de violar la ley, no, está haciendo una urbanización ilegal, eso que quede muy claro, eso en primer lugar.

En segundo lugar la Ley 9ª de 1989, en el artículo 55 dice:

los compradores de vivienda de interés social que estén ocupando las mismas, no estarán obligados a pagar el saldo del precio pendiente de pago a su vendedor, ni suma alguna por cualquier otro concepto mientras éste no efectúe las obras de infraestructura de acueducto, alcantarillado, redes eléctricas, vías y suministros, los servicios públicos que exijan las autoridades locales. Además tendrán derecho a retener sus viviendas para asegurar la ejecución de las obras y el suministro de los servicios.

Yo pienso que aquí hay una normatividad suficiente, mucho más efectiva que la sanción penal para garantizar que los urbanizadores cumplan con sus obligaciones en materia de servicios públicos. Es que mire a mí me parece que lo que se está discutiendo aquí, no es la calidad de la obra, para efectos penales, porque si fuera la calidad de la obra, pues para eso hay otras acciones civiles y ésta también que establece la Ley 9ª aquí lo que se está penalizando es el que urbanice, el que con la intención de hacerlo, porque tiene que haber dolo, urbanice violando las disposiciones legales sobre la materia. Yo pienso que en eso hay mucha claridad, no hay necesidad de modificarles salvo que la Comisión así lo considere, la redacción es ese respecto.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Para mí sigue siendo oscurísimo el artículo. Un juez cuando le hablan de ilegal, ¿qué es ilegal? Lo que prohíbe la ley.

La ley prohíbe, o las ordenanzas prohíben, a los acuerdos prohíben que se urbanice sin permiso de Planeación, de Valorización, esa norma es ilegal, ese hecho es ilegal y un juez al interpretar la norma tiene que decir esto es ilegal porque no obtuvo los permisos correspondientes y lo sanciona, Honorable senador, y mucho más me da la razón usted cuando habla de algunos está discutiendo la calidad de la obra. Está discutiendo es la legalidad del acto y el acto de por sí es ilegal y es sancionable. Yo creo que aquí lo que debe penalizarse

es el engaño, vender un bien que no es de él, construido sobre terreno ajeno; pero no su tradición...

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

... Que se consideran piratas y es ilegal y es pirata quien no lleno los requisitos que la ley señala, eso es más claro que el diablo, cómo no, honorable Senador.

**Honorable Senador Jaime Ortiz Hurtado:**

Unicamente para manifestar mi inquietud con relación al elemento funcionalidad en la norma, porque considero que no se puede anteponer la mala fe. Entonces ese elemento intencionalidad ahí que con la intención de y si es un problema objetivo de conseguir las licencias, considero que eso había que atenderlo para evacuar la norma. Gracias.

Cerrado que fue el debate general, la Presidencia manifestó que en el transcurso de sus intervenciones los honorables Senadores Germán Vargas y Guillermo Angulo, presentaron las siguientes proposiciones:

**Proposición número 126**

En el artículo 1º, suprimase en el inciso 1º, las palabras "como empresario".

(Fdo.) honorable Senador *Germán Vargas Leras*.

**Proposición numero 127**

Cámbiese en el artículo 3º, la palabra "normado" por "establecido".

(Fdo.) honorable Senador *Guillermo Angulo Gómez*.

Leído el articulado del pliego de modificaciones por la Secretaría, y puesto en consideración, intervinieron los honorables Senadores:

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Otra cosa que no entiendo, ustedes ponen que cuando se hace sin permiso de su dueño, se agrava la pena; pero si se hace con permiso del dueño, o es el propietario el que vende, también comete el delito porque tiene una zona de alto riesgo, porque el ambiente no se presta, es una limitación más al derecho de propiedad, usted no puede transferir el dominio de un bien suyo, basta que esté en zona de alto riesgo, que el medio ambiente no se preste con eso se delinque, es una limitación más al derecho de dominio. Porque si es ajeno, acepto que la venta de cosa ajena ustedes la conviertan en delito, cuando es permisible, y agravan la pena, pero entonces van a limitar el dominio, si yo quiero vender un bien de mi propiedad, no lo puedo vender sin que averigüe si de pronto hay algún virus que contagie a alguien. Es una pregunta.

**Honorable Senador Germán Vargas Lleras:**

Es muy rápido sin duda el delito no lo comete el que vende el bien, no, el delito lo comete el que promueve y patrocina la urbanización, no el que vende el bien, por supuesto. La conducta de quien patrocina la urbanización se agrava cuando además de no haberla adelantado en su propiedad, la está haciendo invadiendo la propiedad de un tercero; pero el delito no lo comete una persona que vende, se lo pongo en los términos más sencillos, Senador, el propietario de una finca que vende la finca a otra persona no comete ningún delito, el que comete el delito es el que compra la finca y en esa finca sin ninguna licencia patrocina, desarrolla, crea una urbanización sin el cumplimiento de los requisitos legales; pero no es el tercero el vendedor de buena fe de una finca de un predio, quien incurre en el delito. Respecto a los agravantes, los agravantes son clarísimos, Senador Náder. Cuales son esos agravantes:

1. Cuando se desarrolla la urbanización en una zona que está afectada, para planes de desarrollo o afectada por disposiciones urbanísticas para la construcción de vías.

2. Zona ambiental, ¿qué denominamos zona ambiental? Como ejemplo de zona ambiental es el ejemplo de la humedades, en la ciudad de Bogotá, en que ha consistido en eso, 4.000 hectáreas se han urbanizado de manera legal en sitios que eran considerados humedales y que fueron urbanizados previo el relleno legal, de esos sitios que están sin duda en las rondas de los ríos y que para el futuro propietario lo coloca en una situación de altísimo riesgo, igual sucede con zonas que como las laderas de las montañas, que van a implicar para ese futuro tenedor del predio una situación de alto riesgo y sin duda esa conducta merece ser agravado porque aparte del riesgo en que se coloca a la población, coloca a los municipios a incurrir en un costo adicional para el traslado de esas viviendas posteriormente que es lo que viene sucediendo.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

No dice lo que usted quiere que diga, lo que usted piensa, la parte primera que dice repetir lo que está diciendo es el que transfiera con el ánimo de transferir el dominio de la tenencia o la posesión, eso lo dice claro, ya yo puedo vender, transferir, para que hagan una urbanización, para que la hagan, el hecho de vender eso también constituye delito para el que vende, léase bien el artículo.

**Honorable Senador Germán Vargas Lleras:**

No Su Señoría, es el que promueva, patrocine, financie, induzca o facilite o permita la

construcción de vivienda o de actos tendientes a urbanizar o parcelar. El que sigue.

**Honorable Senador Germán Vargas Lleras:**

El que sigue ya es la pena de que trata el artículo anterior, se aumentará hasta en una tercera parte en los siguientes casos:

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:**

Continúa la discusión sobre el articulado, Senador Espinosa.

**Honorable Senador Gustavo Espinosa Jaramillo:**

A ver, yo creo que la norma es muy formalista y muy simple, tan simple que puede llegar a ser terrible, se está previendo esta situación como si hubiera siempre una conducta individual, qué va a ocurrir con el ingeniero o con el arquitecto, con el topógrafo, con los calculistas que participan en estos proyectos. Pero además de eso, no se distingue entre zonas urbanas y rurales, en algunas regiones que yo conozco, en el Valle del Cauca por ejemplo, está surgiendo la tendencia por la proximidad a las ciudades a parcelar haciendas, el propietario vende los lotes y luego cada uno resuelve si siembra cebollas o si construye casas, casas en las zonas por ejemplo próximas al Lago Calima o por la vía al mar, las normas que tienen los municipios tienen algunas diferencias; pero podría llegar a ocurrir que esta ley se le aplique al que parcela, parcelan por ejemplo lotes de 5.000 metros cuadrados y allí se va a hacer viviendas o se hacen conjuntos, inclusive algunos están haciendo condominios. Yo creo que habría que precisar áreas urbanas, áreas rurales, y decir algo sobre esa gente que trabaja en esos proyectos, porque esto está previsto casi es para la promoción y el mercado de este tipo de negocios. Yo insisto que en cuanto a los servicios públicos, con mucha frecuencia la ejecución del proyecto que empezó cumpliendo los requisitos legales o sea las exigencias formales, termina con incumplimiento de esos requisitos, en ese sentido de que no culmina la obra plenamente en materia de servicios públicos o vías por ejemplo o inseguridad.

Yo creo que con el mayor respeto y consideración creo que lo más prudente sería aplazar la discusión de esto y examinar mejor la norma que con el mayor respeto insisto, parece demasiado simplista y deja sin prever situaciones difíciles.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:**

Continúa la discusión, el Senador Espinosa ha propuesto que se aplase la discusión de este proyecto. Senador Giraldo.

**Honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado:**

Sí, señor Presidente, muchas gracias, a mí el proyecto en términos generales me gusta y lo votaría; pero también acojo y me parece pertinente la sugerencia del Senador Espinosa, con un plazo de 4 días, una subcomisión que con el ponente o con los ponentes, le dé un entorno más jurídico, más seguro y más correcto al proyecto porque lo que ocurre evidentemente la pena está alta, porque ocurre que en este país se llega a las urbanizaciones piratas por conseguir votos por hacer negocios o también porque el Estado no aprueba las respectivas urbanizaciones o los respectivos planes de vivienda y hasta el Inurbe cuando era el antiguo Instituto de Crédito Territorial, tuvo que hacer urbanizaciones piratas ante la desidia de los municipios que no le daban vía libre a los planes y programas de vivienda popular.

Entonces una subcomisión con 4 días de término que el próximo martes traiga un informe, yo creo que este proyecto salga adelante porque tal y como está les advierto a los ponentes creo que la Comisión lo negaría. Muchas gracias.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:**

En consideración la propuesta del Senador Espinosa con el apoyo del Senador Giraldo, se abre la discusión, Senador Cuéllar, luego el Senador Vargas.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Gracias, Presidente, a ver, en primer lugar la objeción., quisiera referirme a la objeción del senador Espinosa sobre la responsabilidad de las personas que participan en la ejecución de un proyecto urbanístico que carezca de los requisitos legales, pues si esa persona ignora, si un arquitecto, un ingeniero que participan en la ejecución del proyecto ignoran que la urbanización es ilegal, pues el juez no los va a condenar, todos sabemos que la responsabilidad penal es subjetiva, personal, individual, no se puede decir esta urbanización es ilegal, todos los que trabajan en ella se van a la cárcel, eso no es cierto, eso no sucede, la responsabilidad es individual, el juez establecerá quién ha participado de manera dolosa en la consumación o en la ejecución del delito. Y en cuanto a otro aspecto, que señalaba el Senador Espinosa, a mí me parece que podíamos hacer lo siguiente:

Aprobarlo en primer debate y ampliar la Comisión para que en segundo debate, para rendir una ponencia para segundo debate, adicionada por los Senadores Espinosa y Giraldo Hurtado, me parece que eso sería lo mejor para evitar la dilación y la demora, que lo aprobemos en primer debate y que ustedes dos hagan parte de la Comisión para el segundo debate.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:**

Continúa la discusión sobre la proposición de aplazamiento, Senador Vargas.

**Honorable Senador Germán Vargas Lleras:**

Yo quería referirme a la misma, Presidente, solicitando que para segundo debate el grupo de ponentes del cual hace parte Parmenio Cuéllar y el suscrito sea ampliada con la presencia de los Senadores Espinosa y Giraldo y tendríamos un informe para segundo debate conjunto los cuatro, enmendando si en algo se pudo haber cometido una equivocación porque de hecho, Presidente, pondríamos en grave riesgo el trámite de un proyecto que tiene importancia y que a mi juicio merece hacer tránsito.

**Honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado:**

Señor Presidente, la experiencia mía después de la Constitución del 91 que le permitió inclusive a la plenaria introducirle modificaciones a los textos que vienen de las Comisiones, es una experiencia negativa, es más, eso ha facilitado que las Comisiones muchas veces no se esfuerzan en estudiar los proyectos sobre la base de que en la plenaria los arreglamos, los modificamos, los enmendamos; yo pienso que no es conveniente que esta jurisprudencia se abra paso sin aprobar el artículo tal como viene así uno tenga reparos en relación con el proyecto porque, en la ponencia para segundo debate se corrige y para la plenaria se corrige lo que se aprobó en la Comisión, no forcemos las cosas, si el martes este proyecto se aprueba, surtirá su trámite ante la plenaria; pero es mejor estudiar mientras se está al tanto para que se le dé primer debate, yo insistiría en la subcomisión para el estudio del proyecto.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:**

Continúa la discusión sobre la proposición de aplazamiento, Senador Vargas.

**Honorable Senador Germán Vargas Lleras:**

Yo quisiera insistir en esto, el Gobierno, Senadores Giraldo y Espinosa, el Gobierno pide nuevamente insistencia en el proyecto de Estaturia de Justicia, lo que quiere decir que esta Comisión desafortunadamente no va a poder ocuparse de otro tema distinto a ese. Pienso que sí, Presidente, quedan tres semanas de sesiones, de las cuales sesionando martes y miércoles como lo venimos haciendo no son sino seis sesiones. Yo insistiría, le rogaría a los Senadores Giraldo y Espinosa que nos acompañen en la Comisión para rendir ponencia para segundo debate, sobre un proyecto que tiene importancia.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:**

El Senador Vargas insiste en la falta de urgencia de este proyecto.

**Honorable Senador Germán Vargas Lleras:**

Señor Presidente, uno mientras más medita en este proyecto de ley, va uno cayendo en cuenta que es sumamente delicado, usted se acuerda por ejemplo que hace unos diez años en Cartago, se desplomó un edificio de cinco pisos y quedó apenas un montón de ladrillos, con un sismo que hubo por allá en el año 80 algo así, se destruyó totalmente el edificio. Y en Cali, hay unos edificios bastante elevados con serias fallas en la construcción por incumplimiento de la normas de sismoresistencia, inclusive hay uno que está ya parcialmente desocupado porque en los últimos dos sismos siempre se agrieta y hay unas lozas ya corridas. Debemos aprovechar esta oportunidad que se nos está planteando no para legislar a toda velocidad, que es lo que muchos quisieran y algunos inclusive proponen una sola Cámara para que haya más rapidez; debemos es aprovechar la oportunidad para ocuparnos de un problema real que hay, el terreno nacional está en zona sísmica grave, unas partes más que otras, por qué no aprovechar ahora para establecer que el problema no es una defraudación de los pobres, de los necesitados, de la vivienda social, donde la gente promueve las urbanizaciones, también estafan a las clases medias altas y a las clases altas con construcciones de mala calidad, que se inician cumpliendo requisitos formales; pero la ejecución no se atiende al cumplimiento de esos requisitos, finalmente se establecen graves fallas en la vivienda. Yo sí creo que lo razonable es aplazar la discusión de este proyecto y ampliarlo para enriquecerlo y darle al país una legislación severa pero que comprenda lo urbano y lo rural, las urbanizaciones y la construcción de condominios y de edificios que no se están ciñendo a las normas de seguridad y de sismoresistencia y de servicios públicos.

**Honorable Senador Hugo Castro Borja:**

Señor Presidente, he oído, ya en realidad las intenciones que lo preocupan a uno, y ve que esto es serio, y que este proyecto puede prestarse para que hagamos de pronto un verdadero estatuto sobre la materia, yo estoy de acuerdo en que se amplíe la Comisión de ponentes con los Senadores propuestos Luis Guillermo Giraldo, Gustavo Espinosa; pero no para el segundo debate sino para este primer debate, y que nos traigan todo esto que hemos recogido hoy al estudio aquí y hagamos un verdadero proyecto que nos da pies que ha sido de una ponencia importante, pero que tenemos que aprovecharla definitivamente. Esa es mi propuesta, señor Presidente.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:**

Continúa la discusión sobre la proposición presentada por el Senador Espinosa.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Permítanme la palabra es un poco para reflexionar sobre el tiempo, si el informe de esta subcomisión propuesta se presenta aquí el martes próximo, se tiene temor de que no llegue a plenaria, ¿alcanza el tiempo o no alcanza?

**Honorable Senador Germán Vargas Lleras:**

A ver, mi impresión es ésta, yo insisto que el texto que le estamos proponiendo a la Comisión es un texto bueno, ha sido consultado, ha sido trabajado con el Senador Parmenio Cuéllar, no improvisamos en esa materia, quien lea con detenimiento la ponencia encontrará que hay un trabajo muy serio y muy juicioso, quienes piensen que el artículo es susceptible de mejorarse aún más, bienvenidos a que trabajemos conjuntamente; pero aquél que tenga el menor reparo, o que crea que el texto es el mismo, puede mejorarse, bienvenidos a la subcomisión, ojalá todos dijeran que quisieran estar en el trámite de esta iniciativa, no tenemos inconveniente con el Senador Parmenio Cuéllar en que para el segundo debate sean ponentes los Senadores Espinosa, el Senador Giraldo y todo aquél que considere que pueda aún mejorar el articulado que le proponemos a la Comisión; pero lo que hoy viene a la consideración de ustedes es un artículo serio, estudiado, consultado, que consideramos que es útil y que está bien planteado, yo no creo que esto sea deficiente ni que carezca de fallas, el artículo es muy concreto, y ha sido repito consultado con varios penalistas, que consideran que el texto está ajustado al espíritu de la iniciativa. Yo no me negaría en manera alguna a trabajar con todo aquél que quisiera aportarle algo a este debate; pero creo que pienso y lo quiero dejar como constancia de que ponemos verdaderamente en aprietos una iniciativa si continuamos aplazando su discusión. Gracias.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Gracias, señor Presidente, yo optaría por acoger la fórmula de la subcomisión con miras a mejorar este proyecto, y como está dicho creo que por el Senador Giraldo, traerlo el próximo martes. No se trata de hacer de ahora, no se trataría de hacer ahora una legislación global, porque ahí sí estamos en el viejo tema de que a lo mejor es enemigo de lo bueno, tendríamos que aplazar el tema para hacer un estatuto general de la tenencia de la tierra y ahí sí nos llevaría realmente el diablo en el tiempo, pienso que debemos acoger la propuesta de la subcomisión para mejorar para reanalizar el

proyecto, tomar una decisión el próximo martes y llevarlo a plenaria, el tránsito aquí es apenas es un mes entre el 20 de junio y el 20 de julio, pasa a la Cámara para julio, yo no le veo dificultad. Yo invocaría la proposición si nos vamos a atener al proyecto y a su mejoramiento.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:**

Señor Secretario, sírvase leer la proposición que reposa en la Secretaría.

**Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera Senado:**

Proposición: Suspéndase la discusión del proyecto de la referencia que y designase una subcomisión para que en el plazo de 4 días presente un nuevo texto. (Fdo.) Luis Guillermo Giraldo, Hugo Castro, Gustavo Espinosa, Elías Náder, Mario Uribe.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:**

Continúa la discusión sobre esta proposición, Senador Cuéllar.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Aver, yo no tengo ningún inconveniente en que este proyecto se aplase, porque legislar en materia penal es delicado, yo pienso que sin embargo este proyecto ha sido suficientemente estudiado, la redacción de este artículo, lo hemos cosultado con juristas y magistrados muy importantes cuando menos elaboraron 10 ó 15 textos para llegar a esto; pero el problema es que aquí hemos cambiado por completo cuál es el interés jurídico a proteger, aquí oigo yo que se habla de la calidad de la obra; si mañana, por ejemplo, se hace un edificio o una urbanización y las casas son defectuosas, pues no se comete el delito porque no es eso lo que se está penalizando, lo que se está penalizando aquí es una cosa diferente, es el hecho de urbanizar entendiendo por tal la construcción de vivienda o la parcelación de terrenos, sin el cumplimiento de los requisitos que establecen las normas legales ya sean de carácter nacional o municipal, tendientes a preservar el desarrollo urbano, ecológico, eso es lo que se está protegiendo aquí, exclusivamente eso, si mañana hay defectos en la construcción, eso es distinto; si el contratista no cumple deja embarcados a los compradores de las viviendas, eso es distinto, aquí simplemente se trata de penalizar es el dolo de las personas que violando las disposiciones legales sobre esta materia, hacen construcciones sin el cumplimiento de los requisitos legales. Eso es todo, estoy seguro que no vamos a encontrar otros términos diferentes para tipificar este delito, los buscamos, los analizamos, y llegamos a la conclusión de que ésta era la única forma de

penalizar o no se penaliza, que es otra de las decisiones que puede tomar la Comisión, yo necesariamente no soy partidario de penalizar esto, yo he sido partidario siempre de un tratamiento no penal, para la violación de la ley; pero si se quiere penalizar la urbanización ilegal y la piratería, hay que tomar una decisión, porque el problema es que todo el mundo está de acuerdo en sancionar a los urbanizadores piratas; pero a la hora en que estamos frente a un texto nos asustamos, entonces decidamos, penalizamos o no penalizamos al urbanizador pirata, porque hay disposiciones, hay disposiciones suficientes para sancionar a una expropiación de acuerdo con la ley, en este momento ya está consagrada la expropiación para el urbanizador pirata. Vean ustedes que la Ley 9ª dice perfectamente que el urbanizador pirata pierde la propiedad sobre los predios que haya urbanizado.

entonces aquí lo que falta es una decisión, o se penaliza o no se penaliza, y a mí me parece mucho más importante saber cuál es la intención de la Comisión, de penalizar o no penalizar, para ir hacia la redacción de una norma, porque si la Comisión considera que no se debe penalizar, que se debe sancionar al urbanizador pirata de otra manera con sanciones administrativas o económicas, pues entonces tomemos una decisión para que la Subcomisión nos traiga un artículo con ese enfoque.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:**

Continúa la discusión sobre la proposición presentada por, o mejor, sobre el articulado hay una proposición suspensiva del Senador Espinosa, tiene la palabra.

**Honorable Senador Gustavo Espinosa Jaramillo:**

Señor Presidente, hay un dicho muy antiguo que dice que el mal ejemplo cunde, como desde el Gobierno y desde los medios de comunicación se ha establecido la metodología de señalar como enemigo de la sociedad o estigmatizar o desacreditar a quien no está de acuerdo con una iniciativa que puede tener un gran acierto; pero especialmente tiene favor intelectual o favor institucional, pues ahora estamos escuchando lo mismo, resulta que si votamos contra el aplazamiento o contra el proyecto lo que se va a decir mañana en los medios de comunicación es que nosotros los que votamos en contra o por el aplazamiento no queremos que se penalice a los urbanizadores piratas. Eso es lo que se va a decir mañana y eso es lo que se desprende de la exposición del Senador Cuéllar, pues no porque tenemos unas discrepancias profundas sobre el tipo penal que quieren aquí tratar, vamos a proteger como bien jurídico la violación de la ley o lo que queremos proteger como bien jurídico es el derecho del ciudadano a una buena calidad de vivienda, lo que hay que proteger no es la

formalidad, sino la realidad, lo que estamos insinuando aquí algunos no es porque estemos opuestos a que se sancionen los defraudadores de la vivienda que llaman piratas, urbanizadores piratas, lo que queremos insinuar es que esta es una oportunidad maravillosa para proteger como bien jurídico el derecho que tiene el ciudadano de tener buena vivienda, sea vivienda barata o sea vivienda cara, de condominio, vivienda plana, horizontal, rural o urbana. Es lo que estamos planteando; pero que no se nos insinúe que es que no queremos penalizar la ley que le exige al urbanizador pirata que se ajuste a unas normas, porque entonces a dónde vamos a llegar, uno guarda silencio porque no tiene más remedio cuando lo están extorsionando y lo están presionando, desde los medios de comunicación; pero vuelve uno a entrar en los temas y vuelve y surge el fantasma es que no quiere que se penalice el delito.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Yo tengo que hacer claridad, yo no he dicho lo que acaba de decir el Senador Espinosa, todo lo contrario, me he declarado aquí siempre de penalizar todos los actos ilegales, yo no soy partidario de penalizar ni de perseguir a nadie por sus posiciones políticas o ideológicas, yo quiero que se me respete esa actitud mía, yo lo que estoy diciendo es esto, por el contrario empecé diciendo que no era partidario de penalizar a los urbanizadores y aceptamos la penalización de los urbanizadores en la medida en que solamente se lo haga para los que lo hacen con el propósito de beneficiarse, y de explotar a los pobres que no tienen vivienda, lo que digo yo es que tomemos aquí una decisión en el sentido de que si penalizamos o no penalizamos, ¿por qué?, porque en la ley vigente hay suficientes normas, honorables Senadores, para sancionar a los urbanizadores piratas, por ejemplo el artículo 53 de la Ley 9ª del 89, dice: Para los efectos previstos en el último inciso del artículo 30 de la Constitución Política, declárase que existen motivos de equidad para decretar la expropiación sin indemnización cuando el propietario de un inmueble ubicado en sitio apto o no apto para urbanizar en contravención a la normas sobre usos del suelo, o fuera del perímetro sanitario y urbano de un municipio del Distrito Especial de Bogotá, de un área metropolitana, de la Intendencia de San Andrés y Providencia, o sin contar con los permisos, licencias requeridas por las leyes y acuerdos, aprovechándose de la necesidad de vivienda de los ocupantes, venda, prometa en venta, promueva o tolere la ocupación de dicho inmueble, para vivienda de interés social.

Ven ustedes que hay una sanción económica drástica para el urbanizador pirata, se le expropia, me parece una sanción suficiente; yo soy partidario de que ésta es una sanción

suficiente, y yo lo que estoy diciendo es que tomemos la decisión ahora, para que la Comisión si acepta, cual es la voluntad política de esta Comisión, si penalizar o no penalizar al urbanizador pirata, no es que esté diciendo que los que están en contra están patrocinando un proyecto ilegal, están beneficiando una actitud ilegal, de ninguna manera, yo tengo respeto por la posición de todos mis colegas, yo discrepo y tengo el mismo respeto por la posición mía, muchas veces insular, yo voto solo aquí, nunca me ha dado temor votar solo en proyectos que son trascendentales y difíciles, sobre los cuales existen prejuicios en la sociedad colombiana y lo hago sin temor, yo lo respeto a usted, Honorable Senador Espinosa; pero también exijo que se tenga la misma consideración con mis posiciones. Muchas gracias.

Del estudio sostenido sobre el articulado y en sus correspondientes intervenciones los honorables Senadores Gustavo Espinosa Jaramillo y Luis Guillermo Giraldo Hurtado, manifestaron la conveniencia de aplazar la discusión del proyecto y nombrar una subcomisión con plazo de cuatro (4) días, para que rindieran un informe de acuerdo con lo planteado por los que intervinieron, lo cual se concretó en la siguiente proposición:

#### **Proposición número 128**

Aplácese la discusión del Proyecto de ley número 151 de 1994, "por medio de la cual se tipifica penalmente la conducta del urbanizador ilegal", y designase una subcomisión para que en el plazo de cuatro (4) días presente un nuevo texto.

(Fdo.) honorables Senadores *Mario Uribe Escobar, Luis Guillermo Giraldo, Hugo Castro Borja, Jorge Ramón Elías Náder, Gustavo Espinosa Jaramillo.*

Abierta su discusión y sometida a votación la moción número 128, fue aprobada por 11 votos afirmativos contra 4 votos negativos, previa verificación solicitada por el honorable Senador Germán Vargas Lleras.

En desarrollo de la aprobación dada a la moción anterior, la Presidencia integró la Subcomisión solicitada con los siguientes honorables Senadores: Parmenio Cuéllar y Germán Vargas, ponentes; Gustavo Espinosa, Luis Guillermo Giraldo, Jorge Ramón Elías Náder y Héctor Helí Rojas.

Los siguientes honorables Senadores dejaron sendas constancias, así:

#### **Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Para dejar constancia de mi voto en contra de la proposición de aplazamiento, no porque esté convencido de lo contrario sino porque creo que se ha aplazado una definición importante, sigo sosteniendo que el urbanizador pirata es un estafador y que hay como perseguirlo en el Código Penal, sino que faltan autoridades que lo hagan.

#### **Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:**

Que quede en el acta la constancia del Senador Héctor Helí Rojas. Se designa la Comisión que fue aprobada de esa Subcomisión harán parte los Senadores Vargas y Cuéllar y los Senadores Espinosa, Elías Rojas y Giraldo.

Continúe con el Orden del Día, señor Secretario.

#### **Honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado:**

Para dejar constancia, señor Presidente, que yo soy partidario de la penalización de los urbanizadores piratas; pero yo creo que por cuatro días no va a haber una catástrofe en este caso y más bien es mejor demorarnos cuatro días y tomar una buena determinación que hacerlo de manera apresurada.

#### **Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Mi posición quedó expresada cuando dije que votaba la proposición, con el interés de que el próximo martes tomemos una decisión, así que no es el afán de dilatar el proyecto, yo creo que es bueno, que hay que tomar unas definiciones más profundas porque había algunas dudas en su propia redacción, por eso voté la proposición; pero es con el ánimo de tomar una decisión el próximo martes.

\* \* \*

**2. Ponencia para primer debate sobre el Proyecto de ley número 169 de 1995, "por la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasará a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones".**

Ponentes: honorables Senadores José Renán Trujillo García y Alvaro Ramón Escobar.

Autor: Ministro de Gobierno, doctor Horacio Serpa Uribe.

Articulado: *Gaceta* número 82 de 1995.

Ponencia primer debate: *Gaceta* número 82 de 1995.

La Presidencia para que se sirviera explicar este proyecto, concedió el uso de la palabra al honorable Senador Alvaro Ramón Escobar Parra, uno de los ponentes, quien en los siguientes términos lo hizo:

Señor Presidente, honorables Senadores, señor Ministro de Gobierno, quiero antes de proceder a leer el informe que se presentó para primer debate, hacer una introducción muy concreta de lo que significa el Proyecto de ley 169; pero antes también quiero hacer un reconocimiento público aquí al trabajo adelantado por el doctor José Renán Trujillo García, dada

la reciente vinculación que tengo con el parlamento colombiano y que el doctor José Renán ha sido el ponente desde el principio y yo inicié la marcha ya cuando estaba el proyecto andando, pese a eso hemos tratado de trabajar lo más mancomunadamente posible y así rendimos el informe que, repito, más adelante leeremos.

Es importante que la Comisión entienda que este proyecto fue presentado por el Gobierno a través del Ministro de Gobierno, doctor Horacio Serpa Uribe, aproximadamente en el mes de agosto del 94, ya cursó en la Cámara de Representantes, está aprobado de manera definitiva y ahora se encuentra aquí para que la Comisión Primera del Senado considere el informe a que nos vamos a referir más adelante.

Creemos con seguridad los ponentes de este proyecto, que está futura ley, siendo muy optimistas, encarna realmente la participación ciudadana de que habla la Carta Magna o Fundamental del 91, ya que le da las herramientas idóneas para que el ciudadano común y corriente, el de los municipios más alejados del país, el de las veredas, el de las provincias, las partes rurales estén más de la mano del Gobierno Central, es realmente la descentralización que ha propiciado el Legislador del 91, ya que aquí se busca es la descentralización, repito, para que haya una participación ciudadana más acorde a la necesidad de cada región de Colombia.

Se ha denominado como la Cancillería de Asuntos Internos, por lo que acabo de decir y repito obedece fundamentalmente a la modernización que nos exige el Constituyente del 91, este tipo del proyecto se entienda como la relación que el Gobierno Central y las regiones tendrán en la manera de implementar y conseguir el ordenamiento territorial, la descentralización, la autonomía regional, los derechos y las minorías, frente a la paz. Hay que hacer también, que hacer historia, señor Presidente y honorables Senadores, de que este Ministerio del Interior no es nuevo para Colombia, ya que la Constitución de 1821 exactamente también la creó y hablo de este Ministerio del Interior, después ya en la reforma del 86 quedó como Ministerio de Gobierno, realmente trata de 7 aspectos fundamentales el proyecto, que son los asuntos políticos, los derechos y las libertades fundamentales, el orden público, la paz y la convivencia ciudadana. El tercer punto que abarca el proyecto son los asuntos indígenas, las comunidades negras y las minorías étnicas, así como los asuntos electorales, el quinto punto habla sobre orientación y dirección del sistema nacional para la prevención de desastres y el sexto punto es el que preserva los derechos de autor.

Yo creo, señor Presidente, que con esto tenemos antes, repito, de dar lectura al informe presentado, dar una idea muy somera pero

concreta de lo que realmente podría significar hacia el futuro la creación de este Ministerio del Interior.

Concluida la intervención del Senador Escobar, hizo uso de la palabra el honorable Senador José Renán Trujillo, para manifestarle a la Comisión que se encontraba impedido para participar en la discusión y votación del artículo 5º, numeral 3º y que además pedía a la Presidencia se sirviera preguntar a la Comisión si acogía este impedimento, lo cual hizo la Presidencia, y la Comisión lo aceptó, en los siguientes términos:

Honorables Senadores, antes de iniciar mi intervención, quisiera, señor Presidente, que quedara expresa en el acta mi declaratoria de impedimento para participar en el artículo 5º, numeral 3º, tanto en la discusión del tema como en la votación respectiva, y solicitarle, señor Presidente, que esta declaratoria de impedimento la someta usted a aprobación de la Comisión Primera, en razón a que toca el tema vinculado con la política de paz y como lo saben perfectamente, honorables Senadores, quien hoy ejerce las funciones de Alto Comisionado para la Paz es el señor doctor Carlos Holmes Trujillo, cuyos vínculos sanguíneos con el suscrito Senador lo conocen ustedes perfectamente y la opinión pública.

Aceptado por la Comisión el impedimento del honorable Senador Trujillo, como ponente leyó el informe, y en su lectura fue interpelado por el honorable Senador Carlos Martínez Simahán, así:

**Honorable Senador José Renán Trujillo García:**

Con el fin de otorgarle plena claridad a los honorables Senadores, quisiera darle lectura al informe para primer debate del proyecto de ley por el cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura del Ministerio de Gobierno que pasará a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones.

Honorables Senadores...

Se lee la ponencia que se encuentra debidamente publicada en la Secretaría.

**Honorable Representante Carlos Martínez Simahán:**

En primer lugar en lo que hemos leído de la ponencia es de verdadero interés...

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Eso es lo que nos ha permitido aterrizar en lo que estamos hoy, lo que era el Ministerio anterior y el Ministerio que se concibe, yo de antemano le informo que estoy muy de acuerdo con el diagnóstico como se ha concebido el diagnóstico del proyecto, tengo algunas observaciones sobre lo que pueda ser la solución, es otro caso que ya lo explicaremos en la

discusión; pero que me parece que no debíamos prescindir y así se lo agradecería a los antecedentes históricos que nos dan mucho fundamento para lo que vamos a discutir.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García:**

Con mucho gusto, Senador Martínez.

**Antecedentes históricos...**

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Como las observaciones que puedan realizarse se han hecho estudiando el texto original de la Cámara ¿usted nos podría resumir un poco las modificaciones realizadas por Su Señoría?

**Honorable Senador José Renán Trujillo García:**

Honorable Senador, substancialmente la ponencia trae la ordenación de los temas que fueron aprobados en la Cámara de Representantes, colocándolo bajo títulos específicos que denominan cual va a ser el objeto y las funciones que desarrollará el Ministerio del Interior, se había presentado la aprobación de un proyecto al interior de la Cámara de Representantes, que en nuestro sentir, sin tomar la definición de ordenamiento territorial en algunos casos, sin tomar el esquema de participación ciudadana en otros, sin colocar exactamente cuál sería la participación directa en el nuevo Ministerio del Interior, en caso de surtir la aprobación al interior del Senado de la República, en casos de orden público en el tratamiento de la paz, en el tratamiento de las minorías étnicas y en el tratamiento de la libertad de cultos, tal como lo hemos nosotros acoplado en el proyecto que presentamos a su consideración.

En resumen, honorable Senador, como propuesta nueva que presentamos el equipo de ponentes es el impulso que se le otorga a la participación ciudadana, a la creación de la unidad administrativa para el desarrollo institucional con el fin de que allí quede exactamente instaurado naturalmente respetando el criterio que para esos efectos se tenga en la implementación de la planta orgánica del Ministerio del Interior, las funciones de vínculos directos con las entidades territoriales y naturalmente como un gran ente coordinador en lo que debe ser todo el manejo de la política al interior del país. Este proyecto, honorable Senador, es simple y llanamente ubicar el actual Ministerio de Gobierno dentro de lo establecido por la Constitución de 1991, asignándole a él las funciones contenidas en la norma constitucional.

Señor Presidente, si no existe ningún tipo de inquietud adicional que si existiera la absolvemos con el doctor Alvaro Ramón Escobar, y entramos a profundizar en los que los honorables Senadores consideren conveniente.

Concluida la anterior lectura, la Presidencia abrió la consideración de la proposición con que los ponentes concluyen su informe, y para referirse a ella, intervinieron los honorable Senadores:

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Muy amable, señor Presidente, señor Ministro y señores Senadores, sea en este caso no por lisonja sino por zalamería felicitar muy sinceramente a los señores ponentes por el esfuerzo tan meritorio que han hecho para presentar el texto de una ponencia que es bien ilustrativa, que es bien profunda y que vale la pena que quede consignada en los anales o en la *Gaceta del Congreso* mejor, porque ya no hay anales, señor Presidente, de pronto a manera de agua fiestas como lo he hecho últimamente, tengo que dejar consignadas unas preocupaciones con relación a este proyecto, y manifestar desde ahora que lo votaré negativamente porque de un somero estudio que le he hecho, encuentro que tiene unas profundas inconsistencias que son insuperables desde el punto de vista constitucional.

Primero. He visto que este proyecto en el artículo 2º cuando habla del objeto, del mismo señala como materias de las cuales se ocupará el Ministerio del Interior, las siguientes:

El ordenamiento territorial, y todo su desarrollo con la Nación, con las entidades territoriales, los derechos, los asuntos políticos, la democracia participativa, los derechos y las libertades fundamentales, la paz, la convivencia ciudadana, los asuntos electorales, la participación ciudadana en la vida y la organización social y política de la Nación, la protección de los derechos de la libertad religiosa, la libertad de cultos, es decir tiene todas las materias que la constitución ha dicho que se deben reglamentar y que se deben establecer mediante leyes estatutarias, claramente, si uno ve el artículo 151 de la Constitución, encuentra que todos estos son de las señaladas como en el 152, como las materias que el Congreso regulará a través de leyes estatutarias, allí está obviamente la organización y el régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de oposición, las funciones electorales, las instituciones y los mecanismos de participación ciudadana.

¿Qué es lo que ha pasado?, en mi concepto, señores Senadores, que se ha olvidado que estos derechos y estas garantías fundamentales son ejercidos por los ciudadanos sin que allí tenga determinación el Gobierno Nacional porque los derechos son de los ciudadanos, antes del mismo Estado, el Estado está es para servirles a los ciudadanos y no para meterse ni a coordinar, ni a dirigir, ni a establecer, ni a manifestar, ni a decir cómo los ciudadanos deben ejercer esos derechos fundamentales que tienen sus mecanismos muy estructurados en la Constitución para cualquier colombiano

es más fácil y es mucho mejor, en relación con su libertad de culto, con su libertad de religión, con su libertad de expresión, con su libertad política, es mucho más fácil recurrir a la tutela que andar pidiéndole audiencia al Ministro de Gobierno para ver si se lo garantiza o no. Ahí hay un absurdo jurídico bien de fondo, y me parece que estos temas si se le quieren atribuir al Ministerio del Interior, hay que hacerlo a sabiendas de que son derechos fundamentales, garantías electorales y políticas que sólo se pueden tratar aquí mediante el mecanismo de la Ley Estatutaria, de las mayorías calificadas, del control previo de constitucionalidad fundamentalmente.

Yo quería hacer esta observación con relación a este proyecto, o a este texto que tengo en mis manos, y también a manera de ejemplo, porque ahora en las Comisiones de Conciliación manejadas, dirigidas, orientadas por los Ministros correspondientes.

Quiero simplemente decir que observo que el artículo 6º y el título del proyecto son absolutamente confusos, y a mí modo de ver profundamente inconstitucionales, dice el título del proyecto que por este proyecto se fijan los principios y las reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasará a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones. Pues ocurre que las únicas leyes en las que el Congreso Nacional se puede limitar a fijar principios y reglas generales son las llamadas leyes marco que señala el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución donde dice: Se ocupará el Congreso de dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para las siguientes materias y mencionan el crédito público, el comercio exterior, los aranceles, el régimen cambiario, actividades financieras todas menos las que he señalado en el artículo 1º del proyecto que versa sobre derechos fundamentales de las personas esencialmente.

Entonces uno se pregunta si fuera del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, existe otra ley marco, y la respuesta es obvia que no hay más leyes marco, porque el mismo artículo 150 en el artículo 7º atribuyó esta competencia al Congreso a través de leyes ordinarias y dijo que el Congreso sólo el Congreso, es el que puede determinar la estructura de la administración nacional y crear suprimir o fusionar Ministerios, qué es lo estamos haciendo aquí, qué estamos fusionando, creando un Ministerio del Interior pero dándole unas atribuciones del Ministerio de Gobierno, y asignándole otras, pero ¡ojo! Que es que el mismo numeral 7º dice: Determinar la estructura de la administración, crear, suprimir, fusionar Ministerios, señalando sus objetivos y estructura orgánica.

Claro es elemental que aquí puede, señor Ministro, proponer los que creemos 10 Ministerios, pero nosotros le decimos cuál es la estructura de ese Ministerio, porque si no usted que no lo voy a mencionar aquí en estos avatares de la política, sino cualquier otro Ministro que pueda llegar, crea la planta que le da la gana, con los cargos que le dé la gana, con los sueldos que le dé la gana y de manera que le venga en gana. Esa atribución es propia, nuestra, señor Ministro y señores Senadores, obviamente habrá quien salga qui a decirle que el artículo 189, numeral 16 de la Constitución atribuye al Presidente como suprema autoridad administrativa entre otras la siguiente función: Modificar la estructura de los Ministerios, departamentos administrativos y demás entidades y organismos administrativos, nacionales con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”.

Pero entonces no se puede hacer una ley para decirle al Ministro que creemos o que fusionemos unos Ministerios, como el que quiera sino que tenemos que decirle que puede sí modificar esos Ministerios, pero con base en la planta que hagamos nosotros y es que, señor Ministro, se llega a un extremo tan complicado en esto, que el proyecto no habla de cual va a ser la planta del Ministerio del Interior, no se sabe, se alcanza a decir lo siguiente una cosa que se inventaron, flexibilidad institucional, las estructuras orgánicas serán flexibles, tomando en consideración que las dependencias que integran diferentes organismos sean adecuadas a la división de los grupos de funciones que les corresponda ejercer debidamente evaluables por las políticas, la misión y el área programática.

Para tal efecto tendrán una estructura simple, basadas en las dependencias principales que requiera el funcionamiento del Ministerio, entonces es cuando uno sospecha que lo que quiere el Gobierno es que le demos un cheque en blanco para montar una estructura burocrática, una estructura administrativa a espaldas del Congreso, pero además nos hablan de una estructura simple que sea flexible, es decir si de pronto al Ministro le interesa y se va a hacer campaña para la Presidencia puede flexibilizar las funciones y decir que los funcionarios y la burocracia del Ministerio deben dedicarse a la función de hacer la propaganda política del Ministerio de turno. Yo creo que hasta allá no podemos llegar, entre otras cosas, señor Ministro, porque el artículo 122 de la Constitución señala con absoluta claridad que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o en el reglamento, para proveerlos de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en los presupuestos correspondientes.

Entonces cómo vamos a crear una estructura simple pero flexible, es que en Colombia ningún funcionario puede ejercer funciones distintas de las que le establece la ley o el reglamento y ahí está en el Estatuto Anticorrupción, hay una norma muy clara para que quien haga esas flexibilizaciones, señor Ministro, pierda la vinculación oficial y nunca más pueda volver a trabajar con el Estado.

A mí me parece que se comete una arbitrariedad por decir lo menos, con el pueblo, si le damos al Gobierno, este cheque en blanco, es que señor Ministro, uno queda loco, cuando le dicen que van a simplificar y a flexibilizar la burocracia del Ministerio de Gobierno, pero al final, en unos artículos de esos que siempre están los proyectos que trae el Gobierno, miren se crea la unidad administrativa especial para el desarrollo institucional de las entidades territoriales.

Se crea la unidad administrativa especial para la preservación del orden público, la atención de los desastres, se crea el fondo para la participación ciudadana, se monta un plan de indemnización para los funcionarios que actualmente trabajan con el Ministerio de Gobierno y que sean desvinculados, entonces que más no quiere el Gobierno, un cheque en blanco para no saber cuántos cargos tenga el Ministerio del Interior, un cheque en blanco para que no sepamos cuánto va a valer esa planta, un cheque en blanco para crear divisiones paralelas a las unidades administrativas que estamos creando aquí y un plan de indemnización para deshacerse de los actuales funcionarios del Ministerio, me parece que eso es muy amplio, me parece pues no podemos llegar allá.

Señor Presidente y señores Senadores yo tengo que dejar en su atención estos dos puntos, aquí hay temas que solamente pueden ser tratados en una Ley Estatutaria y aquí el Gobierno se está abrogando una competencia que le corresponde al Congreso, cual es la de crear la estructura del ente que va a aparecer, es elemental que el Ejecutivo está para proveer los cargos que nosotros creemos en la ley, pero no es bueno un ejecutivo que de manera libertina pueda crear los que él quiera y al precio que él quiera.

Este proyecto repito, no se sabe cuánto va a valer, no sé si estará avalado por el Ministerio de Hacienda, por lo menos el plan de indemnización de los funcionarios, supongo que sí, uno no puede pretender que el Gobierno sea tan torpe de no ir a traer todos esos avales, decir que está respaldado el gasto del Ministerio del Interior.

Señores Senadores, yo en segundo lugar votaré en contra de este proyecto, porque este proyecto con todo respeto de los señores ponentes, y esto es para discutirlo con altura y con madurez, porque aquí ahora cuando uno

critica algo se viene el ponente a hacerle el reclamo personal, no yo vengo aquí a discutir si no lo hiciera no me podría ir tranquilo a votar una iniciativa sin decir lo que pienso y lo que creo, puedo estar equivocado y muchas veces lo he estado y acepto mis equivocaciones, pero con todo respeto, quiero decir que este proyecto es un atentado a la descentralización administrativa y la a autonomía de las entidades territoriales, se trata de volver a montar un cacicazgo y una tutela incomprensibles e inadmisibles dentro de la Constitución del 91, se dice que la primera función en relación con las entidades territoriales por parte del Ministerio del Interior será servir de instancia superior en la gestión política de los asuntos internos territoriales, en el artículo 5º. Canalizar las demandas de las entidades territoriales en lo relativo a su autonomía y conciliación política e institucional, y gestionar los propósitos políticos de la descentralización.

Entonces otra vez los Gobernadores y los Alcaldes van a tener que hacerle cola al Ministro del Interior para que les canalice, les gestione y como instancia superior, les tramite los temas relativos a su autonomía, que señores Senadores no se los ha regalado el Estado, ni el Congreso, sino que se los dio la Constitución Política cuando dijo que Colombia es una República unitaria con autonomía en sus entidades territoriales, para que puedan gobernarse por sí mismas, para que puedan manejar sus propios asuntos, para que puedan manejar su régimen fiscal, sin tutelas, sin gestores, sin coordinadores, sin canalizadores, a nivel nacional, me parece y perdónenme la vehemencia, que ese punto es verdaderamente atentatorio de la autonomía de las entidades territoriales.

En el punto b) del mismo artículo se dice que al Ministerio del Interior le corresponde coordinar la agenda legislativa del Gobierno en todas las materias que tengan que ver con el ordenamiento, la autonomía territorial y la descentralización, y velar por la coherencia constitucional y la política de descentralización administrativa, ahí sí es todo, todo lo que no venga coordinado por ese superministerio, de parte de las entidades territoriales no va a ser parte de la agenda legislativa, si las entidades territoriales o las comunidades de esas entidades territoriales quieren hacer uso de su derecho a intervenir, incluso para modificar la Constitución, tendría que ir a ver si el Ministro les canaliza, les orienta o les coordina.

A nivel puramente ejemplificativo, quisiera decir que este superministerio se nos va a volver Corte Constitucional y Consejo de Estado, no quieren nada más sino acabar con la autonomía y ahora su distancia jurídica también, viera lo que dice la y) de ese artículo 5º. Ejercer como instancia de consulta en materia de interpretación de las normas sobre administración pública territorial, sin perjuicio entre

otras de la función que en materia tributaria corresponden a la Dirección de Apoyo fiscal del Ministerio, en desarrollo de esta facultad emitirá conceptos con carácter general y abstracto, un nuevo legislador en Colombia, conceptos generales abstractos e impersonales a manera de la ley que hace el Congreso, imagínese ese Ministro con ese poder no sólo de interpretar la ley, sino de emitir conceptos generales y abstractos que mantengan la unidad de la interpretación y aplicación de tales normas.

Yo creo que hasta allá sí no podemos llegar, la ley la interpretamos nosotros, hay un órgano consultivo del Gobierno que es el Consejo de Estado, ahora va a aparecer otro que va a ser el Ministro del Interior que le va a decir a los Alcaldes y a los Gobernadores cómo deben interpretar la ley y que les va a dar conceptos generales y abstractos de carácter obligatorio se supone, para mantener la unidad de la interpretación y aplicación de las normas.

El Ministerio del Interior va a ser coordinador del Gobierno con el Congreso y eso está bien, pero en esa coordinación se limita a ocuparse de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos que repito se garantizan en la propia Constitución y no haciendo fila en la puerta de un Ministerio, yo no quiero quitarles mucho tiempo, pero aquí por ejemplo se lee: Definir la política en materia indígena previa concertación de las comunidades indígenas, si es que los territorios indígenas son y en eso el Congreso es el que tiene la facultad de dictar la ley, una entidad territorial potencial con todas las características del departamento y del municipio que no tienen porque someterse a concertación como lo dice aquí el Ministerio de Gobierno. Obviamente hace parte del Estado y puede someterse a algo que no le debe gustar a este Gobierno, que es a la coordinación, a la subsidiaridad, a la ayuda del ente nacional al ente menor, pero ahora lo llaman es a concertar en lugar de llamarlos a ayudar, ejercer mediante la dependencia competente la representación legal de las comunidades indígenas, ante las autoridades del Estado en defensa de su integridad y autonomía cultural.

Yo no voy a profundizar en esto dejemos al Senador Muelas y al Senador Muyuy y ellos digan que ahora la personería que les dio la Constitución la ejerza el Ministro del Interior. Lo mismo las comunidades negras donde entra el Ministerio a ser una tutoría complicadísima y que no voy a profundizar para no hacerme más extenso.

En relación con los asuntos electorales, el Ministerio del Interior va a promover la modernización de las instituciones y exposiciones electorales, y a velar por el libre ejercicio de los derechos políticos, va a coordinar con el Congreso Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil las acciones inhe-

rentes a garantizar el proceso electoral, y a expedir las disposiciones necesarias para el normal desarrollo del proceso, las garantías para el ejercicio de los derechos políticos y obviamente el orden público. En tal virtud el Ministerio del Interior, organizará las delegaciones especiales para el seguimiento del proceso electoral y garantizará su desarrollo.

Ahí está el problema de que toca a la autonomía y la independencia del órgano electoral, el Ministerio del Interior no está sino para garantizar el orden público y el libre desarrollo del proceso electoral, sin entrar a dar normas ni a coordinar nada de la parte electoral, porque la Constitución quiso que entre nosotros la rama electoral no fuera parte del poder público, sino que fuera un órgano autónomo e independiente. Hay cosas que no entiendo, que de pronto estudiándolas mejor voy a tratar de emplearme a ver qué ocurre después. Se crea una confusión entre los principios que deben orientar las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, por ejemplo el principio de subsidiaridad es patrimonio de la autonomía regional en Colombia, se trae de la siguiente manera:

El sector del interior del nivel más amplio se supone el Ministerio del Interior, deberá apoyar transitoriamente a aquellas instituciones que carezcan de capacidad técnica para la gestión de las actividades que buscan el logro del objetivo de esta ley. Entonces lo que en la Constitución dice en el artículo 288, un principio general inalienable de las entidades territoriales de estar en todo momento en posibilidad de que el nivel nacional las subsidie y las apoye, aquí en el proyecto lo vuelven transitorio como que apoyar transitoriamente a los municipios y a los departamentos en la prestación de los servicios públicos, eso debe ser perpetuo y debe ser permanente, cada que no pueda el municipio, cada que no alcance el departamento, debe salir la Nación que es la más poderosa a subsidiarlo, a ayudarlo a hacer la obra o a montar la infraestructura que permita prestar el servicio público.

En relación con el principio de concurrencia también señalado en el artículo 288, dice "Cuando sobre una materia se asignen competencias a los diferentes sistemas y niveles del sistema del interior, que deban desarrollarse en unión o en relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerla de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades, ahí está un nación michicata y pacata, un Gobierno pecato, tacaño, con los entes territoriales que cuando lo llaman a que lo subsidie, entonces dice que sólo lo hará temporalmente, y que cuando lo llaman a que concurran, cuidadito se va más allá respete las competencias del ente territorial y no le vaya

a ayudar en un centavo más de lo que corresponde a la ley.

La concurrencia de la Nación tiene que ser una concurrencia generosa, una concurrencia amplia, porque es a ella a la que corresponde en primer término el manejo de los servicios públicos del país. Yo podría seguir, pero pienso que con esto pudiéramos abrir el debate y que se escuchen otras opiniones, porque hay puntos que no he entendido todavía.

El artículo 22 dice: Autorizaciones presupuestales: Autorízase al Gobierno Nacional para adelantar los traslados y las operaciones presupuestales que fueren necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en esta ley. Sí y por qué monto y por qué cantidad y para mil cargos y para 10.000 o para cuántos. Autorizaciones así en blanco para lo que pueda, para lo que necesite el Ministro de turno, ¿por cuánto los vamos a autorizar?, si es que no lo dice el proyecto hay otros artículos. Yo creo que es por mi falta de estudio del régimen de la autonomía local en Colombia que no alcanzo a entender bien, lo dice el 4º. Por ejemplo, sistema administrativo del interior, son instancias seccionales y locales del sistema administrativo del interior, las respectivas Secretarías de Gobierno, y las demás unidades, organismos, dependencias administrativas que ejerzan en las entidades territoriales, funciones afines a las encomendadas al sector del interior, dentro del ámbito de su competencia y de su jurisdicción.

No entiendo ahora si es que el Ministro va a mandar en los Secretarios de Gobierno Departamentales y es que va a cerrar una Secretaría de Gobierno Departamental paralela a la que nombra el Gobernador o si es que, repito, a manera de instancia superior como lo dice el otro artículo va a ser jefe de los Gobernadores, perdón jefe de los Secretarios de Gobierno. Eso sí sería gravísimo, eso sí sería un retroceso muy grande, eso sí le haría a uno pensar que el Presidente Samper quiere acabar con esa pobre carta del 91 con ideas como la de tener una sola Cámara, pero tener un Ministerio del Interior poderosísimo que legisle, que dé conceptos, que dicte normas generales y abstractas, que mande en los Gobernadores, que tutele a los indígenas y a los negros y que obviamente apalee muy duro a los liberales y a otros que se acerquen a criticarle sus iniciativas y sus propuestas, pues no tienden sino a desbordar la Constitución.

Señor Ministro, ya sé que irá a intervenir, espero que se aclaren estos puntos y sobre todo me diga cuánto vale este proyecto y cuánto vale el plan de indemnización, y cuánto vale crear esas tres unidades especiales administrativas y qué es en sí lo que piensa usar el Gobierno, cuántos cargos es que va a crear, yo no iría a pedir ninguno porque usted sabe que me volví estadista y ando estudiando los proyectos en lugar de hacer cola en los altos despachos del

Estado. Entonces me queda mucho tiempo para fastidiarle la vida aquí con estas cuestiones e intervenciones. Señores ponentes mis respetos por mi ponencia, lo único que quiero es que se debatan estos temas uno a uno, que con responsabilidad que nos caracteriza a todos, estudiemos este proyecto con mucho cuidado y con mucho detenimiento. Le agradezco mucho, señor Presidente y desde ahora pediré que por la trascendencia del proyecto, la discusión sea artículo por artículo. Muchas gracias.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:**

Continúe la discusión, tiene la palabra el Senador Ponente, Trujillo García.

Fogosas como todas las intervenciones del honorable Senador Héctor Helí Rojas la que acabamos de escuchar, y me parece muy bien que así sea, porque si algo tienen los proyectos que conduce quien habla en esta Comisión el la plenaria honorable Senador Héctor Helí, es de jamás impedir la libre expresión y mucho menos a personas que como usted o como a mí, nos ha ungido el pueblo con su respaldo en las urnas, para venir precisamente a hablar no a callar, sino a elevar con altivez y con la frente en alto los posicionamientos ideológicos y doctrinarios que cada uno de nosotros defiende en esta corporación legislativa. Me parece muy bien que así sea, no puedo compartir mucho de los temas que usted ha tocado honorable Senador, porque respetables como son sus posicionamientos en mi sentir no están vinculados con lo que es la realidad del proyecto.

Pero como los ha tocado masivamente yo quisiera colaborar, honorable Senador Héctor Helí Rojas, a que los tratáramos individualmente, y por esa razón creo que lo más conducente una vez sea aprobado el informe rendido, pasemos, señor Predidente, y es una proposición que le formulo a la plenaria de la Comisión de que entremos a debatir artículo por artículo el proyecto que hemos colocado a su consideración, haciendo eso si claridad en que el título del proyecto es modificación del Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior. Empecemos por allí, porque ese es el verdadero título del proyecto es una modificación, aquí no estamos ni transformando, ni estamos fusionando, ni estamos creando, ni estamos modificando la Planta del Ministerio de Gobierno en el Ministerio del Interior, ni estamos modificando las funciones que venía ejerciendo el Ministerio de Gobierno bajo la luz de la Constitución de 1886, para adecuarlas a la Constitución de 1991, pero con el mayor gusto, señor Presidente, le pediría que entráramos artículo por artículo.

**Doctor Horacio Serpa Uribe, Ministro de Gobierno:**

Mil gracias, distinguido señor Presidente de la comisión, distinguidos Senadores de la

Comisión primera, señores ponentes, primero quiero registrar mi satisfacción por la gratísima oportunidad de poder departir con ustedes, a propósito de un tema de tanto interés, les agradezco inmensamente entonces que me hayan permitido el uso de la palabra y deseo utilizarla muy brevemente en esta primera parte del debate, de la parte general, para ahondar en algunas consideraciones y a las ya inteligentemente expuestas por los señores ponentes sobre el contenido y el objetivo del propuesto que a consideración del Congreso ha traído el Gobierno Nacional y para también de manera general, mientras como se acaba de proponer se analizan una a una las cláusulas de la propuesta, referirme a las interesantísimas observaciones que acaba de hacer el señor Senador Héctor Helí Rojas, es una lástima que en este momento no nos acompañe, yo quería decirle que sus observaciones me parecen muy agudas y muy importantes, van a servir para darle profundidad al debate para tener una cabal noción de la propuesta gubernamental y habiendo sido como son evidentemente objeto de un riguroso análisis de la propuesta no me cabe ninguna duda de que corresponden a la talla de estadista que no es de ahora, sino de siempre desde hace muchos años, desde cuando en el Congreso de la República quienes hemos estado atentos a estos debates de la cuestión política, nos acostumbamos a conocerlo y a observarlo y a admirarlo en su fogosidad, en la profundidad de sus conceptos y el interés de Patria que siempre pone por delante en cada una de sus apreciaciones parlamentarias.

Lo primero que yo deseo señalar es que el Gobierno, no tiene ningún interés en entrar a saco en relación con las normas de la Constitución Nacional, este Gobierno tiene de la Constitución la mejor opinión, y precisamente la propuesta del Ministerio del Interior tiene el objetivo de buscar adecuar las funciones de esta dependencia oficial, con los nuevos cometidos impuestos a la Rama Ejecutiva del Poder Público por la Constitución de 1991.

El Gobierno considera que es necesario profundizar en el tema de la descentralización, todas y cada una de las cláusulas contenidas en el proyecto del Gobierno van dirigidas a hacer evidente y cierta la descentralización, es más, de llegar a ocupar los espacios que dentro de los criterios de la autonomía, fueron señalados por la Carta Fundamental, no hay tal de que haya siquiera una sola de las prescripciones que aparecen en la propuesta dirigida a estar o autonomía o capacidad de decisión o independencia a las entidades territoriales, si hubiere alguna habría necesidad de eliminarla desde luego, porque no corresponde al interés del Gobierno, lo que queremos es que de verdad haya descentralización, que los municipios, que los departamentos, que los distritos especiales, que las otras entidades territoriales, que el país logre asimilar y conformar y poner en

funcionamiento según lo dispongan las prescripciones que sobre el particular señale el propio Congreso de la República, como las provincias o las regiones, las entidades territoriales marchen adecuadamente hacia un proceso de democratización que en materia política, que en materia administrativa y que en materia fiscal se impongan como derrotero fundamental de la gestión pública en Colombia.

Ese es uno de los cometidos fundamentales de este proyecto, poder contar dentro de la Rama Ejecutiva con una dependencia que tenga la capacidad de impulsar este proceso, de impulsarlos no a título de ser impositivos o arbitrarios sino a través de la concertación, de acuerdo con las entidades territoriales, con la vinculación de las propias entidades territoriales en el sistema del interior al que el distinguido Senador Héctor Helí Rojas acabó de manifestarse en forma tan terminante. De manera que sobre este propósito es carísimo el objetivo gubernamental y ya vamos más concretamente a examinarlo al hacer mención de cada una de las observaciones que hizo el distinguido Senador Rojas. Otro de los propósitos fundamentales del Ministerio es el de dar ocasión a que los criterios, de la soberanía popular que inspiraron las normas de la Constitución Nacional, tengan cabal ocurrencia, el Ministerio del Interior procuraría con las facultades que el Congreso de la República dispusiera darle, ahondar en estas materias, darle a la participación en primer lugar un criterio pedagógico para que los colombianos asuman a esa responsabilidad de adentrarse en el análisis de asuntos públicos y puedan en relación con ellos tomar sabias determinaciones, es un aspecto sobre el cual también entonces aspiraría el Gobierno a poder adelantar una fecunda labor previa, desde luego, la autorización que se está pidiendo al Congreso de la República.

En lo que tiene qué ver con el ordenamiento territorial estas normas están concordadas con otro proyecto que fue presentado con el ordenamiento territorial, estas normas están concordadas con otro proyecto que fue presentado también a consideración del Congreso de la República que está sometido al riguroso examen de esta importantísima Comisión del Senado de la República en el buen propósito de que en lo que corresponde a la parte ejecutiva, lo del ordenamiento territorial tenga unas autoridades dispuestas a atender en la forma más debida los cometidos legales que le corresponden.

Lo mismo en lo que es competencia para dar funcionalidad en la parte ejecutiva a los derechos de las minorías, de las minorías étnicas, de las minorías indígenas, de las negritudes, de lo que corresponde a los manejos que según las disposiciones de la Constitución del 91, corresponde a la cuestión religiosa, todo esto es lo que a consideración de

ustedes distinguidos Senadores, ha puesto a consideración del Gobierno Nacional.

Pensamos nosotros que las disposiciones que se han sometido a su ilustrada consideración, se acomodan íntegramente a la Constitución Nacional, no ha tenido el Gobierno ningún interés de invadir competencias, cuando quiera que hace referencia a los derechos de los ciudadanos, en nada tiene qué ver con el reconocimiento de los derechos que son objeto de consideración constitucional, cuando hace referencia a aspectos que son regulados por el Congreso de la República, en nada pretende el proyecto despojar de esas atribuciones a las Cámaras Legislativas, lo que ocurre es que en la parte ejecutiva del poder público, corresponde al Gobierno asumir unas determinadas gestiones que son las que la Constitución Nacional a las órdenes que la Constitución le da al Presidente de la República, han de ser desempeñadas en el Ministerio del Interior si es que la determinación que se solicita por parte del Gobierno Nacional tiene el beneplácito del Congreso de la República.

De manera que lejos del Gobierno pretender usurpar competencias, al contrario, lo que se está buscando, distinguidos Senadores, es contar con el Eccecuato Legislativo para poner en evidencia en concreto en ejecución, las importantes determinaciones sobre estas materias asumen permanentemente...

**Doctor Horacio Serpa Uribe, Ministro de Gobierno:**

...Respalda la existencia del Ministerio de Gobierno la Oficina Jurídica del Ministerio de Gobierno, mensualmente absuelve docenas de consultas que no son de obligatoria aplicación, que no son órgano de la Rama Jurisdiccional o algún órgano administrativo provenientes de las inspecciones de policía, de los municipios, de las gobernaciones, en fin y eso no es una cosa nueva, una cosa que corresponde al ejercicio de unas disposiciones que están en vigencia en relación con las cuales no se entra de ninguna manera en competencia ni con la Rama Jurisdiccional del Poder Público, ni con los órganos de la justicia administrativa que se impone y que se desarrolla actualmente en Colombia, es una manera de absolver permanentemente preguntas, criterios de interpretación de normas, en fin, es una manera de a nivel pequeño resolver determinados asuntos que no tiene la entidad como para que lleguen a ser puestos a consideración de la Sala de Consulta del Consejo de Estado. Con mucho gusto, con la venia del señor Presidente.

**Honorable senador Carlos Martínez Simahán:**

Yo quisiera, señor Ministro, que usted me permitiera una interpelación con el siguiente ánimo, de hacer observaciones generales, alguna de las cuales están en la vía de las hechas por el Senador Héctor Helí Rojas, y así usted

pueda concluir el debate general haciendo alusión a las observaciones de ambos, y no tenga nuevamente que tomar la palabra.

Primero, señor Presidente y honorables Senadores, oyendo al Senador Rojas, creo que la observación se había hecho sobre ese tema, sí que se pone de presente la conveniencia y la necesidad y la razón por la cual el sistema bicameral es el apto para el país, qué tal una sola Cámara, ya se hubiera aprobado este proyecto que realmente crea un superministerio, que realmente toca seriamente aspectos constitucionales así la intención manifestada por el señor Ministro de Gobierno ahora mismo, no sea la de violar la Constitución como es obvio, pero indiscutiblemente tiene razones el Senador Rojas, aducir algunos aspectos de inconstitucionalidad del proyecto como lo vamos a ver, yo por mi parte coincido en el diagnóstico, coincido en que hay que reformar el Ministerio de Gobierno, porque el Ministerio de Gobierno no tiene funciones, lo veníamos diciendo en las declaraciones públicas, hace varios días, venía diciendo un poco de buen humor algunos funcionarios del Estado, se parecían a aquella obra conocida de Pirandello de 4 personajes en busca de autor, hay varios personajes del Gobierno en busca de oficio, uno de ellos ya lo mandaron para España y el buen humor bogotano dice que faltaba el decreto del Ministro Serpa, mucho más hábil y caturro, prefiere un proyecto de ley para modificar el Ministerio para que le den funciones que aceptar un decreto de Embajador, y eso demuestra la importancia y la habilidad política del actual Ministro de Gobierno.

Pero señor Ministro, y señor Ponente, afortunadamente la tendencia universal de hoy, citada por usted en la ponencia, de soslayo, no es que hay que transformar la sociedad, es que hay que transformar aquí el Gobierno, y yo creo que el diagnóstico que ustedes han hecho admirablemente en la ponencia, aún en la exposición de motivos, en la concepción misma del proyecto, está indicando que la solución de este país para transformar el Gobierno es el Primer Ministro, porque lo que se quiere tener aquí es un superministro, lo que hay que hacer es afrontar el tema de verdad, un Jefe de Estado con un Jefe de Gobierno y no hacerlo por la vía secundaria de un proyecto para transformar el Ministerio de Gobierno, esté es un tema que se tratará en su oportunidad y debo referirme a él ahora, por lo siguiente:

Porque yo había anunciado la presentación de un proyecto en vista de problemas de funciones de la vicepresidencia y el Ministerio de Gobierno ya había anunciado un proyecto de acto legislativo en que se fusionaba el Ministerio de Gobierno con la Vicepresidencia de la República y dado los últimos hechos políticos y la reforma propuesta por el Presidente de la República, he creído que el escenario de ese

proyecto sean las Comisiones tanto del Congreso como las asesoras oficiales para presentarlo allá. Aquí mismo había oído al Senador Villalba anunciar la fusión del Ministerio de Gobierno con el Ministerio de Justicia, es decir hay un tema que tratar y creo que está bien traído a la Comisión, hay la modificación de las actuales funciones del Ministerio de Gobierno, lo que no podemos es hacerlo por la vía que se pretende, porque estamos dándole unas funciones que no corresponden dice el proyecto, en unos aspectos concretos para la referencia del señor Ministro de Gobierno en su intervención.

Todas las materias relativas al orden público, a los asuntos políticos, a los asuntos políticos generales, eso no se precisa, no se dice de qué se trata, que no son los asuntos políticos, que es lo que no se refiere a la política, podemos dejar esto indefinidamente y agrega un poco más adelante el proyecto, todas las materias relativas a la paz, y ahí vamos en el mismo camino, ya se salió del Vicepresidente ahora va a salirse del Comisionado de la Paz, relativas a la paz o sea le quita las funciones al Comisionado Especial para la Paz, se atribuyen y no se precisan que no son también las materias relativas a la paz, tiene qué ver con la paz laboral, o no tiene qué ver con la paz laboral, con los desórdenes callejeros, o tiene qué ver con estos procesos que nunca terminan sobre la paz, quién es el responsable de ella, podemos seguir atribuyéndole a funcionarios y a comisionados estas búsquedas ansiosas, legítimas, nobles, de todos los gobiernos en un diálogo con la guerrilla, diálogos que por una parte en el pasado no dieron resultado y que esta vez desafortunadamente parece que ni siquiera se van a lograr. Pero que son esas materias tan generales, atribúyase nada más al Ministerio de Gobierno, porque se puede legislar de esa manera en forma tan genérica con falta en el proyecto, concretar las materias, no se puede dejar en abstracto y con referencias rápidas este tema de tanta importancia.

También un poco en la vía del Senador Rojas, yo creía que los derechos fundamentales estaban suficientemente defendidos en la Constitución y protegidos por los jueces, en la interpretación de las normas, pero aquí se dice que corresponde también a atender los derechos y las libertades fundamentales consagradas por la Constitución, debe ser también materia del Ministerio de Gobierno, mediante el ejercicio de esos derechos, pero el brazo todopoderoso del Ministerio también ya está aquí dicho, por más que el Ministro haya tenido esa intención, la norma se dice que las Secretarías de Gobierno pasan a ser oficinas del Ministerio de Gobierno, eso es lo que dice la norma, se establece una estructura de la cual está el Ministerio de Gobierno y las Secretarías de Gobierno, pues eso es lo que dice la norma, aunque no cesa la intención, yo me imagino que no puede dar la intención, no

puede ser la intención, le atribuyo total con toda nobleza de que ustedes no pueden tener ese interés pero lo dice la norma y empezamos allí a golpear la descentralización, porque establecer las Secretarías de Gobierno como entes del Ministerio de Gobierno vamos a volver a esa vieja relación que tanto le hizo esa relación de dependencia burocrática del Ministerio de Gobierno, de los gobernadores que tanto daño le hizo a la República y que afortunadamente se cambió con la elección popular de gobernadores y de alcaldes.

Sigamos con otro tema, miremos esto ya también lo citó el Senador Rojas, hacer distancia superior a la gestión política de los asuntos internos territoriales, canalizar las demandas de las entidades territoriales, en lo relativo a su autonomía y consolidación política institucional y gestionar los propósitos políticos de la descentralización en cuanto a sus aspectos políticos y de Estado. Señor Ministro, señor ponente, ¿qué significa de gestionar los propósitos políticos? Eso es un lenguaje muy moderno y muy inteligente para mí, yo no lo entiendo, yo quisiera que la norma no estuviera sujeta a interpretaciones tan amplias; es natural que buscarle una concreción más exacta, los propósitos políticos de la descentralización y después como interpretaremos aquí en la Comisión aquello de hacer de instancia superior en la gestión política de asuntos internos territoriales, a instancia superior, entonces hay unas instancias inferiores, hay una dependencia, se va a depender, las instancias superiores van a tener bajo su dependencia unas instancias inferiores que son las gobernaciones y las alcaldías, o no. Puede que no sea, pero eso es lo que está diciendo aquí, eso es lo que dice expresamente la norma, hacer distancia superior la gestión política de los asuntos internos, para mí eso de los aspectos políticos es un galimatías que es necesario, además está violando los artículos 1º y 287 de la Constitución, darle autonomía a las entidades territoriales.

Pero veamos, señor Ministro, el literal b), el mismo numeral del artículo 5º, contribuir al logro de los pactos políticos por la región en torno a los propósitos de desarrollo regionales y nacionales en coordinación con los organismos legales competentes y contribuir a la conformación de espacios de concertación de la tarea legislativa en el Congreso de la República y las autoridades territoriales. La palabra pactos políticos o es de buen recibo en la terminología política colombiana, porque en esos pactos políticos siempre se habla de clientelismo, ¿qué quiere decir la norma, qué quiere decir contribuir al logro de pactos políticos por la región, qué quiere decir en una norma, en una ley de la República eso? yo no le he encontrado una suficiente y clara interpretación y por eso muy modestamente tengo que pedirle a ustedes que me lo expliquen y contribuir además a la conformación de espacios políticos de concertación de la tarea

legislativa dentro del Congreso de la República y las autoridades territoriales, el Congreso de la República es autónomo para legislar, ahora hay una instancia que busca a través del Ministerio que se pacte previamente con el Congreso de la República, no sé, ahí puede haber toda la buena intención propia de los autores del proyecto y del interés de modernizar el Ministerio pero creo que no han sido afortunados en muchas de las redacciones de estos artículos.

Insisto en que se están violando los artículos 1º y 287 de la Constitución en cuanto la autonomía de las entidades territoriales; pero mire, vamos a ver otra joyita, es el numeral g) del artículo 5º. Contribuir a la formación de lo público, esto parece escrito por un psicólogo, esto es un prólogo de una obra de sociología política contribuir a la formación de lo público como el espacio natural de la democracia participativa, el que habrá de realizarse en la entidad de la Nación y promoverse la búsqueda, este debe ser el final del discurso del Ministro defendiendo el proyecto, no puede ser un artículo, miren esto, contribuir a la formación de lo público como el espacio natural de la democracia participativa en el que habrá de realizarse la identidad de la Nación y promoverse la búsqueda de todos los elementos que unen a los colombianos en torno a propósitos de programas económico, político y social. El programa de gobierno del doctor Serpa ya lo veo, con seguridad ahí lo pone entre comillas, esto no puede ser artículo de un proyecto de ley.

Y miremos esta otra.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García:**

No se olvide, honorable Senador, que la participación ciudadana es una norma constitucional.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Yo lo sé, la están tocando demasiado, y que tal esta otra, ejercer, el Senador me pregunta, Elías Náder me pregunta, eso se refiere está en el literal g), del numeral 1º, del artículo 5º, y esta otra: ejercer como autoridad doctrinaria en materia de interpretación de las normas de la administración pública territorial. Por favor, honorables Senadores, desde cuando interpretar es función del poder Ejecutivo, artículo 150 de la Constitución es una función que ha sido casi exclusivamente del Congreso, por consiguiente del poder judicial, ¿se le puede trasladar a un Ministro, una función que tradicionalmente ha sido del Congreso de interpretar las normas?

¿Lo podemos hacer mediante una ley? ¿Cómo es eso de que ejercer como autoridad doctrinaria en materia de interpretación de las normas sobre administración pública territorial, qué es eso? Senador Cuéllar, usted que es

tan atento en estos temas, autoridad doctrinaria, ¿qué significa, se establece una doctrina y por lo tanto tiene que ser de obligatoria aplicación, estamos concediendo a un Ministerio la ley, una función que corresponde al Congreso de la República por definición al artículo 150, por supuesto también al poder judicial.

Veamos ya finalmente en el numeral 2º. También se mencionaba el artículo 5º, le asigna la facultad de Ministro del Interior, la facultad de velar por la conservación del orden público interno bajo la supervisión del Presidente de la República, entendí que la ponencia le quitaba la expresión interna por el orden público, en tal carácter el Ministerio del Interior coordinará las actividades de los organismos de la guarda del orden público fijará las políticas, planes, operativos y demás acciones necesarias para dicho fin.

Yo quiero llamar expresamente la atención de esta Comisión sobre el texto que acaba de leer, coordinará las actividades de los organismos encargados de la guarda del orden público interno y guiará las políticas, planes, operativos y demás acciones necesarias para dicho fin.

Señores Senadores, resulta que los numerales 3º y 4º del artículo 189 de la Constitución le asignan al Presidente de la República de manera excluyente las funciones de dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República y conservar en todo el territorio de la Nación, es que es expresamente de manera concluyente al señor Presidente de la República, esto no se le puede atribuir a ningún Ministro, porque la función de conservar el orden público es excluyente del señor Presidente de la República y al coordinar las actividades de los organismos encargados también eso no le corresponde al Presidente como Comandante de las Fuerzas Armadas, estamos realmente quitándole las funciones al Presidente, mediante una ley dándole la Ministro del Interior.

Creo que aquí estamos también en necesidad de oír a mi juicio, con perdón de la Comisión y creo que la Subcomisión puede oír también al señor Ministro de Defensa, a ver, ya se fue De la Calle para España, las funciones de la paz se las quitan al Alto Comisionado y algo que si el Ministerio de Defensa se lo atribuye así sea ahí vamos por nocaut, para hablar en términos del boxeo, excúseme, de manera informal se la concedemos, es legítima.

Insisto en que yo creo que es necesario oír en este campo al Ministro de Defensa, pasa al Ministerio del Interior esas funciones, insisto, señores Senadores, con el mayor respeto y sin ánimo de molestar, coordinará las actividades de los organismos encargados de la guarda del orden interno y fijará las políticas, planes, operativos, y demás acciones necesarias para su fin.

Aquí no hay más Comandantes de las Fuerzas Armadas, ni de Policía, ni de la Armada Nacional, un Ministro del Interior que va a coordinar las actividades, va a fijar las acciones, como se actúa o como se defiende todo, esto es lo que dice la norma.

También creo que es inconstitucional el párrafo del artículo 5º que le asigna unas funciones para dirigir el *Diario Oficial*, eso pertenece al Presidente de la República, eso no me parece que en esta ley, no me parece.

En todo caso son una cantidad de normas difusas que indican una cosa, como lo dije al comienzo, señor Ministro, que indica la necesidad indiscutible de modificar la estructura del Ministerio de Gobierno, qué debe hacerse con buen juicio, cuidándonos de no tocar la Constitución Nacional porque creo que se viola en varios de sus artículos, creo además, señores Senadores, que en el marco general de una búsqueda por parte del Presidente de la República, de modificar las estructuras del Estado, de modificar el Congreso, también hay que modificar el Gobierno y que este proyecto debiera ser motivo de consideración en lo que es la reforma general de la Constitución y no en un aislado proyecto de ley, me parece que se enmarca más, en esa Comisión creada por el Gobierno o en la que está sesionando al seno interno del Congreso de la República tanto en la Cámara, pero sería más el motivo porque estamos en un instante muy importante de modificación, yo soy de los que comparto la tesis del Presidente de la República de que había que modificar la Constitución del 91, yo que me opuse a esa reforma, me opuse desde el Congreso de la República, no quise hacerme elegir después del revocado, porque no quise hacerme elegir dos veces para un período, no soy de los que nunca le guardó consideraciones que querían guardarle a la Constitución del 91 y el acto del Presidente de la República cualquiera que sea la intención, me pareció afortunado y serio, pero entonces penetremos en eso profundamente y no estemos con retazos, trayendo articulitos y proyecticos, y enfrentemos desde el Congreso, desde el Gobierno una reforma general del Estado, en la que se incluya al Ministerio de Gobierno.

Esos son unos análisis generales, muchas gracias por su interpelación y acojo previamente la propuesta del señor ponente de discutir artículo por artículo, en su debido momento le haremos observaciones a otros artículos del proyecto. Muchas gracias, señor Presidente.

**Honorable Senadora Claudia Blum de Barberi:**

Quiero anunciar desde ahora que voy a votar positivamente este proyecto de ley, quiero felicitar a los señores ponentes las aclaraciones del Ministro, pero considero que debemos nombrar una subcomisión porque hay

algunas observaciones al articulado del proyecto.

En su intervención la honorable Senadora Claudia Blum, presentó a la consideración la siguiente proposición:

#### **Proposición número 129**

Aplácese la discusión del Proyecto de ley número 169 de 1995, "por la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasará a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones", y désignase una Comisión para que presente los posibles ajustes al articulado. La Comisión deberá presentar el informe en un plazo máximo de cuatro (4) días. El proyecto figurará en el primer punto del Orden del Día de la siguiente sesión de la Comisión.

Presentado a la consideración de la Comisión Primera por los Senadores: Luis Guillermo Giraldo y Claudia Blum.

Abierta y cerrada la consideración de esta moción, fue aprobada, y consecuente con esta aprobación la Presidencia designó como integrantes de esta Subcomisión a los honorables Senadores José Renán Trujillo y Alvaro Ramón Parra, ponentes, y Jorge Ramón Elías Náder, Carlos Martínez Simahán, Héctor Helí Rojas, Gustavo Espinosa Jaramillo, Claudia Blum, Luis Guillermo Giraldo Hurtado y Mario Uribe Escobar.

La Presidencia por lo avanzado de la hora, 3:15 de la tarde, levantó la sesión y convocó para el día miércoles 31 de mayo, a sesión conjunta de las Comisiones Primarias, para continuar con el Proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, a partir de las 9:00 de la mañana.

El Presidente,

*Mario Uribe Escobar.*

El Vicepresidente,

*Guillermo Angulo Gómez.*

El Secretario,

*Eduardo López Villa.*

\* \* \*

#### **COMISION PRIMERA DEL SENADO**

##### **ACTA NUMERO 28 DE 1995**

(junio 6)

Segundo Período - Legislatura 1994-1995

(Sesiones Ordinarias)

En la ciudad de Santafé de Bogotá, D. C., a los seis (6) días del mes de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995), siendo las 12:15 a.m., se llamó a lista y contestaron los siguientes honorables Senadores:

Angulo Gómez Guillermo, Cuéllar Bastidas Parmenio, Escobar Parra Alvaro Ramón, Espinosa Jaramillo Gustavo, Giraldo Hurtado

Luis Guillermo, Martínez Simahán Carlos, Ortiz Hurtado Jaime, Rojas Jiménez Héctor Helí, Santofimio Botero Alberto, Trujillo García José Renán, Uribe Escobar Mario, Vargas Lleras Germán.

En el transcurso de la sesión se hizo presente el honorable Senador:

Elías Náder Jorge Ramón.

Previa excusa dejó de asistir la honorable Senadora:

Blum de Barberi Claudia.

Con el quórum reglamentario, la Presidencia ordenó entrar a desarrollar el Orden del Día, el cual fue:

## II

### Consideración del Acta de la sesión anterior

En consideración el Acta número 27 correspondiente a la sesión del día 30 de mayo del año en curso, abierta y cerrada su consideración y sometida a votación, fue aprobada.

## III

### Proyectos para primer debate

1. Informe Subcomisión sobre el **Proyecto de ley número 169 de 1995**, "por la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasará a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones".

Ponentes: honorables Senadores José Renán Trujillo García y Alvaro Ramón Escobar.

Autor: Ministro de Gobierno, doctor Horacio Serpa Uribe.

Articulado: *Gaceta* número 82 de 1995.

Ponencia primer debate: *Gaceta* número 82 de 1995.

Subcomisión: honorables Senadores José Renán Trujillo G., Alvaro Ramón Parra, Ponentes, y honorables Senadores Jorge Ramón Elías Náder, Carlos Martínez Simahán, Héctor Helí Rojas, Gustavo Espinosa Jaramillo, Claudia Blum de Barberi, Luis Guillermo Giraldo Hurtado y Mario Uribe Escobar.

En uso de la palabra el honorable Senador José Renán Trujillo, uno de los ponentes, rindió informe en nombre de la Subcomisión en los siguientes términos:

Quiero, señor Presidente y honorables Senadores, dejar expresa claridad que la doctora Claudia Blum de Barberi, honorable Senadora de la República, dejó sus consideraciones por escrito que fueron analizadas algunas de ellas involucradas al texto final que presentó a esta Subcomisión razón por la cual este informe no está firmado por ella y falta la firma del honorable Senador Carlos Martínez Simahán, quien ha solicitado dentro del proceso de discusión

continuar adelantando algunas propuestas que se consideran importantes para el enriquecimiento de este proyecto. Les hemos entregado, señores Senadores, para su consideración, el proyecto que trae el nuevo texto y las recomendaciones a su lado y la observación hecha por uno de los honorables Senadores o por entidades que han tomado la decisión de vincularse de manera directa con el proceso de trámite de este proyecto de ley. Se han tenido en cuenta las observaciones de los honorables Senadores de Viva la Ciudadanía, de la Conferencia Episcopal de Colombia, de los ponentes comotales, del señor Ministro de Justicia y del Ministro de Gobierno en lo que tiene que ver con el *Diario Oficial*, es decir, guardando el absoluto y total respeto de las expresiones que se brindaron al interior de la Comisión.

Si usted considera pertinente, señor Presidente, podríamos darle lectura al informe de Subcomisión y a medida que vamos avanzando en la lectura, cualquier modificación, adición o comentario, que se requiera hacer, podría ir abriéndose el debate y a medida que vamos leyendo los respectivos artículos para una vez finalizada la lectura, pudiésemos aprobar o improbar, según sea, la decisión de la Comisión Primera del Senado de la República.

El texto del informe es:

Santafé de Bogotá, D.C., 6 de junio de 1995

### COMISION PRIMERA

Senado de la República

Ciudad.

Asunto: Proyecto de ley número 169 de 1995 Senado, "por la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasará a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones".

Señores Comisión Primera:

En cumplimiento del encargo conferido a esta Subcomisión para rendir informe sobre las observaciones formuladas al proyecto de ley de la referencia, durante la sesión de la Comisión Primera del pasado martes 30 de mayo del presente año, con todo respeto nos permitimos presentarles el texto final del articulado acordado, para su consideración y análisis.

De igual forma, les estamos remitiendo un cuadro comparativo que confronta el texto del proyecto de ley propuesto por los señores ponentes y el texto acordado por esta Subcomisión, en donde se señalan las modificaciones que fueron introducidas, con sus respectivas observaciones aclaratorias.

Con el debido respeto, solicitamos someter a estudio y discusión en la próxima sesión el texto convenido por esta Subcomisión.

Atentamente, los honorables Senadores,

*José Renán Trujillo, Alvaro Ramón Escobar, Mario Uribe, Jorge Ramón Elías Náder, Héctor Helí Rojas, Carlos Martínez Simahán, Gustavo Espinosa, Claudia Blum de Barberi, Luis Guillermo Giraldo.*

**Propuesta de la Subcomisión a la Comisión Primera del Senado en relación con el Proyecto de ley número 169 de 1995 Senado**, "por la cual se cambia la denominación del Ministerio de Gobierno y se fijan los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Gobierno Nacional modificará su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TITULO I

### Modificación del Ministerio de Gobierno en el Ministerio del Interior

Artículo 1º. *Modificación del Ministerio de Gobierno en el Ministerio del Interior.* El Ministerio de Gobierno se modificará de conformidad con los principios y reglas generales que se fijan en la presente ley. Se denominará en adelante el Ministerio del Interior, guardará el orden de precedencia de aquél y hará las veces del mismo para todos los efectos legales en los aspectos que no contraríen su objeto y funciones establecidas en esta ley.

Artículo 2º. *Objeto.* Corresponde al Ministerio de Interior, a través del Ministro y bajo la suprema dirección del Presidente de la República, la formulación y adopción de la política del Sector del Interior.

El Ministerio del Interior atenderá las materias relativas a:

1. El ordenamiento y la autonomía territorial, las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales en materia de la política de descentralización y el desarrollo institucional.

2. Los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista, la participación ciudadana en la vida y en la organización social y política de la Nación.

3. Los derechos y libertades fundamentales, el orden público, la paz y la convivencia ciudadana.

4. Los asuntos de la comunidad indígena, de la comunidad negra, de la comunidad nativa raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y de las demás minorías étnicas.

5. Garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales.

6. La orientación y dirección del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de

Desastres; y la atención especial de emergencia a los desplazados forzosos por la violencia; y

7. Los derechos de autor.

Para el cumplimiento de su objeto el Ministerio del Interior trabajará en coordinación con las demás autoridades competentes.

Artículo 3º. *Sector del Interior.* El Sector del Interior está integrado por el Ministerio del Interior y las entidades que le estén adscritas y vinculadas.

Artículo 4º. *Sistema Administrativo del Interior.* Son instancias del Sistema Administrativo del Interior las respectivas Secretarías de Gobierno o las demás unidades, organismos y dependencias administrativas, que ejerzan en las entidades territoriales, dentro del ámbito de su competencia y jurisdicción, funciones afines a las encomendadas al Sector del Interior. El Sistema Administrativo del Interior está conformado por el Sector del Interior y las instancias antes mencionadas.

Quienes conforman el Sistema Administrativo del Interior, colaborarán armónicamente entre sí, bajo los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, con el propósito de realizar los fines encomendados al Estado en las materias de su competencia.

Parágrafo. Las competencias que por disposiciones legales expedidas antes de la vigencia de la presente ley, se le hubieren encargado al Sector Público de Gobierno o a las instancias integrantes del mismo, serán ejercidas por las dependencias que conforman el Sector y el Sistema del Interior, en lo de su competencia.

## TITULO II

### Funciones del Ministerio del Interior, principios y reglas para la organización del Sector del Interior

Artículo 5º. *Funciones.* Además de las funciones generales señaladas a los Ministerios, el Ministerio del Interior, ejercerá en desarrollo del objeto que trata el artículo 2º de la presente ley y bajo la suprema dirección del Presidente de la República, las siguientes funciones:

1. En relación con el ordenamiento y la autonomía territorial y las relaciones entre la Nación y sus entidades territoriales en materia de la política de descentralización y el desarrollo institucional, le corresponde formular, coordinar y evaluar las políticas en materia territorial; promover el ordenamiento territorial a fin de implementar, apoyar y fortalecer las instituciones dispuestas para la administración del territorio; promover la cooperación entre las entidades territoriales y la Nación y los procesos de descentralización, desconcentración y delegación administrativa, en coordinación con las entidades competentes

del orden nacional y territorial. Para tales efectos tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) Servir de instancia en la gestión política de los asuntos internos territoriales; canalizar las demandas de las entidades territoriales en lo relativo a su autonomía y consolidación política e institucional; y gestionar los propósitos políticos de la descentralización y la autonomía, en cuanto a sus aspectos políticos y de Estado;

b) Velar porque la vocación descentralista congrege la voluntad política nacional; promover acuerdos por la región en torno a los propósitos de desarrollo regionales y nacionales, en coordinación con los organismos legalmente competentes; y contribuir a la conformación de espacios de concertación de la tarea legislativa entre el Congreso de la República y las autoridades territoriales;

c) Coordinar la agenda legislativa del Gobierno Nacional en todas las materias que tengan que ver con el ordenamiento, la autonomía territorial y la descentralización; y velar por la coherencia institucional y política de la descentralización administrativa;

d) Convocar a la sociedad civil para su inserción en la gestión del desarrollo territorial y de los grandes propósitos nacionales;

e) Actuar como autoridad administrativa superior en los procesos de concertación tendientes a la organización del territorio; obrar por delegación del Presidente de la República en la búsqueda de acuerdos políticos en los distintos niveles sobre la materia; y promover los foros e instancias aconsejables para la participación de la sociedad civil en la consolidación de las instituciones que administran el territorio;

f) Prestar su apoyo y concurso en la conformación de las provincias, regiones y entidades territoriales indígenas;

g) Promover, fortalecer y coordinar las acciones tendientes a prestar el apoyo institucional y político, de asesoría y de capacitación a las entidades territoriales y demás formas de administración del territorio, a fin de modernizar sus procesos de organización y gestión, así como para garantizar los principios constitucionales del ejercicio de la función administrativa;

h) Velar para que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, sean ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad;

i) Ejercer como instancia de consulta de las entidades territoriales en relación con las normas sobre la administración pública territorial, sin perjuicio, entre otras, de la función que en materia tributaria corresponde adelantar a la Dirección General de Apoyo Fiscal del

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 60 de 1993. En desarrollo de esta facultad, emitirá concepto, sin carácter obligatorio para la entidad solicitante.

Las consultas se absolverán, previa su presentación al Ministerio del Interior, a través de las Secretarías de Gobierno de las entidades territoriales o quien haga sus veces.

2. En relación con los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista y la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación, le corresponde bajo la suprema dirección del Presidente de la República, formular las políticas tendientes a la modernización de las instituciones políticas y a la consolidación y desarrollo del sistema de democracia participativa; para cuyo efecto tendrá, entre otras atribuciones, las siguientes:

a) Propender por el afianzamiento, la legitimidad y la modernización del Estado y las instituciones políticas;

b) Coordinar la acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con el Congreso de la República, sin perjuicio de la iniciativa legislativa y la gestión que el proceso de aprobación de las leyes y en las responsabilidades del Gobierno Nacional con el Congreso, les corresponda adelantar a los distintos Ministerios y al Gobierno Nacional en cada uno de sus ramos;

c) Ejecutar las políticas del Sector del Interior directamente o en coordinación con otras entidades cuando fuere el caso;

d) Realizar, promover o contratar las investigaciones y estudios que se requieran para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas propias del Sector del Interior;

e) Promover directamente o en coordinación con la ciudadanía, las autoridades competentes, diputados, concejales y las organizaciones civiles, el desarrollo constitucional y la filosofía de la Carta en las materias de su competencia, mediante la utilización de los mecanismos e instituciones de participación y el voto programático;

f) Estimular las diferentes formas de participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para su ejercicio; así como adelantar el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario;

g) Velar por la coherencia de los sistemas de participación ciudadana y comunitaria; y promover la auditoría social en los procesos de organización y gestión pública;

h) Formular, coordinar y promover políticas bajo la orientación del Presidente de la República tendientes al desarrollo e integración de la comunidad;

En tal carácter el Ministerio del Interior definirá los lineamientos de la política, planes y programas, para la participación y el desarrollo comunitario;

i) Contribuir a la formación de lo público, como el espacio natural de la democracia participativa, en el que habrá de realizarse la identidad de la Nación y promoverse la búsqueda de todos los elementos que unen a los colombianos, en torno a propósitos de progreso económico, político y social;

j) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las federaciones y confederaciones de acción comunal;

k) Promover el fortalecimiento y modernización de los movimientos y partidos políticos, coordinar la acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con los mismos e incentivar la integración de las diferentes fuerzas sociales para la consecución de los grandes propósitos nacionales;

l) Velar por la cabal aplicación del Estatuto de la Oposición y demás normas que amparen los derechos de los partidos y movimientos políticos y candidatos independientes en coordinación con las autoridades electorales competentes.

En tal virtud corresponde al Ministerio del Interior promover y velar por la salvaguarda de los derechos de los partidos y movimientos políticos, en los términos dispuestos por el artículo 112 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria sobre la materia, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponde en el mismo sentido a las demás autoridades y organismos competentes del Estado.

3. En relación con los derechos y las libertades fundamentales, el orden público, la paz y la convivencia ciudadana, le corresponde bajo la suprema dirección del Presidente de la República, cumplir con las siguientes atribuciones:

a) Velar por el ejercicio y el respeto de los derechos, libertades y garantías fundamentales de todos los habitantes del territorio colombiano;

b) Velar por la conservación del orden público de conformidad con la Constitución Política y la ley.

En tal carácter el Ministerio del Interior dirigirá, coordinará y apoyará las actividades de los gobernadores y alcaldes en el mantenimiento del orden público y fijará las políticas, planes operativos y demás acciones necesarias para dicho fin;

c) Desarrollar con las demás autoridades competentes la política de paz, rehabilitación y reinserción. En tal virtud promoverá la adopción de programas con el objeto de fortalecer los procesos de paz y garantizar la efectividad de la rehabilitación y reinserción.

Es misión fundamental del Ministerio del Interior en coordinación con las autoridades

competentes, propender por la aplicación y difusión de los derechos humanos, diseñar la política orientada a su valoración social como elemento de convivencia ciudadana de primer orden y promover su desarrollo constitucional.

4. En relación con los asuntos de la comunidad indígena, de la comunidad negra, de la comunidad nativa raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y de las demás minorías étnicas, le compete bajo la suprema dirección del Presidente de la República, formular las políticas relacionadas con tales comunidades y demás minorías étnicas; y velar por sus derechos en colaboración con los Ministerios y organismos públicos y privados que desarrollen acciones en este campo.

Con respecto a esas comunidades, ejercerá las siguientes atribuciones:

*4.1 En relación con las comunidades indígenas:*

a) Definir la política en materia indigenista, previa concertación con las comunidades indígenas y demás agencias públicas y privadas que corresponda;

b) Garantizar la participación de las comunidades indígenas en los procesos de delimitación de sus territorios que deba definir el Gobierno Nacional y promover la organización de sus territorialidades, en armonía con el ordenamiento del territorio y con las demás entidades territoriales;

c) Garantizar la protección de los resguardos indígenas en cuanto a propiedad colectiva no enajenable, velar por la integridad de los territorios indígenas y promover la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos;

d) Garantizar las formas de Gobierno de los territorios indígenas, de sus Consejos y demás autoridades tradicionales y definir la reglamentación acorde con los usos y costumbres de sus comunidades;

e) Garantizar y promover las acciones de coordinación necesarias con las autoridades competentes, para que el uso de los recursos de las comunidades indígenas se efectúe sin desmedro de su integridad cultural, social y económica y, garantizar que en las decisiones participen los representantes de tales comunidades;

f) Velar por el cumplimiento de la legislación nacional y las recomendaciones adoptadas por el Gobierno Nacional referentes a la población indígena del país;

g) Ejercer mediante la dependencia competente, la representación legal de las comunidades indígenas ante las autoridades del Estado en defensa de su integridad y autonomía cultural;

h) Colaborar con los Consejos en promover las inversiones públicas en los territorios indígenas;

i) Velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente, que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre los pueblos;

j) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las corporaciones y fundaciones de carácter nacional que desarrollen actividades relacionadas con las comunidades indígenas.

*4.2 En relación con las comunidades negras y otras minorías étnicas:*

a) Garantizar en coordinación con los organismos competentes, su identidad cultural, en el marco de la diversidad étnica y cultural y del derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana;

b) Garantizar sus derechos como grupo étnico especial y velar porque se promueva su desarrollo económico y social, conforme a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponda adelantar a otros organismos públicos competentes;

c) Garantizar la igualdad de oportunidades frente a la sociedad colombiana, promoviendo dentro del Estado las acciones que correspondan;

d) Promover la superación de los conflictos que deriven de su derecho al ejercicio de prácticas tradicionales de producción y a su propiedad colectiva, en especial de las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, conforme a las disposiciones legales sobre la materia y en lo relativo a lo de su competencia;

e) Promover la participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley;

f) Dar apoyo político y servir de garante a la tarea de los organismos y autoridades encargados de proteger su medio ambiente atendiendo las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza;

g) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las corporaciones y fundaciones de carácter nacional que desarrollen actividades relacionadas con las comunidades negras y otras minorías sociales asentadas en el territorio nacional.

*4.3 En relación con la comunidad nativa raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina:*

a) Garantizar sus derechos como grupo étnico especial y velar porque se promueva su

desarrollo económico y social, conforme a las disposiciones Constitucionales y legales vigentes, sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponda adelantar a otros organismos públicos competentes;

b) Garantizar en coordinación con los organismos competentes su identidad cultural;

c) Colaborar en la formulación de la política de control de la densidad poblacional del Departamento Archipiélago.

5. En relación con los asuntos electorales, le corresponde en coordinación con las autoridades electorales competentes:

a) Proponer la modernización de las instituciones y disposiciones electorales con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos políticos;

b) Garantizar el orden público y expedir las disposiciones necesarias para el normal desarrollo del proceso electoral;

c) Conformar cuando lo estime conveniente y necesario para el normal desarrollo del proceso electoral, la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, con el objeto de analizar el debate electoral, formular sugerencias y recomendaciones ante las autoridades competentes respecto del mismo, atender las peticiones y consultas presentadas por los partidos y movimientos políticos y, los candidatos independientes sobre derechos, deberes y garantías electorales, así como coordinar las actividades indispensables para asegurar el normal desarrollo del proceso electoral.

6. En relación con la orientación y dirección el Sistema Nacional para la Prevención y atención de Desastres, le corresponde:

Coordinar y organizar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y prestar atención especial de emergencia a los desplazados forzosos por la violencia, para cuyos efectos constituirá una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio del Interior.

7. En relación con los derechos de autor, le corresponde:

Atender lo relativo a la gestión de los derechos de autor conforme a las disposiciones legales sobre la materia.

**Artículo 6º. Principios y reglas para la modificación de las estructuras administrativas.** Para el cumplimiento del objeto y en desarrollo de las funciones y atribuciones establecidas en el artículo 5º de la presente ley, compete al Presidente de la República modificar la estructura del Ministerio del Interior y de los organismos del Sector que así lo requieran, con sujeción a los siguientes principios y reglas generales:

a) *Modernización.* Se responderá a los desarrollos de la técnica administrativa y de los

sistemas de organización que más convengan para la eficiente y eficaz realización del objeto y funciones que se le encomiendan a los organismos del Sector del Interior. Para tal efecto, tales organismos podrán apoyarse en los servicios especializados ofrecidos por particulares;

b) *Flexibilidad institucional.* Las estructuras orgánicas serán flexibles, tomando en consideración que las dependencias que integren los diferentes organismos sean adecuadas a una división de los grupos de funciones que les corresponda ejercer, debidamente evaluables por las políticas, la misión y por áreas programáticas. Para tal efecto se tendrá una estructura simple, basada en las dependencias principales que requiera el funcionamiento del Ministerio;

c) *Planeación administrativa.* Deberá garantizarse un sistema de planeación administrativa, con una instancia responsable de mejorar los procedimientos, métodos y organización el trabajo en forma permanente y sistemática. Igualmente existirá la función de planeación, veeduría y de control interno en los organismos del sector. Corresponderá al Ministerio elaborar anualmente planes de desarrollo institucional en coordinación con sus organismos adscritos;

d) *Descentralización, delegación y desconcentración.* Las estructuras administrativas se diseñarán teniendo en cuenta los principios de descentralización, delegación y desconcertación, para cuyos efectos se prevén los esquemas de organización más adecuados con respecto a la relación con las entidades territoriales, a fin de dar cabal cumplimiento al Sistema del Interior;

e) *Eficiencia.* Se proporcionarán esquemas de participación y estímulo orientados a mejorar la eficiencia administrativa;

f) *Administración gerencial.* Se establecerán los mecanismos de control gerencial y de desconcertación de funciones;

g) *Capacitación.* Será prioritaria la implementación de instrumentos que garanticen la capacitación, tecnificación y profesionalización de los funcionarios;

h) *Denominación de sus dependencias básicas.* Las dependencias básicas del Ministerio del Interior y sus organismos deberán organizarse observando la denominación y estructura que mejor convengan a la realización de su objeto y el ejercicio de sus funciones; identificando con claridad las dependencias principales, los órganos de asesoría y coordinación y las relaciones de autoridad y jerarquía entre las que así lo exijan. En todo caso, la definición de las áreas funcionales que se organicen flexiblemente, deberán considerar la denominación y nomenclatura de empleos de los servidores públicos, las cuales se ajustarán a la exigencia de las estructuras administrativas;

i) *Coordinación.* El Ministerio del Interior y sus organismos adscritos y vinculados, así como las entidades territoriales deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, de manera articulada y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos;

j) *Viabilidad.* Las políticas, planes, programas y proyectos deben ser factibles de realizar, según las propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;

k) *Subsidiariedad.* El Sector del Interior deberá apoyar a aquellas instituciones que carezcan de capacidad técnica, para la gestión de las actividades que buscan el logro del objetivo de esta ley;

l) *Concurrencia.* Cuando sobre una materia se asignen competencias a los diferentes niveles del sistema del Interior que deban desarrollar en unión o relación directa con otras actividades o entidades territoriales, deberán ejercerlas buscando siempre el respeto de las atribuciones propias de cada autoridad o entidad.

### TITULO III

#### Disposiciones laborales transitorias, indemnizaciones y bonificaciones

**Artículo 7º. Campo de aplicación.** Las normas del presente capítulo serán aplicables a los empleados públicos que sean desvinculados de sus empleos o cargos como resultado de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior.

Para los efectos de la aplicación de esta ley, se requiere que la supresión del empleo o cargo tenga carácter definitivo; es decir, que no se produzca incorporación en la nueva planta de personal de la entidad. Para tal efecto se tendrá en cuenta lo previsto en el Decreto 1223 de 1993, aunque la indemnización o bonificación que trata la presente ley podrá causarse antes de los seis meses a partir de la adopción de la nueva planta de personal, si el empleado acepta inmediatamente el régimen indemnizatorio y de bonificación.

**Artículo 8º. Terminación de la vinculación.** La supresión de un empleo o cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior, dará lugar a la terminación del vínculo legal y reglamentario de los empleados públicos.

Igual efecto se producirá cuando el empleado público, en el momento de la supresión del empleo o cargo, tenga causado el derecho a una pensión de jubilación y se le surtirá el

empleo o cargo como consecuencia de la modificación de la entidad.

Artículo 9º. *Supresión de empleos.* Las presentes disposiciones atinentes a la supresión de empleos regirá por una sola vez, para los efectos del establecimiento del Ministerio del Interior y la subsecuente modificación del Ministerio de Gobierno.

Artículo 10. *Empleados públicos escalafonados.* Los empleados públicos escalafonados en carrera administrativa, los empleados públicos en período de prueba en la carrera administrativa y los empleados públicos que hayan sido nombrados provisionalmente para desempeñar cargos de carrera administrativa, a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno en el Ministerio del Interior en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, tendrán derecho para los dos primeros casos a una indemnización o a una bonificación en el tercer caso, así:

1. Cuarenta y cinco (45) días de salario cuando el empleado tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

2. Si el empleado tuviere más de un (1) año de servicio continuo y menos de cinco (5), se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1 por cada año de servicio subsiguiente al primero y proporcional por fracción.

3. Si el empleado tuviere cinco (5) años o más de servicio continuo y menos de diez (10), se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1, por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción; y,

4. Si el empleado tuviere más de diez (10) años de servicio continuo, se le pagarán cuarenta (40) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1 por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

Artículo 11. *Continuidad del servicio.* Para los efectos previstos en el régimen de indemnizaciones o bonificaciones, el tiempo de servicio continuo se contabilizará a partir de la fecha de la última o la única vinculación del empleado con el Ministerio de Gobierno. Excepcionalmente se contabilizarán desde la fecha de la vinculación a un organismo distinto al Ministerio de Gobierno, si el funcionario hubiere sido incorporado a dicha Cartera por efecto de una reestructuración anterior.

Artículo 12. *Incompatibilidad con las pensiones.* A los empleados públicos a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior y que en el momento de la supresión del cargo o empleo tengan causa-

do el derecho a una pensión, no se les podrá reconocer ni pagar las indemnizaciones o bonificaciones a que se refiere la presente ley.

Si en contravención a lo dispuesto en el inciso anterior, se paga una indemnización o bonificación y luego se reclama y obtiene una pensión, el monto cubierto por la indemnización o bonificación más intereses liquidados a la tasa de interés corriente bancario se descontará periódicamente de la pensión, en el menor número de mesadas legalmente posible.

Artículo 13. *Factor salarial.* Las indemnizaciones y bonificaciones no constituyen factor de salario para ningún efecto legal y se liquidarán con base en el salario promedio causado durante el último año de servicios. Para efectos de su reconocimiento y pago se tendrán en cuenta exclusivamente los siguientes factores salariales:

1. La asignación básica mensual.
2. La prima técnica.
3. Los dominicales y festivos.
4. Los auxilios de alimentación y transporte.
5. La prima de Navidad.
6. La bonificación por servicios prestados.
7. La prima de servicios.
8. La prima de antigüedad.
9. La prima de vacaciones; y
10. Horas extras.

Artículo 14. *No acumulación de servicios en varias entidades.* El valor de la indemnización o bonificación corresponderá exclusivamente, al tiempo laborado por el empleado en el Ministerio de Gobierno, o el organismo del cual provino como efecto de una reincorporación sin solución de continuidad al mismo Ministerio.

Artículo 15. *Compatibilidad con el reconocimiento de las prestaciones sociales.* Sin perjuicio de lo dispuesto sobre incompatibilidad de las pensiones en la presente ley, el pago de la indemnización o bonificación es compatible con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a que tenga derecho el empleado público retirado.

Artículo 16. *Pago de las indemnizaciones o bonificaciones.* Las indemnizaciones o bonificaciones deberán ser canceladas en efectivo dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición del acto de la liquidación de las mismas y del acogimiento del empleado al régimen de indemnización, según lo previsto en el artículo 13 de esta ley. En caso de retardo en el pago se causarán intereses a favor del empleado retirado, equivalentes a la tasa DTF que señale el Banco de la República, a partir de la fecha del acto de liquidación.

En todo caso, el acto de liquidación deberá expedirse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al retiro.

Artículo 17. *Exclusividad del pago.* Las indemnizaciones y bonificaciones a que se refieren los artículos anteriores únicamente se reconocerán a los empleados públicos que estén vinculados al Ministerio de Gobierno en la fecha de la vigencia de la presente ley.

#### TITULO IV

##### Disposiciones finales

Artículo 18. *Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de las Entidades Territoriales.* Créase la Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de las Entidades Territoriales, adscrita al Ministerio del Interior, encargada de prestar asistencia técnica a las entidades territoriales para el ejercicio de las competencias que le sean atribuidas por la Constitución o la ley.

Artículo 19. *Unidad Administrativa Especial para la Prevención y Atención de Desastres.* Créase la Unidad Administrativa Especial para la Prevención y Atención de Desastres, adscrita al Ministerio del Interior. Las funciones de ésta se asignarán en el desarrollo de la nueva estructura orgánica del Ministerio del Interior.

Artículo 20. *Fondo para la Participación Ciudadana.* El Fondo para la Participación Ciudadana creado por la Ley 134 de 1994 se transformará en un sistema de manejo de cuenta, sin personería jurídica, el cual tendrá por objeto financiar los programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos de participación, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

Dicho Fondo funcionará con el personal de la planta del Ministerio del Interior y la ordenación del gasto será ejercida por el Ministro del Interior o su delegado.

Artículo 21. *Implementación de la estructura y las funciones del Ministerio del Interior.* El ejercicio de las funciones del Ministerio del Interior de que trata la presente ley, se hará gradualmente, en la medida en que se desarrolle su nueva estructura orgánica y se dicten las providencias pertinentes de incorporación de los servidores públicos a la planta de personal que adopte el Gobierno Nacional, al efecto.

Artículo 22. *Autorizaciones presupuestales.* Autorízase al Gobierno Nacional para adelantar los traslados y las operaciones presupuestales que fueren necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en esta ley.

Artículo 23. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**Informe ponencia Comisión Primera del Senado Proyecto de ley número 169 de 1995 Senado, "por la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasará a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones".**

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TITULO I

**Modificación del Ministerio de Gobierno en el Ministerio del Interior.**

Artículo 1º. *Modificación del Ministerio de Gobierno en el Ministerio del Interior.* El Ministerio de Gobierno se modificará de conformidad con los principios y reglas generales que se fijan en la presente ley. Se denominará en adelante el Ministerio del Interior, guardará el orden de precedencia de aquél y hará las veces del mismo para todos los efectos legales en los aspectos que no contraríen su objeto y funciones establecidas en esta ley.

Artículo 2º. *Objeto.* Corresponde al Ministerio del Interior, a través del Ministro y bajo la suprema dirección del Presidente de la República, la formulación y adopción de la política del Sector del Interior.

El Ministerio del Interior atenderá las materias relativas a:

1. El ordenamiento y la autonomía territorial, las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales de la República, la política de descentralización y el desarrollo institucional.

2. Los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista, la participación ciudadana en la vida y en la organización social y política de la Nación y la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos.

3. Los derechos y libertades fundamentales, el orden público, la paz y la convivencia ciudadana.

4. Los asuntos indígenas, de las comunidades negras y minorías étnicas.

5. Los asuntos electorales.

**Propuesta de la Subcomisión a la Comisión Primera del Senado en relación con el Proyecto de ley número 169 de 1995 Senado, "por la cual se cambia la denominación del Ministerio de Gobierno y se fijan los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Gobierno Nacional modificará su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones".**

Observaciones: Se acoge la sugerencia de la Senadora Claudia Blum de reorganizar el título, manteniendo la expresión "y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TITULO I

**Modificación del Ministerio de Gobierno en el Ministerio del Interior**

Artículo 1º. *Modificación del Ministerio de Gobierno en el Ministerio del Interior.* El Ministerio de Gobierno se modificará de conformidad con los principios y reglas generales que se fijan en la presente ley. Se denominará en adelante el Ministerio del Interior, guardará el orden de precedencia de aquél y hará las veces del mismo para todos los efectos legales en los aspectos que no contraríen su objeto y funciones establecidas en esta ley.

Artículo 2º. *Objeto.* Corresponde al Ministerio del Interior, a través del Ministro y bajo la suprema dirección del Presidente de la República, la formulación y adopción de la política del Sector del Interior.

El Ministerio del Interior atenderá las materias relativas a:

1. El ordenamiento y la autonomía territorial, las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales en materia de la política de descentralización y el desarrollo institucional.

Observaciones: Se acoge en la redacción del artículo la sugerencia de la Senadora Claudia Blum de Barberi en el sentido de definir qué tipo de relaciones entre la Nación y las entidades territoriales corresponde desarrollar al Ministerio del interior.

2. Los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista, la participación ciudadana en la vida y en la organización social y política de la Nación.

Observaciones: Se acoge la sugerencia de la Senadora Claudia Blum de Barberi y de la Conferencia Episcopal de Colombia, al eliminar la expresión "la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos", dado que tal materia no es afín a los temas regulados en la disposición, sino a los derechos y libertades fundamentales.

3. Los derechos y libertades fundamentales, el orden público, la paz y la convivencia ciudadana.

4. Los asuntos de la comunidad indígena, de la comunidad negra, de la comunidad nativa raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y de las demás minorías étnicas.

Observaciones: Se acoge la recomendación del Representante Julio Gallardo en el sentido de incluir a la comunidad del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, pero con la aclaración que ésta comprende a la comunidad nativa raizal y no exclusivamente a la raizal, de conformidad con lo establecido en el literal j) del artículo 4º de la Ley 47 de 1993.

5. Garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales.

Observaciones: Se incluye la propuesta de los Senadores Carlos Martínez Simahán, Claudia Blum de Barberi y Héctor Helí Rojas, quienes manifestaron su inquietud por una posible extralimitación de funciones en cabeza del Ministerio del Interior en relación con las materias electorales. Por esta razón, se precisa que la atribución será la de garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales, la cual se desarrolla en el numeral 5º del artículo 5º de este proyecto y por mandato del mismo, en coordinación con las autoridades electorales.

6. La orientación y dirección del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; y

7. Los derechos de autor.

Para el cumplimiento de su objeto el Ministerio del Interior trabajará en coordinación con las demás autoridades competentes.

Artículo 3º. *Sector del Interior*. El Sector del Interior está integrado por el Ministerio del Interior, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales que le sean adscritas.

Artículo 4º. *Sistema Administrativo del Interior*. Son instancias seccionales y locales del sistema administrativo del interior las respectivas Secretarías de Gobierno o las demás unidades, organismos y dependencias administrativas, que ejerzan en las entidades territoriales, funciones afines a las encomendadas al Sector del Interior, dentro del ámbito de su competencia y jurisdicción.

Las instancias seccionales y locales del Sistema Administrativo del Interior y el sector del Interior conforman el Sistema Administrativo del Interior.

Quienes conforman el sistema administrativo del Interior, colaborarán armónicamente entre sí, bajo los principios de subsidiariedad y concurrencia, con el propósito de realizar los fines encomendados al Estado en las materias de su competencia.

Parágrafo. Las competencias que por disposiciones legales expedidas a la vigencia de la presente ley, se le hubieren encargado al Sector Público de Gobierno o a las instancias seccionales o locales integrantes del mismo, serán ejercidas por las dependencias que conforman el Sector y el Sistema del Interior, en lo de su competencia.

## TITULO II

### Funciones del Ministerio del Interior, principios y reglas para la organización del Sector del Interior

Artículo 5º. *Funciones*. Además de las funciones generales señaladas a los Ministerios, el Ministerio del Interior, ejercerá en desarrollo del objeto que trata el artículo 2º de la presente ley, las siguientes funciones:

1. En relación con el ordenamiento y la autonomía territorial, las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales de la República, la descentralización y el desarrollo institucional, le corresponde formular, coordinar y evaluar las políticas en materia territorial; promover el ordenamiento territorial a fin de implementar, apoyar y fortalecer las

6. La orientación y dirección del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; y la atención especial de emergencia a los desplazados forzosos por la violencia; y

Observaciones: Contiene la propuesta presentada por los Senadores Ponentes de asegurar por parte del Sistema una protección inmediata y eficaz a los desplazados forzosos por la violencia en el lugar donde se concentren.

7. Los derechos de autor.

Para el cumplimiento de su objeto el Ministerio del Interior trabajará en coordinación con las demás autoridades competentes.

Artículo 3º. *Sector del Interior*. El Sector del Interior está integrado por el Ministerio del Interior y las entidades que le estén adscritas y vinculadas.

Observaciones: Los ponentes proponen la modificación de este artículo con el propósito de contemplar en la definición del sector del Interior, a todas las entidades que en el momento o en un futuro estén adscritas y vinculadas al Ministerio del interior, ya que como estaba redactada la norma, se limitaba la integración de dicho sector a unas entidades en particular.

Artículo 4º. *Sistema Administrativo del Interior*. Son instancias del Sistema Administrativo del Interior las respectivas Secretarías de Gobierno o las demás unidades, organismos y dependencias administrativas, que ejerzan en las entidades territoriales, dentro del ámbito de su competencia y jurisdicción, funciones afines a las encomendadas al Sector del Interior. El Sistema Administrativo del Interior está conformado por el Sector del Interior y las instancias antes mencionadas.

Quienes conforman el Sistema Administrativo del Interior, colaborarán armónicamente entre sí, bajo los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, con el propósito de realizar los fines encomendados al Estado en las materias de su competencia.

Parágrafo. Las competencias que por disposiciones legales expedidas antes de la vigencia de la presente ley, se le hubieren encargado al Sector Público de Gobierno o a las instancias integrantes del mismo, serán ejercidas por las dependencias que conforman el Sector y el Sistema del Interior, en lo de su competencia.

Observaciones: Por recomendación de la Senadora Claudia Blum de Barberi se suprime la expresión instancias "seccionales y locales" con el objeto de clarificar el propósito de la norma; se acogen las observaciones sobre redacción y se incorpora el principio de coordinación.

## TITULO II

### Funciones del Ministerio del Interior, principios y reglas para la organización del Sector del Interior

Artículo 5º. *Funciones*. Además de las funciones generales señaladas a los Ministerios, el Ministerio del Interior, ejercerá en desarrollo del objeto que trata el artículo 2º de la presente ley y bajo la suprema dirección del Presidente de la República, las siguientes funciones:

Observaciones: Se reitera que las funciones a cargo del Ministerio del Interior se ejercerán "bajo la suprema dirección del Presidente de la República", como lo contempla el artículo 2º de este proyecto, debido a las inquietudes formuladas por los Senadores Héctor Helí Rojas y Carlos Martínez Simahán, en el sentido que la redacción del artículo sugería una plena autonomía del Ministerio del Interior y por ende del Ministro.

1. En relación con el ordenamiento y la autonomía territorial y las relaciones entre la Nación y sus entidades territoriales en materia de la política de descentralización y el desarrollo institucional, le corresponde formular, coordinar y evaluar las políticas en materia territorial; promover el ordenamiento territorial a fin de implementar, apoyar y

instituciones dispuestas para la administración del territorio; promover la cooperación entre las entidades territoriales y la Nación y los procesos de descentralización, desconcentración y delegación administrativa, en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial. Para tales efectos tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) Servir de instancia superior en la gestión política de los asuntos internos territoriales; canalizar las demandas de las entidades territoriales en lo relativo a su autonomía y consolidación política e institucional; y gestionar los propósitos políticos de la descentralización, en cuanto a sus aspectos políticos y de Estado;

b) Velar porque la vocación descentralista concite la voluntad política nacional; contribuir al logro de pactos políticos por la región en torno a los propósitos de desarrollo regionales y nacionales, en coordinación con los organismos legalmente competentes; y contribuir a la conformación de espacios de concertación de la tarea legislativa entre el Congreso de la República y las autoridades territoriales;

c) Coordinar la agenda legislativa del Gobierno Nacional en todas las materias que tengan que ver con el ordenamiento, la autonomía territorial y la descentralización; y velar por la coherencia institucional y política de la descentralización administrativa;

d) Convocar la sociedad civil para su inserción en la gestión del desarrollo territorial, mediante la pedagogía, promoción y aplicación de los mecanismos e instituciones de participación ciudadana y el voto programático;

e) Actuar como autoridad administrativa superior en los procesos de concertación tendientes a la organización del territorio; obrar en representación del Presidente de la República en la búsqueda de acuerdos políticos a los distintos niveles sobre la materia; y promover los foros e instancias aconsejables para la participación de la sociedad civil en la consolidación de las instituciones que administran el territorio;

f) Prestar su apoyo y concurso en la conformación de las provincias, regiones y entidades territoriales indígenas; y promover las normas que favorezcan a las negritudes y las minorías étnicas para hacer valer sus derechos constitucionales y legales;

fortalecer las instituciones dispuestas para la administración del territorio; promover la cooperación entre las entidades territoriales y la Nación y los procesos de descentralización, desconcentración y delegación administrativa, en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial. Para tales efectos tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

Observaciones: Por sugerencia de la Senadora Claudia Blum de Barberi se modifica la redacción de este numeral para adecuarlo a la observación propuesta y acogida en el artículo 2º de este proyecto.

a) Servir de instancia en la gestión política de los asuntos internos territoriales; canalizar las demandas de las entidades territoriales en lo relativo a su autonomía y consolidación política e institucional; y gestionar los propósitos políticos de la descentralización y la autonomía, en cuanto a sus aspectos políticos y de Estado.

Observaciones: Acogiendo las inquietudes del Senador Héctor Helí Rojas se suprime la expresión "superior", para evitar confusiones respecto de la autonomía de las entidades territoriales. Adicionalmente, por sugerencia de la Senadora Claudia Blum de Barberi, se adiciona este literal con el término "y la autonomía", con el fin que el Ministerio del Interior coadyuve en gestiones tendientes a fortalecer la autonomía de las entidades territoriales;

b) Velar porque la vocación descentralista congrege la voluntad política nacional; promover acuerdos por la región en torno a los propósitos de desarrollo regionales y nacionales, en coordinación con los organismos legalmente competentes; y contribuir a la conformación de espacios de concertación de la tarea legislativa entre el Congreso de la República y las autoridades territoriales.

Observaciones: Por solicitud de la Senadora Claudia Blum de Barberi se reemplazó el término "concite" por "congrege" a fin de clarificar el propósito de esta atribución. Así mismo, se incorporó la propuesta de los Senadores Héctor Helí Rojas y Carlos Martínez Simahán en relación con la necesidad de precisar el alcance de la expresión "contribuir al logro de pactos políticos por la región";

c) Coordinar la agenda legislativa del Gobierno Nacional en todas las materias que tengan que ver con el ordenamiento, la autonomía territorial y la descentralización; y velar por la coherencia institucional y política de la descentralización administrativa;

d) Convocar a la sociedad civil para su inserción en la gestión del desarrollo territorial y de los grandes propósitos nacionales.

Observaciones: Por sugerencia de la Senadora Claudia Blum de Barberi se suprimió el aparte correspondiente a los mecanismos de participación ciudadana puesto que están contemplados a profundidad más adelante; así mismo, se incorpora la expresión "y de los grandes propósitos nacionales". Todo esto con el fin de evitar una visión muy limitada del desarrollo territorial y de las múltiples formas en que la sociedad civil puede participar en su gestión;

e) Actuar como autoridad administrativa superior en los procesos de concertación tendientes a la organización del territorio; obrar por delegación del Presidente de la República en la búsqueda de acuerdos políticos en los distintos niveles sobre la materia; y promover los foros e instancias aconsejables para la participación de la sociedad civil en la consolidación de las instituciones que administran el territorio.

Observaciones: Se adopta la sugerencia de la Senadora Claudia Blum de Barberi en el sentido de modificar el término "en representación" por "delegación", puesto que lo considera un concepto más apropiado para la materia que se regula;

f) Prestar su apoyo y concurso en la conformación de las provincias, regiones y entidades territoriales indígenas.

g) Promover, fortalecer y coordinar las acciones tendientes a prestar el apoyo institucional y político, de asesoría y de capacitación a las entidades territoriales y demás formas de administración del territorio, a fin de modernizar sus procesos de organización y gestión, así como para garantizar los principios constitucionales del ejercicio de la función administrativa;

h) Velar para que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, sean ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad;

i) Ejercer como instancia de consulta, en materia de interpretación, de las normas sobre la administración pública territorial, sin perjuicio, entre otras, de la función que en materia tributaria corresponde adelantar a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 60 de 1993. En desarrollo de esta facultad, emitirá concepto con carácter general y abstracto para mantener la unidad en la interpretación y aplicación de tales normas, en armonía con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

Las consultas se absolverán, previa su presentación al Ministerio del Interior, a través de las Secretarías de Gobierno de las entidades territoriales o quien haga sus veces y su trámite será obligatorio.

2. En relación con los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista, la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación y la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos, le corresponde bajo la suprema dirección del Presidente de la República, formular las políticas tendientes a la modernización de las instituciones políticas, a la consolidación y desarrollo del sistema de democracia participativa y a la atención de las funciones estatales relativas a las iglesias y confesiones religiosas, para cuyo efecto tendrá, entre otras atribuciones, las siguientes:

a) Propender por el afianzamiento, la legitimidad y la modernización del Estado y las instituciones políticas;

b) Coordinar la acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con el Congreso de la República, sin perjuicio de la iniciativa legislativa y la gestión que en el proceso de aprobación de las leyes y en las responsabilidades del Gobierno con el Congreso, les corresponda adelantar a los distintos Ministerios y al Gobierno en cada uno de sus ramos;

c) Ejecutar las políticas del Sector del Interior directamente o en coordinación con otras entidades cuando fuere el caso;

d) Realizar, promover o contratar las investigaciones y estudios que se requieran para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas propias del Sector del Interior;

Observaciones: Se suprimió el aparte que hacía referencia a la función del Ministerio del Interior de promover las normas que favorezcan la defensa de los derechos constitucionales y legales de las minorías étnicas, en razón a que esta materia se encuentra regulada ampliamente en el numeral 4º del artículo 5º del presente proyecto de ley;

g) Promover, fortalecer y coordinar las acciones tendientes a prestar el apoyo institucional y político, de asesoría y de capacitación a las entidades territoriales y demás formas de administración del territorio, a fin de modernizar sus procesos de organización y gestión, así como para garantizar los principios constitucionales del ejercicio de la función administrativa;

h) Velar para que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, sean ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad;

i) Ejercer como instancia de consulta de las entidades territoriales en relación con las normas sobre la administración pública territorial, sin perjuicio, entre otras, de la función que en materia tributaria corresponde adelantar a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 60 de 1993. En desarrollo de esta facultad, emitirá concepto, sin carácter obligatorio para la entidad solicitante.

Las consultas se absolverán, previa su presentación al Ministerio del Interior, a través de las Secretarías de Gobierno de las entidades territoriales o quien haga sus veces.

Observaciones: Recogiendo los comentarios de los Senadores Héctor Helí Rojas, Carlos Martínez Simahán y Claudia Blum de Barberi, se modifica la atribución dada al Ministerio del Interior en materia de interpretación de las leyes, al circunscribirla a una función exclusivamente de consulta, sin carácter vinculante ni obligatorio.

2. En relación con los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista y la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación, le corresponde bajo la suprema dirección del Presidente de la República, formular las políticas tendientes a la modernización de las instituciones políticas y a la consolidación y desarrollo del sistema de democracia participativa; para cuyo efecto tendrá, entre otras atribuciones, las siguientes:

Observaciones: Se acoge la sugerencia de la Senadora Claudia Blum de Barberi y de la Conferencia Episcopal de Colombia, en el sentido de eliminar la expresión "la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos", dado que, tal materia no es afín a los temas regulados en la disposición, sino a los derechos y libertades fundamentales.

a) Propender por el afianzamiento, la legitimidad y la modernización del Estado y las instituciones políticas;

b) Coordinar la acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con el Congreso de la República, sin perjuicio de la iniciativa legislativa y la gestión que en el proceso de aprobación de las leyes y en las responsabilidades del Gobierno Nacional con el Congreso, les corresponda adelantar a los distintos Ministerios y al Gobierno Nacional en cada uno de sus ramos;

c) Ejecutar las políticas del Sector del Interior directamente o en coordinación con otras entidades cuando fuere el caso;

d) Realizar, promover o contratar las investigaciones y estudios que se requieran para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas propias del Sector del Interior;

e) Promover directamente o en coordinación con la ciudadanía, las autoridades competentes, diputados, concejales y las organizaciones civiles, el desarrollo constitucional y la filosofía de la Carta, mediante la utilización de los mecanismos e instituciones de participación y el voto programático;

f) Estimular las diferentes formas de participación de los ciudadanos, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y sus mecanismos en los términos de las leyes estatutarias de los mecanismos e instituciones de participación ciudadana y del voto programático, así como adelantar el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario;

g) Propender por la participación de los ciudadanos en la vida y organización política de la Nación y por el desarrollo de su cultura política; velar por la coherencia de los sistemas de participación comunitaria y ciudadana; y promover la auditoría social en los procesos de organización y gestión pública;

h) Formular, coordinar y promover políticas bajo la orientación del Presidente de la República tendientes al desarrollo e integración de la comunidad.

En tal carácter el Ministerio del Interior definirá los lineamientos de la política, planes y programas, para la participación y el desarrollo comunitario;

i) Contribuir a la formación de lo público, como el espacio natural de la democracia participativa, en el que habrá de realizarse la identidad de la Nación y promoverse la búsqueda de todos los elementos que unen a los colombianos, en torno a propósitos de progreso económico, político y social;

j) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las federaciones y confederaciones de acción comunal;

k) Promover el fortalecimiento y modernización de los movimientos y partidos políticos, coordinar la acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con los mismos e incentivar la integración de las diferentes fuerzas sociales a la sociedad civil;

l) Velar por la cabal aplicación del Estatuto de la Oposición y demás normas que amparen los derechos de los partidos y movimientos políticos y candidatos independientes en coordinación con las autoridades electorales competentes.

En tal virtud corresponde al Ministerio del Interior promover y velar por la salvaguarda de los derechos de los partidos y movimientos políticos, en los términos dispuestos por el artículo 112 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria sobre la materia, sin perjuicio de

e) Promover directamente o en coordinación con la ciudadanía, las autoridades competentes, diputados, concejales y las organizaciones civiles, el desarrollo constitucional y la filosofía de la Carta en las materias de su competencia, mediante la utilización de los mecanismos e instituciones de participación y el voto programático.

Observaciones: Por solicitud de la Senadora Claudia Blum de Barberi se aclara que al Ministerio del Interior le corresponde promover el desarrollo de la Constitución Política en materias de su competencia; y se suprime la alusión a los mecanismos de participación y al voto programático porque puede resultar excluyente y limitativo;

f) Estimular las diferentes formas de participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para su ejercicio; así como adelantar el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

Observaciones: Se acoge la propuesta de la Senadora Claudia Blum de Barberi en el sentido de modificar la redacción del artículo para precisar los conceptos en él contenidos;

g) Velar por la coherencia de los sistemas de participación ciudadana y comunitaria; y promover la auditoría social en los procesos de organización y gestión pública.

Observaciones: En este literal los ponentes mejoran la redacción al invertir los vocablos comunitario y ciudadano. Se acogió la sugerencia de la Senadora Claudia Blum de Barberi de no incluir la primera frase del literal, ya que está contemplada en literales anteriores;

h) Formular, coordinar y promover políticas bajo la orientación del Presidente de la República tendientes al desarrollo e integración de la comunidad;

En tal carácter el Ministerio del Interior definirá los lineamientos de la política, planes y programas, para la participación y el desarrollo comunitario;

i) Contribuir a la formación de lo público, como el espacio natural de la democracia participativa, en el que habrá de realizarse la identidad de la Nación y promoverse la búsqueda de todos los elementos que unen a los colombianos, en torno a propósitos de progreso económico, político y social;

j) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las federaciones y confederaciones de acción comunal;

k) Promover el fortalecimiento y modernización de los movimientos y partidos políticos, coordinar la acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con los mismos e incentivar la integración de las diferentes fuerzas sociales para la consecución de los grandes propósitos nacionales.

Observaciones: Los ponentes acogen la sugerencia de la Senadora Claudia Blum de Barberi en cuanto a la necesidad de aclarar el sentido de la parte final de este inciso a través del siguiente texto: "e incentivar la integración de las diferentes fuerzas sociales para la consecución de los grandes propósitos nacionales";

l) Velar por la cabal aplicación del Estatuto de la Oposición y demás normas que amparen los derechos de los partidos y movimientos políticos y candidatos independientes en coordinación con las autoridades electorales competentes.

En tal virtud corresponde al Ministerio del Interior promover y velar por la salvaguarda de los derechos de los partidos y movimientos políticos, en los términos dispuestos por el artículo 112 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria sobre la materia, sin perjuicio de

la responsabilidad que corresponde en el mismo sentido a las demás autoridades y organismos competentes del Estado.

m) Garantizar la libertad de cultos y el derecho individual a profesar libremente su religión;

n) Promover la convivencia y tolerancia entre los confesos de las creencias de iglesias y confesiones religiosas;

ñ) Reconocer la personería jurídica a las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros que los soliciten, en las condiciones y términos dispuestos en la ley;

o) Organizar y llevar el Registro Público de Entidades Religiosas e inscribir a éstas en el mismo;

p) Adelantar la negociación y desarrollo de los convenios de derecho público interno relativos a las iglesias y confesiones religiosas que trata la ley.

3. En relación con los derechos y las libertades fundamentales, el orden público, la paz y la convivencia ciudadana, le corresponde bajo la suprema dirección del Presidente de la República, cumplir con las siguientes atribuciones:

a) Velar por el ejercicio y el respeto de los derechos, libertades y garantías fundamentales de todos los habitantes del territorio colombiano;

b) Velar por la conservación del orden público de conformidad con el ordinal 4º del artículo 189 de la Constitución Política y demás disposiciones legales.

En tal carácter el Ministerio del Interior coordinará las actividades de los organismos encargados de la guarda del orden público y fijará las políticas, planes operativos y demás acciones necesarias para dicho fin y dirigirá las actividades de las autoridades de las entidades territoriales en todo lo relativo a esta materia;

c) Desarrollar con las demás autoridades competentes la política de paz, rehabilitación y reinserción. En tal virtud promoverá la adopción de programas con el objeto de fortalecer los procesos de paz y garantizar la efectividad de la rehabilitación y reinserción.

Es misión fundamental del Ministerio del Interior en coordinación con las autoridades competentes, propender por la aplicación y difusión de los derechos humanos, diseñar la política orientada a su valoración social como elemento de convivencia ciudadana de primer orden y promover su desarrollo constitucional.

4. En relación con los asuntos indígenas, de las comunidades negras y minorías étnicas, le compete bajo la suprema dirección del Presidente de la República, formular las políticas relacionadas con tales comunidades y demás minorías étnicas; y velar por sus derechos en colaboración con los Ministerios y organismos públicos y privados que desarrollen acciones en este campo. Con respecto a las comunidades indígenas y de negritudes, ejercerá las siguientes atribuciones:

la responsabilidad que corresponde en el mismo sentido a las demás autoridades y organismos competentes del Estado.

Observaciones: Los ponentes suprimieron las literales m), n), ñ), o) y p), por considerar que las atribuciones en ellos reguladas están comprendidas de manera genérica en el numeral 3º del artículo 5º del presente proyecto. Además, la mayoría de los presupuestos allí establecidos se encuentran regulados en la ley estatutaria sobre libertad de religión y cultos.

3. En relación con los derechos y las libertades fundamentales, el orden público, la paz y la convivencia ciudadana, le corresponde bajo la suprema dirección del Presidente de la República, cumplir con las siguientes atribuciones:

a) Velar por el ejercicio y el respeto de los derechos, libertades y garantías fundamentales de todos los habitantes del territorio colombiano;

b) Velar por la conservación del orden público de conformidad con la Constitución Política y la ley.

En tal carácter el Ministerio del Interior dirigirá, coordinará y apoyará las actividades de los gobernadores y alcaldes en el mantenimiento del orden público y fijará las políticas, planes operativos y demás acciones necesarias para dicho fin.

Observaciones: En general, se acoge la sugerencia de la Senadora Claudia Blum de Barberi de mejorar la redacción del literal, con especial énfasis en el segundo inciso para aclarar que el manejo del orden público debe hacerse en coordinación con gobernadores y alcaldes;

c) Desarrollar con las demás autoridades competentes la política de paz, rehabilitación y reinserción. En tal virtud promoverá la adopción de programas con el objeto de fortalecer los procesos de paz y garantizar la efectividad de la rehabilitación y reinserción.

Es misión fundamental del Ministerio del Interior en coordinación con las autoridades competentes, propender por la aplicación y difusión de los derechos humanos, diseñar la política orientada a su valoración social como elemento de convivencia ciudadana de primer orden y promover su desarrollo constitucional.

4º. En relación con los asuntos de la comunidad indígena, de la comunidad negra, de la comunidad nativa raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y de las demás minorías étnicas, le compete bajo la suprema dirección del Presidente de la República, formular las políticas relacionadas con tales comunidades y demás minorías étnicas; y velar por sus derechos en colaboración con los Ministerios y organismos públicos y privados que desarrollen acciones en este campo. Con respecto a esas comunidades, ejercerá las siguientes atribuciones:

*En relación con las comunidades indígenas:*

a) Definir la política en materia indigenista, previa concertación con las comunidades indígenas y demás agencias públicas y privadas que corresponda;

b) Garantizar la participación de las comunidades indígenas en los procesos de delimitación de sus territorios que deba definir el Gobierno Nacional y promover la organización de sus territorialidades, en armonía con el ordenamiento del territorio y con las demás entidades territoriales;

c) Garantizar la protección de los resguardos indígenas en cuanto propiedad colectiva no enajenable, velar por la integridad de los territorios indígenas y promover la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos;

d) Garantizar las formas de Gobierno de los territorios indígenas, de sus Consejos y demás autoridades tradicionales y definir la reglamentación acorde con los usos y costumbres de sus comunidades;

e) Garantizar y promover las acciones de coordinación necesarias con las autoridades competentes, para que el uso de los recursos de las comunidades indígenas se efectúe sin desmedro de su integridad cultural, social y económica y, garantizar que en las decisiones participen los representantes de tales comunidades;

f) Velar por el cumplimiento de la legislación nacional y las recomendaciones adoptadas por el Gobierno Nacional referentes a la población indígena del país;

g) Ejercer mediante la dependencia competente, la representación legal de las comunidades indígenas ante las autoridades del Estado en defensa de su integridad y autonomía cultural;

h) Colaborar con los Consejos en promover las inversiones públicas en los territorios indígenas;

i) Velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente, que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre los pueblos;

j) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las corporaciones y fundaciones de carácter nacional que desarrollen actividades relacionadas con las comunidades indígenas.

*En relación con las comunidades negras y otras minorías étnicas:*

a) Garantizar en coordinación con los organismos competentes, su identidad cultural, en el marco de la diversidad étnica y cultural y del derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana;

b) Garantizar sus derechos como grupo étnico especial y velar porque se promueva su desarrollo económico y social, conforme a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponda adelantar a otros organismos públicos competentes;

c) Garantizar la igualdad de oportunidades frente a la sociedad colombiana, promoviendo dentro del Estado las acciones que correspondan;

d) Promover la superación de los conflictos que deriven de su derecho al ejercicio de prácticas tradicionales de producción y a su propiedad colectiva, en especial de las comunidades negras que han

Observaciones: Se modifica la redacción del inciso primero del numeral 4º y se acoge la recomendación del Representante Julio Gallardo de incluir a la comunidad del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, pero con la aclaración que comprende a la comunidad nativa raizal, de conformidad con lo establecido en el literal j) del artículo 4º de la Ley 47 de 1993.

*4.1 En relación con las comunidades indígenas:*

a) Definir la política en materia indigenista, previa concertación con las comunidades indígenas y demás agencias públicas y privadas que corresponda;

b) Garantizar la participación de las comunidades indígenas en los procesos de delimitación de sus territorios que deba definir el Gobierno Nacional y promover la organización de sus territorialidades, en armonía con el ordenamiento del territorio y con las demás entidades territoriales;

c) Garantizar la protección de los resguardos indígenas en cuanto propiedad colectiva no enajenable, velar por la integridad de los territorios indígenas y promover la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos;

d) Garantizar las formas de Gobierno de los territorios indígenas, de sus Consejos y demás autoridades tradicionales y definir la reglamentación acorde con los usos y costumbres de sus comunidades;

e) Garantizar y promover las acciones de coordinación necesarias con las autoridades competentes, para que el uso de los recursos de las comunidades indígenas se efectúe sin desmedro de su integridad cultural, social y económica y, garantizar que en las decisiones participen los representantes de tales comunidades;

f) Velar por el cumplimiento de la legislación nacional y las recomendaciones adoptadas por el Gobierno Nacional referentes a la población indígena del país;

g) Ejercer mediante la dependencia competente, la representación legal de las comunidades indígenas ante las autoridades del Estado en defensa de su integridad y autonomía cultural;

h) Colaborar con los Consejos en promover las inversiones públicas en los territorios indígenas;

i) Velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente, que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre los pueblos;

j) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las corporaciones y fundaciones de carácter nacional que desarrollen actividades relacionadas con las comunidades indígenas.

*4.2 En relación con las comunidades negras y otras minorías étnicas:*

a) Garantizar en coordinación con los organismos competentes, su identidad cultural, en el marco de la diversidad étnica y cultural y del derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana;

b) Garantizar sus derechos como grupo étnico especial y velar porque se promueva su desarrollo económico y social, conforme a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponda adelantar a otros organismos públicos competentes;

c) Garantizar la igualdad de oportunidades frente a la sociedad colombiana, promoviendo dentro del Estado las acciones que correspondan;

d) Promover la superación de los conflictos que deriven de su derecho al ejercicio de prácticas de producción y a su propiedad colectiva, en especial de las comunidades negras que han venido

venido ocupando tierras baldías en las zonas ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, conforme a las disposiciones legales sobre la materia y en lo relativo a lo de su competencia;

e) Promover la participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley;

f) Dar apoyo político y servir de garante a la tarea de los organismos y autoridades encargados de proteger su medio ambiente atendiendo las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza;

g) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las corporaciones y fundaciones de carácter nacional que desarrollen actividades relacionadas con las comunidades negras y otras minorías sociales asentadas en el territorio nacional.

ocupando tierras baldías en las zonas ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, conforme a las disposiciones legales sobre la materia y en lo relativo a lo de su competencia;

e) Promover la participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley;

f) Dar apoyo político y servir de garante a la tarea de los organismos y autoridades encargados de proteger su medio ambiente atendiendo las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza;

g) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las corporaciones y fundaciones de carácter nacional que desarrollen actividades relacionadas con las comunidades negras y otras minorías sociales asentadas en el territorio nacional.

#### 4.3 En relación con la comunidad nativa raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina:

a) Garantizar sus derechos como grupo étnico especial y velar porque se promueva su desarrollo económico y social, conforme a las disposiciones Constitucionales y legales vigentes, sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponda adelantar a otros organismos públicos competentes;

b) Garantizar en coordinación con los organismos competentes su identidad cultural;

c) Colaborar en la formulación de la política de control de la densidad poblacional del Departamento Archipiélago.

Observaciones: Por sugerencia del Representante Julio Gallardo se desarrollan las funciones del Ministerio del Interior en relación con la comunidad nativa raizal del Departamento.

#### 5. En relación con los asuntos electorales, le corresponde:

a) Promover la modernización de las instituciones y disposiciones electorales y velar por el libre ejercicio de los derechos políticos;

b) Coordinar con el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil las acciones inherentes a garantizar el proceso electoral y expedir las disposiciones necesarias para el normal desarrollo del proceso, las garantías para el ejercicio de los derechos políticos y el orden público.

En tal virtud, el Ministerio del Interior organizará las delegaciones especiales para el seguimiento del proceso electoral y garantizará su desarrollo democrático en las distintas regiones del país, en coordinación con las autoridades electorales.

#### 5. En relación con los asuntos electorales, le corresponde en coordinación con las autoridades electorales competentes:

a) Proponer la modernización de las instituciones y disposiciones electorales con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos políticos;

b) Garantizar el orden público y expedir las disposiciones necesarias para el normal desarrollo del proceso electoral;

c) Conformar cuando lo estime conveniente y necesario para el normal desarrollo del proceso electoral, la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, con el objeto de analizar el debate electoral, formular sugerencias y recomendaciones ante las autoridades competentes respecto del mismo, atender las peticiones y consultas presentadas por los partidos y movimientos políticos y, los candidatos independientes sobre derechos, deberes y garantías electorales, así como coordinar las actividades indispensables para asegurar el normal desarrollo del proceso electoral.

Observaciones: Debido a las inquietudes presentadas por los Senadores Héctor Helí Rojas, Carlos Martínez Simahán y Claudia Blum de Barberi, se modificó la redacción de este numeral precisando claramente las funciones en materia electoral del Ministerio del Interior en coordinación con las autoridades electorales.

De otra parte, los ponentes incorporan un nuevo literal, c), referente a la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales establecida en la Ley 52 de 1990, por el importante papel que hasta la fecha ha cumplido en los diferentes debates electorales.

6. En relación con la orientación y dirección el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, le corresponde:

Coordinar y organizar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, para cuyos efectos constituirá una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio del Interior.

7. En relación con los derechos de autor, le corresponde:

Atender lo relativo a la gestión de los derechos de autor conforme a las disposiciones legales sobre la materia.

Parágrafo. La dirección del *Diario Oficial* será ejercida por la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativa de la Presidencia de la República. En consecuencia este organismo, establecerá los medios más convenientes para la adecuada divulgación de las disposiciones legales, directamente o mediante otros organismos públicos o privados.

Artículo 6º. *Principios y reglas para la modificación de las estructuras administrativas.* Para el cumplimiento del objeto y en desarrollo de las funciones y atribuciones establecidas en el artículo 5º de la presente ley, compete al Presidente de la República modificar la estructura del Ministerio del Interior y de los organismos del Sector, conforme al numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, incluyendo la del Ministerio de Gobierno, para garantizar su cambio de denominación y naturaleza jurídica, ordenada por medio de la presente ley, con sujeción a los siguientes principios y reglas generales:

a) *Modernización.* Se responderá a los desarrollos de la técnica administrativa y de los sistemas de organización que más convengan para la eficiente y eficaz realización del objeto y funciones que se le encomiendan a los organismos del Sector del Interior. Para tal efecto, tales organismos podrán apoyarse en los servicios especializados ofrecidos por particulares;

b) *Flexibilidad institucional.* Las estructuras orgánicas serán flexibles, tomando en consideración que las dependencias que integren los diferentes organismos sean adecuadas a una división de los grupos de funciones que les corresponda ejercer, debidamente evaluables por las políticas, la misión y por áreas programáticas. Para tal efecto se tendrá una estructura simple, basada en las dependencias principales que requiera el funcionamiento del Ministerio;

c) *Planeación administrativa.* Deberá garantizarse un sistema de planeación administrativa, con una instancia responsable de mejorar los procedimientos, métodos y organización del trabajo en forma permanente y sistemática. Igualmente existirá la función de planeación, veeduría y de control interno en los organismos del Sector. Corresponderá al Ministerio elaborar anualmente planes de desarrollo institucional en coordinación con sus organismos adscritos;

d) *Descentralización, delegación y desconcentración.* Las estructuras administrativas se diseñarán teniendo en cuenta los principios de descentralización, delegación y desconcentración, para cuyos efectos se preverán los esquemas de organización más adecuados con respecto

6. En relación con la orientación y dirección el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, le corresponde:

Coordinar y organizar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y prestar atención especial de emergencia a los desplazados forzosos por la violencia, para cuyos efectos constituirá una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio del Interior.

Observaciones: Contiene la propuesta presentada por los Senadores Ponentes de asegurar por parte del Sistema una protección inmediata y eficaz a los desplazados forzosos por la violencia en el lugar donde se concentren.

7. En relación con los derechos de autor, le corresponde:

Atender lo relativo a la gestión de los derechos de autor conforme a las disposiciones legales sobre la materia.

Observaciones: Por sugerencia de los Ministros de Justicia y de Gobierno se decidió suprimir el parágrafo de este numeral, pues la función de dirigir el Diario Oficial compete a la Imprenta Nacional, organismo vinculado al Ministerio de Justicia.

Artículo 6º. *Principios y reglas para la modificación de las estructuras administrativas.* Para el cumplimiento del objeto y en desarrollo de las funciones y atribuciones establecidas en el artículo 5º de la presente ley, compete al Presidente de la República modificar la estructura del Ministerio del Interior y de los organismos del Sector que así lo requieran, con sujeción a los siguientes principios y reglas generales:

Observaciones: Se acogen las propuestas de la Senadora Claudia Blum de Barberi de eliminar la referencia a la norma constitucional porque resulta inane reproducirla; de añadir la expresión "la modificación de la estructura de los organismos del sector que así lo requieran", por ser más precisa; y, de aclarar que la estructura que se modifica principalmente es la del Ministerio del Interior, porque una vez aprobado el proyecto de ley, el cambio de nombre se produce de manera inmediata o independientemente de si se ha transformado o no su estructura.

a) *Modernización.* Se responderá a los desarrollos de la técnica administrativa y de los sistemas de organización que más convengan para la eficiente y eficaz realización del objeto y funciones que se le encomiendan a los organismos del Sector del Interior. Para tal efecto, tales organismos podrán apoyarse en los servicios especializados ofrecidos por particulares;

b) *Flexibilidad institucional.* Las estructuras orgánicas serán flexibles, tomando en consideración que las dependencias que integren los diferentes organismos sean adecuadas a una división de los grupos de funciones que les corresponda ejercer, debidamente evaluables por las políticas, la misión y por áreas programáticas. Para tal efecto se tendrá una estructura simple, basada en las dependencias principales que requiera el funcionamiento del Ministerio;

c) *Planeación administrativa.* Deberá garantizarse un sistema de planeación administrativa, con una instancia responsable de mejorar los procedimientos, métodos y organización del trabajo en forma permanente y sistemática. Igualmente existirá la función de planeación, veeduría y de control interno en los organismos del Sector. Corresponderá al Ministerio elaborar anualmente planes de desarrollo institucional en coordinación con sus organismos adscritos;

d) *Descentralización, delegación y desconcentración.* Las estructuras administrativas se diseñarán teniendo en cuenta los principios de descentralización, delegación y desconcentración, para cuyos efectos se preverán los esquemas de organización más adecuados con respecto

a la relación con las entidades territoriales, a fin de dar cabal cumplimiento al Sistema del Interior;

*e) Eficiencia.* Se proporcionarán esquemas de participación y estímulo orientados a mejorar la eficiencia administrativa;

*f) Administración gerencial.* Se establecerán los mecanismos de control gerencial y de desconcentración de funciones;

*g) Capacitación.* Será prioritaria la implementación de instrumentos que garanticen la capacitación, tecnificación y profesionalización de los funcionarios;

*h) Denominación de sus dependencias básicas.* Las dependencias básicas del Ministerio del Interior y sus organismos se organizarán observando la denominación de las unidades administrativas que mejor convengan a la realización de su objeto y el ejercicio de sus funciones, identificando con claridad las dependencias principales, los órganos de asesoría y coordinación y las relaciones de autoridad y jerarquía entre las que así lo exijan. En todo caso, la definición de las áreas funcionales que se organicen flexiblemente, deberán considerar la denominación y nomenclatura de empleos de los servidores públicos, las cuales se ajustarán a la exigencia de las estructuras administrativas;

*i) Coordinación.* El Ministerio del Interior y sus organismos adscritos del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que existan la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, de manera articulada y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos;

*j) Viabilidad.* Las políticas, planes, programas y proyectos deben ser factibles de realizar, según las propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;

*k) Subsidiariedad.* El Sector del Interior del nivel más amplio deberá apoyar transitoriamente a aquellas instituciones que carezcan de capacidad técnica, para la gestión de las actividades que buscan el logro del objetivo de esta ley;

*l) Concurrencia.* Cuando sobre una materia se asignen competencias a los diferentes niveles del sistema del Interior, que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades.

a la relación con las entidades territoriales, a fin de dar cabal cumplimiento al Sistema del Interior;

*e) Eficiencia.* Se proporcionarán esquemas de participación y estímulo orientados a mejorar la eficiencia administrativa;

*f) Administración gerencial.* Se establecerán los mecanismos de control gerencial y de desconcentración de funciones;

*g) Capacitación.* Será prioritaria la implementación de instrumentos que garanticen la capacitación, tecnificación y profesionalización de los funcionarios;

*h) Denominación de sus dependencias básicas.* Las dependencias básicas del Ministerio del Interior y sus organismos deberán organizarse observando la denominación y estructura que mejor convengan a la realización de su objeto y el ejercicio de sus funciones; identificando con claridad las dependencias principales, los órganos de asesoría y coordinación y las relaciones de autoridad y jerarquía entre las que así lo exijan. En todo caso, la definición de las áreas funcionales que se organicen flexiblemente, deberán considerar la denominación y nomenclatura de empleos de los servidores públicos, las cuales se ajustarán a la exigencia de las estructuras administrativas.

Observaciones: Los ponentes cambian la redacción para aclarar que la modificación de la estructura del Ministerio y de sus dependencias no debe limitarse a la figura de las unidades administrativas sino que debe ser más amplia, según las funciones señaladas en el artículo 5º de este proyecto;

*i) Coordinación.* El Ministerio del Interior y sus organismos adscritos y vinculados, así como las entidades territoriales deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, de manera articulada y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos.

Observaciones: Por sugerencia del Senador Héctor Helí Rojas se modifica la redacción del literal para clarificar la forma y el alcance del principio de coordinación entre los organismos que deben aplicarlo.

*j) Viabilidad.* Las políticas, planes, programas y proyectos deben ser factibles de realizar, según las propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;

*k) Subsidiariedad.* El Sector del Interior deberá apoyar a aquellas instituciones que carezcan de capacidad técnica, para la gestión de las actividades que buscan el logro del objetivo de esta ley.

Observaciones: Por sugerencia del Senador Héctor Helí Rojas se mejora la redacción y se modifica el literal suprimiendo la expresión transitoriamente, con el fin de garantizar que el Sector del Interior aplique este principio de manera permanente.

*l) Concurrencia.* Cuando sobre una materia se asignen competencias a los diferentes niveles del sistema del Interior que deban desarrollar en unión o relación directa con otras actividades o entidades territoriales, deberán ejercerlas buscando siempre el respeto de las atribuciones propias de cada autoridad o entidad.

Observaciones: Se modifica la redacción del literal con el fin de acoger la propuesta del Senador Héctor Helí Rojas en el sentido de consagrar un principio de concurrencia amplio y generoso, pero respetuoso de la autonomía territorial.

## TITULO III

**Disposiciones laborales transitorias, indemnizaciones y bonificaciones**

Artículo 7º. *Campo de aplicación.* Las normas del presente capítulo serán aplicables a los empleados públicos que sean desvinculados de sus empleos o cargos como resultado de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior.

Para los efectos de la aplicación de esta ley, se requiere que la supresión del empleo o cargo tenga carácter definitivo; es decir, que no se produzca incorporación en la nueva planta de personal de la entidad. Para tal efecto se tendrá en cuenta lo previsto en el Decreto 1223 de 1993, aunque la indemnización o bonificación que trata la presente ley podrá causarse antes de los seis meses a partir de la adopción de la nueva planta de personal, si el empleado acepta inmediatamente el régimen indemnizatorio y de bonificación.

Artículo 8º. *Terminación de la vinculación.* La supresión de un empleo o cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior, dará lugar a la terminación del vínculo legal y reglamentario de los empleados públicos.

Igual efecto se producirá cuando el empleado público, en el momento de la supresión del empleo o cargo, tenga causado el derecho a una pensión de jubilación y se le suprima el empleo o cargo como consecuencia de la modificación de la entidad.

Artículo 9º. *Supresión de empleos.* Las presentes disposiciones atinentes a la supresión de empleos regirá por una sola vez, para los efectos del establecimiento del Ministerio del Interior y la subsecuente modificación del Ministerio de Gobierno.

Artículo 10. *Empleados públicos escala-fonados.* Los empleados públicos escalafonados en carrera administrativa, los empleados públicos en período de prueba en la carrera administrativa y los empleados públicos que hayan sido nombrados provisionalmente para desempeñar cargos de carrera administrativa, a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, tendrán derecho para los dos primeros casos a una indemnización o a una bonificación en el tercer caso, así:

1. Cuarenta y cinco (45) días de salario cuando el empleado tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

2. Si el empleado tuviere más de un (1) año de servicio continuo y menos de cinco (5), se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1 por cada año de servicio subsiguiente al primero y proporcional por fracción.

3. Si el empleado tuviere cinco (5) años o más de servicio continuo y menos de diez (10), se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1, por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción; y,

4. Si el empleado tuviere más de diez (10) años de servicio continuo, se le pagarán cuarenta (40) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1 por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

Artículo 11. *Continuidad del servicio.* Para los efectos previstos en el régimen de indemnizaciones o bonificaciones, el tiempo de servicio continuo se contabilizará a partir de la fecha de la última o la única vinculación del empleado con el Ministerio de Gobierno. Excepcionalmente se contabilizarán desde la fecha de la vinculación a un organismo distinto al Ministerio de Gobierno, si el funcionario hubiere sido incorporado a dicha Cartera por efecto de una reestructuración anterior.

## TITULO III

**Disposiciones laborales transitorias, indemnizaciones y bonificaciones**

Artículo 7º. *Campo de aplicación.* Las normas del presente capítulo serán aplicables a los empleados públicos que sean desvinculados de sus empleos o cargos como resultado de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior.

Para los efectos de la aplicación de esta ley, se requiere que la supresión del empleo o cargo tenga carácter definitivo; es decir, que no se produzca incorporación en la nueva planta de personal de la entidad. Para tal efecto se tendrá en cuenta lo previsto en el Decreto 1223 de 1993, aunque la indemnización o bonificación que trata la presente ley podrá causarse antes de los seis meses a partir de la adopción de la nueva planta de personal, si el empleado acepta inmediatamente el régimen indemnizatorio y de bonificación.

Artículo 8º. *Terminación de la vinculación.* La supresión de un empleo o cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior, dará lugar a la terminación del vínculo legal y reglamentario de los empleados públicos.

Igual efecto se producirá cuando el empleado público, en el momento de la supresión del empleo o cargo, tenga causado el derecho a una pensión de jubilación y se le suprima el empleo o cargo como consecuencia de la modificación de la entidad.

Artículo 9º. *Supresión de empleos.* Las presentes disposiciones atinentes a la supresión de empleos regirá por una sola vez, para los efectos del establecimiento del Ministerio del Interior y la subsecuente modificación del Ministerio de Gobierno.

Artículo 10. *Empleados públicos escala-fonados.* Los empleados públicos escalafonados en carrera administrativa, los empleados públicos en período de prueba en la carrera administrativa y los empleados públicos que hayan sido nombrados provisionalmente para desempeñar cargos de carrera administrativa, a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, tendrán derecho para los dos primeros casos a una indemnización o a una bonificación en el tercer caso, así:

1. Cuarenta y cinco (45) días de salario cuando el empleado tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

2. Si el empleado tuviere más de un (1) año de servicio continuo y menos de cinco (5), se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1 por cada año de servicio subsiguiente al primero y proporcional por fracción.

3. Si el empleado tuviere cinco (5) años o más de servicio continuo y menos de diez (10), se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1, por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción; y,

4. Si el empleado tuviere más de diez (10) años de servicio continuo, se le pagarán cuarenta (40) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1 por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

Artículo 11. *Continuidad del servicio.* Para los efectos previstos en el régimen de indemnizaciones o bonificaciones, el tiempo de servicio continuo se contabilizará a partir de la fecha de la última o la única vinculación del empleado con el Ministerio de Gobierno. Excepcionalmente se contabilizarán desde la fecha de la vinculación a un organismo distinto al Ministerio de Gobierno, si el funcionario hubiere sido incorporado a dicha Cartera por efecto de una reestructuración anterior.

Artículo 12. *Incompatibilidad con las pensiones.* A los empleados públicos a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior y que en el momento de la supresión del cargo o empleo tengan causado el derecho a una pensión, no se les podrá reconocer ni pagar las indemnizaciones o bonificaciones a que se refiere la presente ley.

Si en contravención a lo dispuesto en el inciso anterior, se paga una indemnización o bonificación y luego se reclama y obtiene una pensión, el monto cubierto por la indemnización o bonificación más intereses liquidados a la tasa de interés corriente bancario se descontará periódicamente de la pensión, en el menor número de mesadas legalmente posible.

Artículo 13. *Factor salarial.* Las indemnizaciones y bonificaciones no constituyen factor de salario para ningún efecto legal y se liquidarán con base en el salario promedio causado durante el último año de servicios. Para efectos de su reconocimiento y pago se tendrán en cuenta exclusivamente los siguientes factores salariales:

1. La asignación básica mensual.
2. La prima técnica.
3. Los dominicales y festivos.
4. Los auxilios de alimentación y transporte.
5. La prima de Navidad.
6. La bonificación por servicios prestados.
7. La prima de servicios.
8. La prima de antigüedad.
9. La prima de vacaciones; y
10. Horas extras.

Artículo 14. *No acumulación de servicios en varias entidades.* El valor de la indemnización o bonificación corresponderá exclusivamente, al tiempo laborado por el empleado en el Ministerio de Gobierno, o el organismo del cual provino como efecto de una reincorporación sin solución de continuidad al mismo Ministerio.

Artículo 15. *Compatibilidad con el reconocimiento de las prestaciones sociales.* Sin perjuicio de lo dispuesto sobre incompatibilidad de las pensiones en la presente ley, el pago de la indemnización o bonificación es compatible con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a que tenga derecho el empleado público retirado.

Artículo 16. *Pago de las indemnizaciones o bonificaciones.* Las indemnizaciones o bonificaciones deberán ser canceladas en efectivo dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición del acto de la liquidación de las mismas y del acogimiento del empleado al régimen de indemnización, según lo previsto en el artículo 13 de esta ley. En caso de retardo en el pago se causarán intereses a favor del empleado retirado, equivalentes a la tasa DTF que señale el Banco de la República, a partir de la fecha del acto de liquidación.

En todo caso, el acto de liquidación deberá expedirse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al retiro.

Artículo 17. *Exclusividad del pago.* Las indemnizaciones y bonificaciones a que se refieren los artículos anteriores únicamente se reconocerán a los empleados públicos que estén vinculados al Ministerio de Gobierno en la fecha de la vigencia de la presente ley.

#### TITULO IV

##### Disposiciones finales

Artículo 18. *Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de las Entidades Territoriales.* Créase la Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de las Entidades

Artículo 12. *Incompatibilidad con las pensiones.* A los empleados públicos a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior y que en el momento de la supresión del cargo o empleo tengan causado el derecho a una pensión, no se les podrá reconocer ni pagar las indemnizaciones o bonificaciones a que se refiere la presente ley.

Si en contravención con lo dispuesto en el inciso anterior, se paga una indemnización o bonificación y luego se reclama y obtiene una pensión, el monto cubierto por la indemnización o bonificación más intereses liquidados a la tasa de interés corriente bancario se descontará periódicamente de la pensión, en el menor número de mesadas legalmente posible.

Artículo 13. *Factor salarial.* Las indemnizaciones y bonificaciones no constituyen factor de salario para ningún efecto legal y se liquidarán con base en el salario promedio causado durante el último año de servicios. Para efectos de su reconocimiento y pago se tendrán en cuenta exclusivamente los siguientes factores salariales:

1. La asignación básica mensual.
2. La prima técnica.
3. Los dominicales y festivos.
4. Los auxilios de alimentación y transporte.
5. La prima de Navidad.
6. La bonificación por servicios prestados.
7. La prima de servicios.
8. La prima de antigüedad.
9. La prima de vacaciones; y
10. Horas extras.

Artículo 14. *No acumulación de servicios en varias entidades.* El valor de la indemnización o bonificación corresponderá exclusivamente, al tiempo laborado por el empleado en el Ministerio de Gobierno, o el organismo del cual provino como efecto de una reincorporación sin solución de continuidad al mismo Ministerio.

Artículo 15. *Compatibilidad con el reconocimiento de las prestaciones sociales.* Sin perjuicio de lo dispuesto sobre incompatibilidad de las pensiones en la presente ley, el pago de la indemnización o bonificación es compatible con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a que tenga derecho el empleado público retirado.

Artículo 16. *Pago de las indemnizaciones o bonificaciones.* Las indemnizaciones o bonificaciones deberán ser canceladas en efectivo dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición del acto de la liquidación de las mismas y del acogimiento del empleado al régimen de indemnización, según lo previsto en el artículo 13 de esta ley. En caso de retardo en el pago se causarán intereses a favor del empleado retirado, equivalentes a la tasa DTF que señale el Banco de la República, a partir de la fecha del acto de liquidación.

En todo caso, el acto de liquidación deberá expedirse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al retiro.

Artículo 17. *Exclusividad del pago.* Las indemnizaciones y bonificaciones a que se refieren los artículos anteriores únicamente se reconocerán a los empleados públicos que estén vinculados al Ministerio de Gobierno en la fecha de la vigencia de la presente ley.

#### TITULO IV

##### Disposiciones finales

Artículo 18. *Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de las Entidades Territoriales.* Créase la Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de las Entidades

Territoriales, adscrita al Ministerio del Interior, encargada de prestar asistencia técnica a las entidades territoriales para el ejercicio de las competencias que le sean atribuidas por la Constitución o la ley.

Artículo 19. *Unidad Administrativa Especial para la Prevención y Atención de Desastres.* Créase la Unidad Administrativa Especial para la Prevención y Atención de Desastres, adscrita al Ministerio del Interior. Las funciones de ésta se asignarán en el desarrollo de la nueva estructura orgánica del Ministerio del Interior.

Artículo 20. *Fondo para la Participación Ciudadana.* Conforme a lo dispuesto en la Ley Estatutaria sobre Mecanismos de Participación Ciudadana, en la organización del Ministerio del Interior se creará el Fondo para la Participación Ciudadana como un sistema de manejo de cuenta, sin personería jurídica, dentro del presupuesto del Ministerio del Interior, el cual tendrá por objeto financiar los programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos de participación reconocidos en las leyes estatutarias que regulen esta materia, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

Dicho Fondo funcionará con el personal de la planta del Ministerio del Interior y la ordenación del gasto será ejercida por el Ministro del Interior o su delegado.

Artículo 21. *Implementación de la estructura y las funciones del Ministerio del Interior.* El ejercicio de las funciones del Ministerio del Interior que trata la presente ley, se hará gradualmente, en la medida en que se desarrolle su nueva estructura orgánica y se dicten las providencias pertinentes de incorporación de los servidores públicos a la planta de personal que adopte el Gobierno Nacional, al efecto.

Artículo 22. *Autorizaciones presupuestales.* Autorízase al Gobierno Nacional para adelantar los traslados y las operaciones presupuestales que fueren necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en esta ley.

Artículo 23. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Vuestra Comisión,

José Renán Trujillo G., Alvaro Ramón Escobar P.  
Senadores de la República.

Leído que fue el articulado presentado por la Subcomisión, hicieron uso de la palabra los honorables Senadores:

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Una sugerencia. Me parece bien la metodología que usted propone, pero qué tal si tuviera la gentileza que en cada artículo podamos de una vez precisar la modificación que se hizo con respecto a la anterior.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García:**

Nos hemos tomado el trabajo de redactar el proyecto con el artículo como quedaría, con la sugerencia de la Subcomisión, está la observación planteada, sea por un honorable Senador o por una entidad con el fin que se determine exactamente cuál es el cambio que se está surtiendo al interior de cada uno de los artículos.

Territoriales, adscrita al Ministerio del Interior, encargada de prestar asistencia técnica a las entidades territoriales para el ejercicio de las competencias que le sean atribuidas por la Constitución o la ley.

Artículo 19. *Unidad Administrativa Especial para la Prevención y Atención de Desastres.* Créase la Unidad Administrativa Especial para la Prevención y Atención de Desastres, adscrita al Ministerio del Interior. Las funciones de ésta se asignarán en el desarrollo de la nueva estructura orgánica del Ministerio del Interior.

Artículo 20. *Fondo para la Participación Ciudadana.* El Fondo para la Participación Ciudadana creado por la Ley 134 de 1994 se transformará en un sistema de manejo de cuenta, sin personería jurídica, el cual tendrá por objeto financiar los programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos de participación, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

Dicho Fondo funcionará con el personal de la planta del Ministerio del Interior y la ordenación del gasto será ejercida por el Ministro del Interior o su delegado.

Observaciones: Los ponentes mediante la modificación que se introduce a este artículo, aclaran:

i) Que no se crea un nuevo Fondo, sino que se transforma el actual Fondo para la Participación Ciudadana creado por la Ley 134 de 1994;

ii) Se suprime por innecesaria la referencia a que el sistema de manejo de cuenta funcionará dentro del presupuesto del Ministerio del Interior; y

iii) Se suprime la frase "las leyes estatutarias que regulen esta materia"; para que el Fondo pueda operar sobre aquellos mecanismos de participación que aún no han sido regulados.

Artículo 21. *Implementación de la estructura y las funciones del Ministerio del Interior.* El ejercicio de las funciones del Ministerio del Interior que trata la presente ley, se hará gradualmente, en la medida en que se desarrolle su nueva estructura orgánica y se dicten las providencias pertinentes de incorporación de los servidores públicos a la planta de personal que adopte el Gobierno Nacional, al efecto.

Artículo 22. *Autorizaciones presupuestales.* Autorízase al Gobierno Nacional para adelantar los traslados y las operaciones presupuestales que fueren necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en esta ley.

Artículo 23. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El informe de la Subcomisión es el siguiente: Proyecto de ley número 169 de 1995 Senado, por la cual se cambia la denominación del Ministerio de Gobierno y se fijan los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Gobierno Nacional modificará su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones...

¿Cuál es la razón por la cual se mantiene la expresión "y se dictan otras disposiciones"? Eliminar en el título del proyecto la expresión

“y se dictan otras disposiciones,” en razón a que el proyecto además de contener la modificación del nombre y de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno, también regula otras materias, como por ejemplo, las contenidas en las normas del Título III sobre disposiciones laborales y transitorias y en el Título IV en relación con el Fondo para la Participación Ciudadana. Por esta razón hemos creído conveniente que no sea conducente la eliminación de la expresión “y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Título 1º. Se lee la ponencia y el articulado que se encuentra en la Secretaría.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

En ese caso que se suprimen “la protección del derecho y libertad religiosa y de cultos” con el argumento que usted da, habría que suprimir lo de “participación ciudadana”, que es otro derecho fundamental. Porque se suprime lo uno, hay algo más por dentro. Que es lo que quiere el Ministerio del Interior, no vigile la libertad de cultos, porque ese no es argumento; habría que suspender otros derechos fundamentales que le corresponden, vigilar, tutelar al Ministerio del Interior según el mismo proyecto, como sería la democracia participativa. Ese argumento me parece baladí, me parece que encierra algo diferente a eso.

¿No será que no quieren que dentro de la proyección haya una vigilancia? Porque para proteger, hay que vigilar.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García:**

Todo lo contrario. Si seguimos en la lectura del proyecto, encontraremos que hay una debida protección y además el deseo directo de la Comisión de Ponentes de garantizar que el nuevo Ministerio del Interior tenga no solamente la proyección, sino la garantía y la promoción de lo que debe ser la libertad de cultos y el derecho a la libertad religiosa en nuestro país. Yo le pediría con todo respeto, honorable Senador Elías, que siguiéramos en el curso de la lectura y a medida que vamos avanzando, si consideramos que hay algo que podamos agregarle al proyecto, se lo agregamos en el curso de la lectura.

3º Los derechos y libertades... (Continúa la lectura).

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

A ver, es que íbamos de una vez discutiendo artículo por artículo.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera Senado:**

No, la propuesta del ponente hasta donde yo la entiendo, es leer el informe. Después, si les parece, volveríamos artículo por artículo.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García:**

Considero que es lo mejor, señor Presidente, vamos leyendo el artículo como queda, se va dando la aclaración de la observación tomada y se va votando, si le parece más ágil así.

Cerrado el debate general y sometida a votación la proposición con que termina el informe, fue aprobada.

Organizando la discusión del articulado en particular, el Senador ponente, José Renán Trujillo García, manifestó que se leyera el Título I y se discutiera artículo por artículo, en razón a que la mayoría de estas normas tienen observaciones y que en relación con los demás artículos que no tienen modificaciones, se aprueben en bloque.

Sobre lo propuesto por el Senador Trujillo García, el Senador Carlos Martínez manifestó que ya se habían acordado unas reglas de juego, sobre la discusión de los artículos que tuvieran observaciones, uno por uno, que por tanto se procediera de esa manera.

La Presidencia, atendiendo la solicitud de Trujillo de discutir el Título I, artículo por artículo, ordenó a la Secretaría dar lectura al artículo 1º y abierta su consideración para referirse a él, intervinieron los honorables Senadores:

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Señor Presidente, a ver, aprovecho y hago un debate general de este artículo. Mi opinión personal, sobre todo el proyecto es una improcedencia. Improcedencia en un contexto en forma global, sugerido desde el Gobierno, Reforma Constitucional, que según los temas que se están aireando en la opinión pública, puede implicar un cambio aún en el régimen actual colombiano, dentro de las propuestas que se han sugerido, que firmaron en número importante Senadores, leída por el Senador Santofimio en la plenaria del Senado, algo de lo que se ha llamado Comisión Interinstitucional, creada por el Senado de la República y reunida recientemente con la de la Cámara, se prevé la consideración de un tema, concretamente el del primer Ministro, como la diferencia entre Jefe de Gobierno y Jefe de Estado.

Esto podría implicar la no existencia del Ministerio de Gobierno. Realmente no veo por qué si estas reformas tienen un plazo fijado por el propio Gobierno, en cuanto a la Comisión creada por el Gobierno que deben estar armadas unas ideas, unos conceptos, unos proyectos para el 20 de julio, fecha que ha aceptado el Senado mismo y que se propone tener algunos proyectos para esa fecha, perdemos en esperar de aquí al 20 de julio, a ver si vamos a tener un régimen como el actual, que indiscutiblemente se impondría un cambio en el Ministerio de Gobierno, en el Ministerio del Interior y he dicho en debate anterior en que estoy de acuerdo en el diagnóstico, no coincido totalmente en las decisiones a pesar que el proyecto indiscutiblemente se ha mejorado. Tengo la impresión que no la había leído el Ministro de Gobierno, yo creo que lo leyó en la Comisión la semana pasada y aceptó con sus asesores corregirlo, porque el proyecto era muy malo y veo que la inteligencia de los ponentes, especialmente el coordinador de ponentes, ha mejorado sustancialmente el proyecto.

Pero pienso en este instante que por qué vamos a modificar en este instante un proyecto aislado, si se prevé la posibilidad de considerar todo el cambio del Ejecutivo Nacional en una reforma que no ha sido una intelequia; reforma que no surgió del Congreso, sino del Gobierno y cuyas propuestas que acaban de ser admirablemente controvertidas por nuestro Senador y colega condecorado en estos momentos, Senador José Elías Náder, quien planteó su tesis sobre la bicameralidad sobre la unicameralidad. Aquí mismo en esta Comisión está a consideración de la Comisión un proyecto que si no me equivoco, señor Secretario, de Acto Legislativo sobre la Presidencia de la República. Creo que lo que propusieron los Senadores Juan Camilo Restrepo, Claudia Blum, que también implicaría una decisión importante sobre el tema del Ministerio de Gobierno, se va a mantener la Vicepresidencia, se mantiene esa discusión; esas serían las funciones del Ministerio de Gobierno, si no se mantienen esas funciones que podía tener la Vicepresidencia en gran parte atribuido al Ministerio del Interior. Por eso pienso y lo digo sin afán de dilatar la discusión, pienso que no veo la conveniencia, ni la urgencia. ¿Por qué? Porque estamos a un mes, el 20 de julio se abren las Cámaras nuevamente.

Se ha profundizado en la Comisión Gubernamental, para llamarlo de alguna manera, como en la Legislativa y a unos proyectos que tienen necesariamente que ver con esta organización del Ministerio del Interior.

**Doctor Horacio Serpa Uribe, Ministro de Gobierno:**

Gracias, señor Presidente. Señores Senadores, yo pienso que la observación del Senador Martínez, desde luego muy bien traída y argumentada, pero hay una circunstancia y es que el cambio de sistema en la parte ejecutiva en nada afectaría la necesidad para el buen desempeño de la función pública, de la existencia del Ministerio del Interior. Hace tres meses yo tuve la oportunidad de recibir en mi Despacho al señor Ministro del Interior de Francia, en donde hay, como ustedes lo saben, un sistema político diferente al que tenemos aquí.

La existencia del Ministro en el caso que se acogiera esa modalidad, significaría el que éste desempeñaría las funciones de Jefe de Gobierno y quien se va a ocupar del ordenamiento territorial y quien va a atender lo relacionado con las comunidades negras. En qué dependencias se van a atender los asuntos relativos a los indígenas, a promover la descentralización administrativa, todos estos aspectos que son los que constituyen la columna vertebral de la propuesta que hoy ha traído a consideración de ustedes el Gobierno Nacional. Lo de la Vicepresidencia ciertamente hay opiniones diversas sobre esa institución que algunos, por ejemplo en el Gobierno, nos parece muy importante que la Vicepresidencia debe mantenerse y nosotros estimamos que debe mantenerse como ahora, que fue un asunto que no se inventó la Asamblea Nacional Constituyente, sino que en muchos países del mundo, en donde también funciona esta institución en la forma más debida y más cabal. Yo por ejemplo, me sorprendí muchísimo con todo ese bum que se dio al nombramiento del actual señor Vicepresidente como Embajador en la República de España, como si fuera una cosa por fuera de lo común, como si fuese traído de los cabellos, como quiera que esa posibilidad está expresamente consagrada en la Constitución Nacional, en donde se dice que el Vicepresidente podrá desempeñar una tarea que le imponga el Presidente como miembro del Poder Ejecutivo del Estado.

El Presidente como miembro del Poder Ejecutivo del Estado, en el desempeño de un cargo específico, o podrá atender las misiones que el Presidente de la República le asigne, entonces yo no creo, distinguido señor Senador Martínez, que se opongán esas inquietudes que desde luego habrán de ser debatidas aquí en el Senado de la República a la existencia del Ministerio del Interior. Lo que se ha querido fundamentalmente con el planteamiento del

Gobierno es adecuar la estructura del actual Ministerio de Gobierno a los nuevos fundamentos constitucionales, haya o no haya Vicepresidencia, haya un sistema presidencialista, un sistema parlamentario, de todas maneras será de rigor para atender algunos aspectos de la labor gubernamental, asignar a una específica dependencia que en este caso sería el Ministerio del Interior, los asuntos trascendentes que tiene este proyecto, yo estoy de acuerdo con el Senador Martínez y que la iniciativa ha sido muy mejorada.

La intervención que se ha hecho en el Senado de la República, primero le ha eliminado circunstancias que podrían generar colisión de competencias con otras entidades, incluso que podrían bordear lo inconstitucional, lo ha adecuado bastante a lo que es el interés nacional. Pienso que tal como está en este momento planteado, sería de una gran importancia en el desempeño de la labor pública que tuviese acogida en el Congreso, de manera que con la mayor cordialidad, le quiero pedir al señor Senador Martínez Simahán que analice estas circunstancias que con mucho respeto yo someto a su muy importante consideración.

Continúa la discusión sobre el artículo 1º.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García:**

Mire usted, que la estructura del Ministerio de Gobierno hoy fue mediante la Ley 52 de 1990, eso es lo que está regulando hoy el Ministerio de Gobierno y posteriormente mediante Decreto 2035 de 1991 se estableció la estructura interna del Ministerio de Gobierno. Esto lo que quiere decir, es que el Ministerio de Gobierno hoy está actuando sobre la base de la Constitución de 1886. Expedida la Constitución de 1991 y dentro del proceso reglamentario del Congreso, se han expedido varias leyes, algunas de ellas estatutarias, la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana, por ejemplo, la ley estatutaria del voto programático, por ejemplo la de libertad de cultos y libertad religiosa en nuestro país y la ley de las comunidades negras en Colombia.

Esa es una legislación que acopia la reglamentación de importantísimos artículos de la Constitución Nacional, que nosotros estamos obligados no solamente a dejarlos en teoría como hoy están, sino de ponerlos en plena práctica. Si algo ha venido sucediendo y lo hemos dicho en innumerables oportunidades, Senador Martínez, es que este país logró a través de las decisiones de la Constituyente entregarle a los colombianos unas herramientas de mecanismos de participación ciudadana

que hoy desconoce y mire usted que en la ley estatutaria, de estos mecanismos de participación ciudadana, les está entregando a los colombianos la posibilidad de hacer uso del plebiscito, del referéndum, de la consulta popular, del cabildo abierto, de la iniciativa legislativa, son desconocidos en una inmensa mayoría de colombianos y ahí en esa ley estatutaria se creó el Fondo para la Participación Ciudadana que hoy no existe, que hoy no está en plena marcha, que hoy no está en la posibilidad de tener los recursos necesarios para adelantar un proceso pedagógico frente a los colombianos que están sí hablando de estas herramientas, pero sin el conocimiento exacto de cómo debe ser su aplicación.

Este proyecto, Senador Martínez, lo que trae es la concreción del trabajo legislativo iniciado a raíz de la expedición de la Constitución de 1991. Si usted avanza en el articulado encuentra, es poner en plena marcha, colocarle un doliente en el Gobierno Central al trabajo legislativo de la expedición de mecanismos de participación, a poner en marcha y fomentar el voto programático que en enero próximo será una de las bases fundamentales en tantos municipios colombianos, que considere que no se les ha dado una respuesta clara frente a un programa de Gobierno ofrecido a las plazas públicas, cuando los hoy alcaldes estaban en plan de candidatos y de la misma manera las comunidades que se encuentran aquí, una respuesta muy clara de sus expectativas para poner en plena marcha y la ley de las negritudes en Colombia, que también fue un trabajo intenso al interior del Congreso de la Nación y de la misma manera tenemos que prever lo que va a pasar con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que usted y yo hacemos parte en un profundo estudio que hemos venido desarrollando en un tiempo, pero que necesitamos acoplar a las necesidades actuales del país y para prever lo que pueda suceder en su momento, cuando el Congreso de la República tome la decisión de expedir esa Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Aquí no se está haciendo nada diferente, honorable Senador Martínez, que ponernos en tono con la realidad del país y darle la capacidad a un Ministerio que asuma la posibilidad de tener el manejo de los asuntos internos del país, pero teniendo en cuenta también la vocación y la decisión de los legisladores expresada en las leyes que hoy están en plena vigencia en el territorio nacional.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Tengo una cantidad de temas, pero mire, voy a hacer una afirmación completamente

extraña. Yo sería partidario, empiezo por decir que creo que este proyecto de ley no se necesita, creo que el Presidente tiene las atribuciones a los decretos, fijar la estructura del Ministerio; es más, en una reforma que pudiera venir del sistema ejecutivo. También sería totalmente partidario que el Presidente, señor Ministro, nombrara cada vez los Ministros que quisiera y que no tuvieron un cartabón, tiene que ser 14, 13 con tal nombre; la mayoría de las democracias desarrolladas, especialmente las Europeas, tienen la facultad que el Presidente, crean un Ministro más, de acuerdo, señor ponente con lo que usted acaba de decir, en el Programa de Gobierno, muchas veces se suprime un Ministerio para crear otro, de acuerdo a la propuesta pública de un programa, ahí hay una ductilidad, que a mí no me disgusta para nada.

Yo pienso que eso es conveniente en la administración, al darle todos los instrumentos al Gobierno que gane su programa como se prometió, pienso sinceramente que esto hoy que estamos aquí discutiendo lo puede hacer el Presidente de la República.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García:**

Mire, Senador Martínez, el artículo 189 de la Carta es absolutamente claro en ese sentido. Dice el artículo 189 de la Constitución: Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, numeral 16, modificar la estructura de los Ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley. El Presidente de la República sin duda alguna, va a actuar con sujeción a lo preceptuado en la Constitución Nacional, pero necesita la ley, honorable Senador y el precepto constitucional es clarísimo y existe una ley, pero debemos expedirla para acoplarla también a los requisitos que se exigen.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Usted dice que si existe una Vicepresidencia hoy tiene las funciones de ordenamiento territorial por circular del señor Presidente de la República; entonces sí se va a mantener la Vicepresidencia, como lo propone el mismo Gobierno según manifestación del señor Ministro, por qué vamos a darle esas funciones al Ministerio del Interior, yo no he dicho en ninguna parte que el Primer Ministro contrata totalmente todas las funciones del Ministerio del Interior, por ejemplo, el orden público dependiendo siempre del Jefe de Estado, del

Jefe de Gobierno, aunque sea Jefe de Gobierno. El primer Ministro tendría que tener bajo sus atribuciones la guarda del orden público.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Yo mi, única preocupación como legislador, es evitar que la Corte Constitucional nos esté tirando para abajo por inexequible algunas leyes, las funciones que le da la Carta al Presidente de la República, como Jefe del Estado, Jefe del Gobierno, Suprema autoridad Administrativa, me preocupa que no pueda delegar algunas de ellas, por ejemplo, el orden público. En mi concepto es indelegable, pueda ser que se le pase al Ministerio o a la Suprema Dirección del Ministro, pero es indelegable; las relaciones internacionales son indelegables, ya hay providencia de la Corte Suprema de Justicia donde tumbó el Tratado de Extradición el doctor Germán Zea Hernández, firmó la extradición que es una facultad indelegable del señor Presidente de la República. Cuando el artículo habla, el Presidente simboliza la suprema autoridad, etc.

En el artículo 4º dice conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde sea perturbado y el artículo 2º, en su numeral 4º del proyecto está delegando en el nuevo Ministro del Interior, la facultad bajo la dirección del Presidente, como es obvio, porque el simple hecho de ser Ministro, también en las funciones del Ministerio, es bajo la suprema dirección del Presidente, que está delegando la función de mantener la paz, el orden público, yo no sé si estoy equivocado, porque esas dos funciones con las del manejo de las relaciones internacionales, son indelegables, ya con providencias de la Corte para ambas funciones.

Y ustedes aquí en el artículo 2º ponen: Corresponde al Ministerio del Interior y bajo la suprema dirección del Presidente de la República. Es lo que dice el segundo en su inciso 4º, que dice: Los derechos y libertades fundamentales, el orden público, la paz y la convivencia ciudadana. Yo no sé no tengo intención de entabrar esto; soy partidario del proyecto, pero me preocupa que de pronto en un momento determinado nos vayan a tirar eso para abajo.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Sigo pensando de la improcedencia del proyecto, el ejemplo de la Vicepresidencia es muy claro, hoy tiene las funciones de ordenamiento territorial, no creo que sea convenien-

te. Este solo ejemplo demuestra la inconveniencia momentánea de consideración del proyecto, por parte de esta Comisión; yo pienso además que el país no se preocupó mucho por el acto administrativo del nombramiento del Vicepresidente en España, se preocupó por el acto político que esto implicaba, de eso hablamos aquí un poquito la sesión pasada, ese fue un hecho político de primera importancia.

Para darle ejemplos de mi copartidario y no meterme en los términos liberales, un ilustre Embajador, creo que en España, aspiraba a la Designatura y el Canciller también aspiraba a la designatura del señor Presidente Betancur; nuestro Embajador en España dice: Muy sabroso, tu llegas a Palacio cruzando la séptima y yo tengo que cruzar todo el océano. Como usted comprenderá, qué distancia hay entre quedarse de candidato de Ministerio del Interior e irse de Vicepresidente y de candidato a la Embajada de España; eso es un acto político de primera importancia que tenía que llamar la atención.

Previo anuncio que iba a cerrarse la consideración del artículo 1º, fue cerrada y sometido a votación, fue aprobado, como lo presentan los subcomisionados en su informe.

Leído el artículo 2º del informe de la Subcomisión y puesto en consideración, intervino el honorable Senador Jaime Ortiz, quien dijo:

A pesar de estar siendo tan cuidadosamente atendido con el menú de la tarde, agradecería mucho a los honorables Senadores me prestaran la mayor atención para la parte que tengo a mi intervención y especial estoy de plácemes por tener nosotros en la Comisión al doctor Jaime Córdoba Triviño, Defensor del Pueblo, a quien le pido también su respaldo a la posición que voy a adoptar con relación a una lamentable omisión o exclusión mejor, que se está haciendo en el numeral 2º del artículo que comentamos, el Ministerio del Interior atenderá las materias relativas a: El numeral 2º los honorables Senadores podrán observar que sufrió un recorte significativo por propuesta de un ilustre colega y en particular de la Conferencia Episcopal de Colombia.

El proyecto inicial incluía en la relación del numeral 2º la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos, la Conferencia Episcopal de Colombia propuso eliminar esta expresión con la argumentación que quedaba incluido en los derechos fundamentales. quiero hacer referencia a esa eliminación o exclusión, honorables Senadores, señor Ministro y señor Defensor del Pueblo, no es de recibo, a mi juicio, el argumento para eliminar esa ex-

presión. No es de recibo por la siguiente razón: La Constitución Política en forma expresa, incluye la libertad religiosa, no la integra dentro de derechos fundamentales, está dentro del capítulo evidentemente el Título II mejor, pero la trata en forma exclusiva, en forma especial, como consideramos que amerita el tratamiento. Además de eso, como sabemos, la Carta de Derechos de la ONU trata la libertad religiosa en forma también expresa en su articulado y también la Ley 16 de 1972, o el Pacto de San José sobre los derechos humanos.

Excluir un tema de tanta significación, integrándolo, o mejor, dándole un tratamiento sin interés, sin importancia, a mi juicio no es de recibo. Si observamos, honorables Senadores, señor Ministro y señor Defensor del Pueblo, en la página 15 del trabajo que nos han presentado, bien los comisionados en la página 15, eliminan los numerales o incisos m), n) ñ) y o), que hace referencia a las atribuciones del Ministerio del Interior, se quiere entonces destinar por fuera un aspecto de mucha trascendencia que fue tratado en la Asamblea Nacional Constituyente, que es tratado en la Constitución Política, que es tratado en los pactos internacionales, etc., etc.

Expresamente, señor Presidente, propongo que se integre o que se acoja, mejor, la propuesta inicial, en el sentido que se incluya en la relación que está haciendo el numeral 2º, lo de la protección del derecho y de libertad religiosa, expresamente pido que se incluya y también de una vez en la relación de atribuciones del Ministerio del Interior, que se incluyan los numerales al artículo 5º que fueron excluidos siguiendo el mismo criterio. Creo que sería del caso ahondar un poquito en esto aun cuando son, digamos, incómodos, pero me preocupa el que a esta altura bajo la normatividad de la Constitución Política de 1991, bajo los imperativos de los tratados internacionales sobre derechos humanos, que en forma expresa tratan el asunto de la protección del derecho y la libertad religiosa, me preocupa, como colombiano y también como cristiano, que la Conferencia Episcopal de Colombia, pida que se elimine ese tratamiento y ese reconocimiento.

Consideramos que no es que no es diferente para con la Constitución, ni para con la realidad del país, de parte de la familia evangélica que yo represento, debo decir públicamente que nosotros no somos anticatólicos, pero sí nos estamos dando cuenta que hay una Conferencia Episcopal antievangélica, consideramos que eso se debe acabar en bien de la armonía que hay en Colombia.

Lamentablemente esta situación de intolerancia religiosa, doctor Jaime Córdoba Triviño, no ha pasado a la historia en Colombia. Hoy en día 1995, hay persecución religiosa en Colombia, en algunos campos del país se cantan canciones en contra de la confesión cristiana evangélica. Quiero, a manera de ilustración, compartirles una canción que hoy se está cantando, hoy se está cantando en algunas partes, pero sí voy a decir el contenido de una canción que hoy se canta y que yo la aprendí en el catecismo cuando era católico, apostólico y romano. La canción en su estribillo, dice: Fuera, fuera, fuera protestante, no queremos que vengan a Colombia a protestantes, no queremos que mancillen nuestra Patria y nuestra fe. Eso se está cantando hoy y una de las estrofas dice: Protestantes embusteros vuestra iglesia no es de Cristo, es de Lutero y de Calvino y de otros Ministros. Otra estrofa dice: "Centenares de pastores nuestra Patria invaden ya, son lobos devoradores que el extranjero nos da".

Otra estrofa dice: Con un plato de comida corrompéis al pobre hambriento, aguardad que en la otra vida pagaréis con el tormento, fuera protestantes, no queremos que vengan a Colombia a corromper, que mancillen nuestra Patria y nuestra fe.

Estamos a las puertas del Siglo XXI, estamos en el proceso de civilización y todavía hay esa intolerancia religiosa en mi país, en Colombia; yo quisiera que estuviéramos a la altura de la cultura, de la modernidad, de la ley y de la Constitución Política, rechazando esas actitudes que realmente no prestigian al pueblo colombiano.

También debo informar una cosa para ser honesto, porque de todas maneras habrán de saberlo, el próximo domingo viajo a la ciudad de Washington, voy a tener reuniones con varios Senadores del Congreso de los Estados Unidos, quienes me han invitado a pedir información al respecto de cómo se están respetando los derechos y las libertades religiosas en nuestro país. Le he pedido al señor Ministro de Gobierno que me dé algún material informativo para poder hacer conocer en estos foros, cómo se está tratando actualmente en Colombia; no quisiera tener que llevar este papel para demostrar que aquí en Colombia se quiere eliminar un derecho constitucional y un derecho reconocido en el Estado de San José y en la Carta de Derechos Humanos.

Por esa razón propongo formalmente, que se incorpore al proyecto que estamos estudiando, la parte que se eliminó que en vez de terminar con Nación, se siga diciendo y la

protección del derecho de libertad religiosa y de cultos, que eso expresamente quede y de una vez en la página 15, las atribuciones del Ministerio del Interior que incluyan de nuevo todos estos numerales que han sido excluidos a petición nuestra.

Concluyó su intervención el honorable Senador Ortiz, presentando la siguiente proposición:

#### **Proposición número 130**

El numeral 2º o el numeral 3º del artículo 2º, adiciónese con una frase final, que diga:

"y la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos".

(Fdo.) honorable Senador *Jaime Ortiz Hurtado*.

En la continuación de la discusión del artículo 2º y de la moción número 130, intervinieron los honorables Senadores:

#### **Honorable Senador José Renán Trujillo García:**

Usted entenderá que lo que hay sobre la mesa es una propuesta clara de modificaciones expresadas al interior de la Comisión, pero a su vez en el cuadro comparativo, encuentra la propuesta que trae el equipo de ponentes, yo no voy a oficiar aquí como abogado de la Conferencia Episcopal el argumento que ellos tienen, honorable Senador Ortiz, en el numeral 2º del artículo 2º, es que no va al fin regulado en este numeral; es decir, que cuando la ley trata los asuntos políticos, democracia participativa y pluralista, participación ciudadana en la vida política de la Nación, lo que han expresado tanto la Conferencia Episcopal como la Senadora Claudia Blum, es que no correspondría a este tema, como es un derecho fundamental. Yo le hago la siguiente sugerencia, honorable Senador Ortiz, que quede incluido en el numeral 3º con la siguiente redacción, los derechos y libertades fundamentales, el orden público, la paz y la convivencia ciudadana y la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos, que quedaría mucho más aquí el tratamiento de los derechos fundamentales y que se mantenga naturalmente la solicitud que se hace frente a los numerales m), n), ñ), o) y p).

Con esa aclaración y con la aceptación del Senador Ortiz, le daríamos entonces...

#### **Honorable Senador Gustavo Espinosa Jaramillo:**

Este tema de la libertad religiosa y la libertad de cultos es un tema muy sensible, sino hubiese estado incorporada repetidamente en

la expresión, como competencia para efectos de protección y de garantizar las libertades en el proyecto original, pues de pronto no nos hubiéramos preocupado por incluirla, pero viniendo en el proyecto original la suprimiría. Yo sí estoy de acuerdo con el Senador Ortiz, que la impresión que se da, además por la cita desafortunada como fuente de la Conferencia Episcopal Colombiana, del catolicismo colombiano, todo eso hace que sea muy desafortunada la situación y efectivamente para que se entienda que hay un principio de discriminación de resistencia a acertar el mandato constitucional, sobre la libertad de culto, sobre todo porque...

... Hay un artículo que tiene 7 páginas, lo que se quiere suprimir como competencia expresa en función de garantizar libertades es lo siguiente: Que no se diga por competencia de este Ministerio garantizar la libertad de cultos y los derechos individuales a expresar libremente su religión; que no se diga promover la convivencia y tolerancia que los confesos de las creencias e iglesias, que no se diga que tiene la competencia para ejercer la personería jurídica las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones, de Ministros, que no se diga organizar y llevar el registro público de entidades religiosas e inscribir a éstas en el mismo registro, que no se diga adelantar la negociación y el desarrollo de los convenios de derecho público interno en las iglesias y confesiones religiosas que trata la ley.

Considérase que este Ministerio debe velar por el ejercicio y el respeto de libertades y garantías fundamentales, tal vez si se volviese a hacer esta ley, habría que hacerla con técnica legislativa y no con una técnica de enunciación de competencias.

Porque es absurdo que el artículo 5º tenga 7 páginas, pero aquí está el proyecto y no nos oponemos a esta idea de fortalecer el Ministerio del Interior, el antiguo Ministerio de la Política, pero es mejor conservar en estos puntos, en el artículo 2º, numeral 2º y en el artículo 5º, numeral 2º en las dos partes donde se toque este tema tan sensible es preferible conservar el proyecto original, porque nos vamos a prestar a una conclusión que no está en el ánimo nuestro, en cuanto a garantizar esas voluntades, protegerlas y que sea una conclusión muy clara de este Ministerio, proteger este campo de las garantías públicas como son el culto religioso y la fe religiosa o la no militancia religiosa.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera Senado:**

¿Terminó, Senador Espinosa? Senador Rojas.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Para proponer algo que me había preocupado sobre el artículo 2º. El artículo lo que tiene es una confusión profunda desde el punto de vista de la estructura del Estado, es que estamos nada menos que inventándonos que en un régimen presidencial como el nuestro, puede haber Ministro del Interior, que es propio de otra clase de regímenes políticos y hacer esa simbiosis no es nada fácil, eso va a ser muy complicado y aun cuando vamos a respaldar el proyecto en el caso personal mío, nos preocupa que tal como está, aparezca ese Ministerio del Interior como un Superministerio a la manera del Ministro del Interior de otra clase de regímenes. Es indudable que es materia del conocimiento y de la coordinación del Ministerio del Interior, temas como los asuntos políticos, democracia participativa, los derechos y las libertades fundamentales, la paz y la convivencia ciudadana, eso crea confusiones, el caso de los derechos fundamentales son responsabilidad de todas las instituciones del Estado, de la Procuraduría, de la Defensoría del Pueblo, de la Corte Constitucional, del Congreso, hay muchísimas instituciones encargadas de esos temas. Yo pienso proponer lo siguiente a ver si se aclara la situación.

Una adición que diga respetando las responsabilidades y competencias asignadas a las demás instituciones del Estado y en particular a las entidades territoriales. El Ministerio del Interior atenderá las siguientes materias y con eso aclaramos que no serán competencias exclusivas de ese Ministerio, que desde allí las pueden coordinar, que desde allí las pueden apoyar, pero que eso es responsabilidad de todo el Estado, de todas las instituciones y pienso que con ese aditamento salvaríamos también un tema, que para nosotros es muy claro y muy de defensa que es la autonomía territorial.

El Ministerio del Interior en Colombia no puede apropiarse del tema de la autonomía presupuestal, porque ese es un tema que está en la Constitución y es un tema, señor Ministro, que no abarca sólo las competencias que tiene hoy el Ministerio de Gobierno, competencias del Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y de muchas otras instancias del Gobierno, porque esa descentralización no es sólo política, sino también lo es administrativa, también lo es fiscal y también lo es financiera y las entidades territoriales en determinados momentos se puede coordinar mejor su situación financiera y su situación fiscal, con el Ministerio de

Hacienda y con el Director Nacional de Planeación, que con el propio Ministro del Interior, que en lo que yo pienso va a ser tan pobre como el actual Ministerio de Gobierno y entonces lo que va a subsidiar y lo que va a ayudar va a ser muy poco a las entidades territoriales.

Yo quisiera terminar diciendo entonces que se deje muy claro que estas competencias son respetando las responsabilidades y las competencias asignadas a las demás instituciones del Estado y en especial a las entidades territoriales, con lo cual de paso solucionamos el problema de las comunidades indígenas que también se trata en este proyecto. Esa es mi propuesta, señor Presidente, pues yo firmé el informe pero en el informe no me había referido en este artículo. Me voy a referir a otros también, porque es que en el informe nos dieron la razón en algunos artículos pero no conocieron ninguno o algunos no corrigieron lo que nosotros proponíamos, pero ahí al doctor Martínez le fue aceptada su propuesta, pero lee uno y quedó lo mismo; entonces es mi propuesta de adición al artículo 2º que creo que aclara en gran parte todo el proyecto.

Concluyó el honorable Senador Rojas, presentando la siguiente proposición:

**Proposición número 131**

Sustitúyase el inciso 1º del artículo 2º, por el siguiente texto:

“Respetando las responsabilidades y competencias de las otras instituciones del Estado y en especial de las entidades territoriales, el Ministerio del Interior bajo la suprema dirección del Presidente de la República, se ocupará de formular y adoptar las políticas correspondientes a las siguientes materias:”

(Fdo.) honorable Senador *Héctor Helí Rojas*.

Para referirse a las modificaciones a este artículo 2º, intervinieron los honorables Senadores:

**Honorable Senador José Renán Trujillo García:**

Señor Presidente, no tenemos ningún inconveniente en aceptar la propuesta del Senador Ortiz con la recomendación si él lo acepta así, que quede involucrado en el numeral 3º y la propuesta del Senador Héctor Helí Rojas también es aceptada por la ponencia.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Tanto en el informe como en la ponencia, el Senador Ortiz hace referencia a una petición

de la Conferencia Episcopal. Ya está contenida en una carta o mensaje. ¿Por qué no la leemos? Yo no la conozco.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García:**

La carta de la Conferencia Episcopal, dice así... (Se encuentra en la Secretaría).

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera Senado:**

Se abre la discusión. Anuncio que va a cerrarse. Hay unas propuestas aditivas. Una presentada por el Senador Ortiz Hurtado. Me parece que tiene un acuerdo con el señor ponente para trasladarla a otro artículo. No es así, señor ponente; que la inclusión se haga, pero en otro artículo. ¿Está claro, señor ponente? en el 3º del 2º, para artículo 2º sólo adicionaríamos con su propuesta el numeral 3º. Vamos para allá. Señor Senador Ortiz, la propuesta para discusión en esta Comisión no es de la Conferencia Episcopal, es de los subcomisionados liderados por los doctores Trujillo García y Alvaro Ramón Escobar. La otra propuesta aditiva es la presentada por el Senador Héctor Helí Rojas, que reemplaza al inciso 1º. Le ruego leerla, señor Secretario.

**Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera Senado:**

Proposición del honorable Senador Héctor Helí Rojas:

Proposición para inciso 1º del artículo 2º. Respetando las responsabilidades y competencias de las otras instituciones del Estado y en especial de las entidades territoriales, el Ministerio del Interior bajo la suprema dirección del Presidente de la República, se ocupará en formular y adoptar las políticas correspondientes a las siguientes materias:

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera Senado:**

A ver, esa es una propuesta sustitutiva del artículo 1º del inciso 1º, perdón, del artículo 2º y la suya adicional, señor ponente, adiciona el numeral 3º del mismo artículo 2º.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García:**

Quedaría con la siguiente redacción: Los derechos y libertades fundamentales, el orden público, la paz, la convivencia ciudadana y la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera Senado:**

Con la sustitutiva y la aditiva. Continúa la discusión. Anuncio que va a cerrarse. Tiene la palabra el Senador Martínez.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Yo pedí que se leyera la carta de la Conferencia Episcopal porque no conocía el texto, pero fue afortunada la lectura, cualquiera que sea la opinión que tenga sobre las modificaciones propuestas por el honorable Senador. Indiscutiblemente en lo que no podemos estar de acuerdo es que la sustentación de la petición de la Conferencia Episcopal, sí va totalmente en una vía distinta a la que usted asumió que había considerado la Conferencia Episcopal. La Conferencia Episcopal lo que teme, creo que sin razón, entre otras cosas, es que teme que se vuelva a épocas nefastas, pero al contrario lo que está pidiendo es más libertad y que ojalá esté regulada y defendida por ningún Ministerio. Pero yo hace tiempo aprendí que la personalidad del creyente católico y de cualquier religión, no tiene por qué ser la racionalidad del Gobernante y mucho menos la racionalidad del legislador. Ya es célebre la frase del que conoce muy bien de no estoy de acuerdo con sus ideas, pero derramaré hasta mi última gota de sangre para que tengas el derecho a expresarlas.

Así que yo en ese campo me encantaría como católico que la Conferencia Episcopal se olvidara de las relaciones con el Estado y que asumiera la separación total del Estado, eso es conveniente para la fe, es conveniente para el desarrollo institucional, es conveniente para las masas que están un poco descreídas. Yo creo que esa relación Estado-religión católica es malísima para los católicos, pues tampoco es buena para otros, sólo que con estas observaciones hago mis otras observaciones con el ánimo que conste mi voto negativo.

Previo anuncio que iba a cerrarse la consideración del artículo 2º y de las mociones números 130 y 131 fue cerrada y sometidos a votación, fueron aprobadas.

El texto del artículo 2º aprobado es:

Artículo 2º. *Objeto.* Respetando las responsabilidades y competencias de las otras instituciones del Estado y en especial de las entidades territoriales, el Ministerio del Interior, bajo la suprema dirección del Presidente de la República, se ocupará de formular y adoptar las políticas correspondientes a las siguientes materias:

1. El ordenamiento y la autonomía territorial, las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales en materia de la política de descentralización y el desarrollo institucional.

2. Los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista, la participación ciuda-

dana en la vida y en la organización social y política de la Nación.

3. Los derechos y libertades fundamentales, el orden público, la paz, la convivencia ciudadana y la protección del derecho de libertad de religión y cultos.

4. Los asuntos de la comunidad indígena, de la comunidad negra, de la comunidad nativa raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y de las demás minorías étnicas;

5. Garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales.

6. La orientación y dirección del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y la atención especial de emergencia a los desplazados forzosos por la violencia; y

7. Los derechos de autor.

Para el cumplimiento de su objeto el Ministerio del Interior trabajará en coordinación con las demás autoridades competentes.

Leído el artículo 3º del informe de la Subcomisión y puesto en consideración, intervinieron los honorables Senadores:

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Yo le pregunté al Ministro si esa era una función delegada, que es la regla del artículo 211 de la carta, o es una competencia que la ley le quita al Presidente y que se le da al artículo 189 de la carta. El 189 le da al Presidente de la República la facultad de mantener el orden público y la paz. Entonces le estamos quitando una función al Presidente o es una ley donde se delegan funciones y usted sabe que la función es delegada por el delegante, entonces resulta que el Presidente en cualquier momento podría revocar la ley, según el artículo 211 de la Constitución.

El numeral 3º, paz y orden público, esa es una función que le da la Constitución exclusivamente al Presidente en el artículo 189 de la carta, exclusiva del Presidente de la República. Son cosas que no se pueden delegar a pesar que por ley pueden delegar funciones de acuerdo al artículo 211 de la misma carta, pero esa delegación de funciones conlleva la revocatoria, en cualquier momento por parte del Presidente de esa facultad, lo que quiere decir que el Presidente en cualquier momento por un simple hecho puede derogar la ley.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

El inciso 1º que yo propuse como sustitutivo se dijo que todas esas funciones las ejerce el Ministerio bajo la suprema dirección del Presidente.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Es que es función exclusiva del Ministerio, que es función exclusiva del Presidente como Suprema Autoridad Administrativa, como Jefe de Gobierno y como Jefe de Estado, esa es una de las funciones indelegables. Delegar ese tipo de funciones, señor Ministro, nos crea problemas. Yo, si usted me dice que no es inconstitucional, mi concepto es inconstitucional.

**Doctor Horacio Serpa Uribe, Ministro de Gobierno:**

Evidentemente es una función de tipo constitucional asignada al señor Presidente de la República. Por eso en el artículo correspondiente, se anota que bajo la suprema dirección del Presidente de la República, tiene la atribución del manejo del orden público, es el Jefe del Estado, él, la manera de atenderle es a través hoy del Ministerio de Gobierno, mañana sí, a cargo del Ministerio del Interior. Yo les quiero decir que esa forma ha venido apareciendo reiteradamente en las funciones del Ministerio de Gobierno desde hace mucho tiempo. La actual norma, la vigente, dice:

Artículo 2º de la Ley 52 de 1990: Corresponde al Ministerio de Gobierno a través del Ministro y de acuerdo con el Presidente de la República, la formulación y adopción de la política del sector Gobierno. En consecuencia, el Ministerio de Gobierno atiende las materias relativas al orden público interno y a los asuntos políticos, a la paz, a la convivencia ciudadana, etc. Es que todas las funciones de los Ministerios son delegadas por el Presidente.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

Todas no, doctor, las funciones delegadas sólo las de la ley, si no hay ley el artículo 211, léaselo, 211 de la Carta, dice que las relaciones se hacen por ley.

**Doctor Horacio Serpa Uribe, Ministro de Gobierno:**

Las funciones del señor Presidente de la República se desarrollan y ejecutan por medio de su gabinete y es lo que en este aspecto tiene que ver con el orden público.

**Honorable Senador Jorge Ramón Elías Náder:**

El 211 dice lo siguiente: La ley señalará las funciones que el Presidente de la República va a delegar en los Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, etc. La delegación exime de la responsabilidad al delegante, la cual corresponde-

rá exclusivamente al delegatario cuyos actos o resoluciones podrán siempre reformar o revocar aquél reasumiendo la responsabilidad consiguiente. Si es delegada la reasumen, si es ley no puede reasumirla el Presidente de la República.

**Doctor Horacio Serpa Uribe, Ministro de Gobierno:**

No es delegada en el sentido en que lo anuncie el artículo 212, tanto que en el artículo se dice que quien continúa como supremo director de los asuntos del orden público es el Presidente de la República; es una cuestión de ordenar el trabajo en el Ejecutivo. El señor Presidente de la República fue responsable del orden público. El Ministro de Gobierno instrumenta los asuntos ejecutivos relacionados con el orden público. De verdad no pienso que haya alguna incompatibilidad constitucional. Está en discusión el artículo 3º.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Yo sé que el artículo 2º se votó con las observaciones que está haciendo el señor Senador Elías Náder, es sobre el numeral 3º del artículo 2º para ponernos de acuerdo en qué estamos. No es cierto, él está haciendo observaciones al numeral 3º. Yo quisiera agregar a esas observaciones rápidamente dos cosas, que conste en el Acta mi posición sobre el particular en la sesión pasada, sobre la inconstitucionalidad, en lo que se refiere a orden público, que ya lo expresamos aquí largamente en la sesión pasada y no lo vamos a repetir y es la inconveniencia de atribuirle las funciones también de paz, la inconveniencia por las razones también expresadas.

Hay hoy en organismos especializados, años comisionados con funciones me parece que es inconveniente valga la pena para decirle, señor Ministro, algo sobre el orden público actual. El Gobierno hasta hace un mes, había mantenido una posición discretísima sobre el tema de la paz, trabajando mucho por ella, eso se lo concedo a todos los Gobiernos trabajando por ella intensamente, buscando la forma y yo creo que la forma política, creo en los diálogos, etc., pero no había sino un vocero el Alto Comisionado de la Paz, señor Ministro y desde hace un mes para acá como hablan ustedes sobre la paz, habla el Presidente cada vez que le ponen un micrófono, cada vez que hay un muerto hablan de la paz, habla el Alto Comisionado, habla el Ministro de Gobierno, habla el Ministro de Defensa, hablan los Comandantes de las Fuerzas Armadas, eso es totalmente inconveniente para gobernar, se-

ñor Ministro, realmente vuelvan a la praxis inicial del Gobierno, que se ofrece tan delicado, tan sensible, tan imposible desafortunadamente de lograr, hagan un esfuerzo interno de tener una sola voz, una sola estrategia, una sola presencia sobre este particular.

Muchas gracias.

Previo anuncio que iba a cerrarse la consideración del artículo 3º, como lo presentan los subcomisionados en su informe, fue cerrada y sometido a votación, fue aprobado sin modificaciones.

Leído el artículo 4º y puesto en consideración, intervino el honorable Senador Héctor Helí Rojas:

Señor Presidente, yo repito que firmé el informe de la Subcomisión, pero aquí hay uno de los puntos con los que yo no tengo suficiente claridad en relación con el respeto por las entidades territoriales. Yo no estoy de acuerdo que las Secretarías de Gobierno Departamental y las demás, incluso las Municipales entrarían ahí porque dice entidades, organismos y dependencias administrativas que ejerzan en las entidades territoriales, funciones afines a las encomendadas. Yo no estoy de acuerdo en que esa parte del nivel departamental y municipal sea instancia del Ministerio de Gobierno o del Ministerio del Interior, perdón, tampoco estoy de acuerdo en que el Ministerio del Interior sea instancia de las entidades territoriales. En el proyecto que traemos se suprime la palabra superior, pero se mantiene el término instancia, entonces la instancia de por sí implica relaciones de dependencia y de subordinación y si se va a formular y a condenar la política y además de eso se va a volver instancias, yo creo que eso es verdaderamente inconstitucional por la autonomía que es propia de esas entidades. Autonomía que quiero insistir no está en la ley, sino está en la propia Constitución.

Para solucionar el problema, señor Ministro y señores Senadores, yo quisiera proponer que donde se dice instancia, se reemplaza ese término, instancia, por nivel autónomo de colaboración y me parece que salvaguardaría la autonomía de la entidad territorial, pero permitiríamos que el Ministerio del Interior se ponga de acuerdo con esas instancias dentro de los principios de coordinación, de subsidiariedad, para desarrollar algunas tareas de las que corresponden al Ministerio del Interior. Entonces, yo propondría, repito, que en lugar de instancias, se dice niveles autónomos de colaboración.

Muchas gracias.

Concluyó su intervención el honorable Senador Rojas, presentando a la consideración la siguiente proposición:

**Proposición número 132**

En el artículo 4º en discusión, cámbiese la palabra "instancias" por "niveles autónomos de colaboración".

(Fdo.) honorable Senador, *Héctor Helí Rojas*.

En la continuación del artículo 4º, hicieron uso de la palabra los honorables Senadores:

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Gracias, señor Presidente. Yo pienso, a pesar del esfuerzo de los ponentes de la Subcomisión, que la inconstitucionalidad se mantiene, los artículos primeros, 289, 285 de la Carta, son totalmente expresos sobre la autonomía, pero es más, señor Ministro. Este artículo 4º es de la Ley 52 de 1990. Prácticamente yo recuerdo haberlo leído, dice casi exactamente lo mismo, era un momento de un régimen distinto, donde los Gobernadores eran nombrados por el Presidente de la República, por los Alcaldes, por los Gobernadores, con la firma del Ministro de Gobierno y los Gobernadores, por eso es que se mantiene ese artículo, corresponde a esa filosofía de Gobierno. Pero aquí queda totalmente ilegítimo e inconstitucional, a pesar de los esfuerzos dialécticos y de la redacción que hace el Senador Héctor Helí Rojas, creo que queda inconstitucional, eso no tiene nada, hay que decir otra cosa, dicha en otro artículo olvidarnos de éste que es de la Ley 52 de 1990.

Cuando existía otro régimen, repito, hay que decir otra cosa, las Secretarías de Gobierno colaborarán, etc. Olvidarse de esta redacción y armar otra y decir lo que se está pensando, porque como lo dije también la vez pasada, yo sé que no se está pensando en obstruir la autonomía de la región, por supuesto que no se está pensando en esto, pero redactémolo de acuerdo con el de 1991 y no con la Ley 52 de 1990, que era de otra época. Muchas gracias.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera Senado:**

Continúa la discusión. Hay una propuesta sustitutiva del Senador Rojas para una expresión, cambiar la palabra instancia por nivel autónomo de colaboración.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Permítanme una observación. Yo quisiera rogar el favor al señor Presidente para mejorar el proyecto con todo y que vote negativo, que

mientras discutimos los otros artículos, usted nombre dos personas que redacten este artículo olvidándose del actual. Este que usted está tratando de mejorar pertenece a la Ley 52 de 1990, cuando se nombraban Gobernadores y se nombraban Alcaldes, mejorarlo no queda bien, hay que olvidarse de esa de 1990 y redactarlo de acuerdo con la Constitución de 1991.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García:**

Mire, Senador Martínez, con la venia de la Presidencia, lo que se está mencionando en el artículo 4º es el sistema administrativo del interior. Si usted lee el artículo 115 de la Constitución Nacional, dice en su inciso final: Las Gobernaciones y las Alcaldías, así como las Superintendencias, los establecimientos públicos y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado forman parte de la Rama Ejecutiva. Esto lo que indica es que tenemos que colocarle armoniosidad al trabajo y la redacción del Senador Héctor Helí Rojas, me parece que es totalmente adecuada para garantizar ese ánimo de colaboración entre lo que deben ser los vinculantes de la Rama Ejecutiva.

Cerrada la discusión del artículo 4º y de la moción número 132 y sometidas a votación, fueron aprobadas.

El texto del artículo 4º aprobado, es:

Artículo 4º. *Sistema Administrativo del Interior*. Son niveles autónomos de colaboración del Sistema Administrativo del Interior las respectivas Secretarías de Gobierno o las demás unidades, organismos y dependencias administrativas, que ejerzan en las entidades territoriales, dentro del ámbito de su competencia y jurisdicción, funciones afines a las encomendadas al Sector del Interior. El Sistema Administrativo del Interior está conformado por el Sector del Interior y los niveles autónomos de colaboración antes mencionados.

Quienes conforman el Sistema Administrativo del Interior colaborarán armónicamente entre sí, bajo los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, con el propósito de realizar los fines encomendados al Estado en las materias de su competencia.

Parágrafo. Las competencias que por disposiciones legales expedidas antes de la vigencia de la presente ley, se le hubieren encargado al Sector Público de Gobierno o a los niveles autónomos de colaboración integrantes del mismo, serán ejercidas por las depen-

dencias que conforman el Sector y el Sistema del Interior en lo de su competencia.

En consideración el artículo 5º y a solicitud del honorable Senador José Renán Trujillo, la Presidencia puso en consideración el numeral 1º de este artículo. Para referirse a él, hicieron uso de la palabra los honorables Senadores:

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Señor Presidente, señores Senadores y señor Ministro.

Para proponer lo siguiente: Aquí aparece nuevamente el Ministerio del Interior como instancia para algunos efectos; entonces, cómo estamos defendiendo la autonomía, en lugar de instancias dijéramos que el Ministerio de Gobierno en estos casos actúa como nivel administrativo de colaboración. Para las entidades territoriales dijéramos nivel autónomo de colaboración, pero como el Ministerio no tiene autonomía en la medida en que es parte de la Rama Ejecutiva, quiero decir, sería decir como nivel administrativo de colaboración en los ordinales a), e), y); entonces el numeral a), diría: Servir de nivel administrativo de colaboración para la gestión política de los asuntos internos territoriales. Pero aquí propondría que se pusiera una coma, porque el punto y coma para lo que sigue, que es canalizar las demandas de las entidades territoriales, en lo relativo a su autonomía y consolidación política e institucional, esa es una idea suelta que le volvería dar al Ministerio un nivel de instancia superior.

Entonces, es simplemente servir de nivel administrativo en colaboración para si se quiere: La gestión política de los asuntos internos territoriales, canalizar las demandas de las entidades territoriales en lo relativo a su autonomía y consolidación política institucional y gestionar los propósitos políticos de la descentralización y la autonomía en cuanto a sus aspectos políticos y de Estado y en el ordinal y) diría, ejercer como nivel administrativo de colaboración y consulta de las entidades territoriales en relación con las normas sobre la administración pública territorial.

Pienso que de esa manera nos queda muy salvaguardada la autonomía territorial y muy definida la función que corresponde al Ministerio del Interior. Entonces, esa es mi propuesta, señor Presidente.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Señor Presidente, estamos en el mismo tema que habíamos tratado en otro artículo. Yo insisto que por más esfuerzo que haga el Sena-

dor Rojas, se siguen bordeando los límites de la Constitución y de la autonomía de las regiones; eso no es conveniente para el proyecto, ni para el éxito político del señor Ministro. Creo que este tema de la consulta, me llama la atención porque puede resultar hasta necesario; la verdad es que las consultas se surten ante el Ministerio o el Consejo de Estado por parte del Ministerio de Gobierno. Esto para mí, tanto el ordinal a) como el ordinal b) para que quede la cuestión, siguen siendo inconstitucionales.

En su intervención, el honorable Senador Rojas presentó a la consideración la siguiente proposición:

**Proposición número 133**

En el artículo 5º en discusión, en los literales a) e i) del numeral 1º, cámbiense las palabras: "instancia en" por "nivel administrativo de colaboración para".

(Fdo.) honorable Senador *Héctor Helí Rojas*.

Previo anuncio que iba a cerrarse la consideración del numeral 1º del artículo 5º y de la moción número 133, fue cerrada y sometido a votación, fueron aprobados tanto el numeral como la moción.

Leído el numeral 2º del artículo 5º del informe de la Subcomisión y puesto en consideración, intervinieron los honorables Senadores:

**Honorable Senador Jaime Ortiz Hurtado:**

Señor Presidente, en el numeral 2º del artículo que comentamos, se hace una enumeración de las funciones que le corresponden al Ministerio del Interior, se mencionan tres funciones, Asuntos Políticos, Democracia Participativa y la Participación Ciudadana y se excluye por pedido de la Conferencia Episcopal Colombiana la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos. Propongo, señor Presidente, que se incluya aquí también en esta enumeración, que no, quede genérico sino específico, como una función concreta del Ministerio.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García:**

Aplicaríamos exactamente el mismo criterio honorable Senador Ortiz, que operamos para anterior proposición suya en razón a que no debe quedar en la parte de participación ciudadana, sino que quede en el siguiente numeral que es donde están los derechos fundamentales para continuar en nuestra línea de conducta.

Previo anuncio que iba a cerrarse la consideración del numeral 2º del artículo 5º, fue cerra-

da y sometido a votación, fue aprobado como lo presentan los Subcomisionados en su informe.

Leído el numeral 3º del artículo 5º del informe presentado por la Subcomisión y puesto en consideración, intervinieron los honorables Senadores:

**Honorable Senador Jaime Ortiz Hurtado:**

Muchísimas gracias, señor Presidente. Realmente es con relación al numeral 2º en su parte final, ya que se está hablando de las atribuciones y fueron retirados los literales m), n), ñ), o) y p). Expresamente propongo que se trasladen al proyecto final; entonces no terminaría con l), sino que seguiría con esos cinco literales.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera Senado:**

Señor ponente, quedó claro que esos numerales por petición suya los trasladaron del 2º al 3º y fueron aprobados. Los cinco numerales, es así señor ponente. Es claro que se aprobaron esos cinco literales, fueron aprobados en el numeral 3º, pasaron del 2º al 3º. Senador Cuéllar, está en discusión el numeral 4º del artículo 3º.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Yo quiero que se aclare bien este artículo, porque mañana va a ser materia de problemas. Primero, el numeral 3º debe adicionar en el primer párrafo, donde dice: En relación con los derechos y las libertades fundamentales, el orden público, la paz, la convivencia ciudadana y la protección del derecho de libertades religiosas y de cultos. Hay que adicionarlo allí con esa frase y la protección del derecho de libertad religiosa y de culto, hay que adicionarlo allí con esa frase la protección del derecho de libertad religiosa y de libertad de cultos, le corresponde bajo la suprema dirección del Presidente de la República cumplir con las siguientes atribuciones.

Pido que aprobemos expresamente porque hace un rato se prometió que se iba a aprobar, pero ahora que estamos aprobando el artículo, el numeral 3º, propongo adicionar los literales a), b) y c), con los siguientes: D), F), G), H) e Y), con los que eran en el numeral anterior, el n), m), ñ), o) y p). De esa manera propongo.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera Senado:**

Con la adición y modificación propuesta por el Senador Ortiz Hurtado. Continúa la discusión. Tiene la palabra el señor ponente.

**Honorable Senador Alvaro Ramón Escobar Parra:**

Señor Presidente y demás Senadores. La ponencia no tiene ninguna excepción frente a lo propuesto por el Senador Parmenio Cuéllar, ya que es procedente.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera Senado:**

Continúa la discusión. Anuncio que va a cerrarse. Senador Martínez Simahán.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Velar por la conservación del orden público de acuerdo a la Constitución Política, en tal carácter el Ministerio del Interior dirigirá, coordinará, apoyará las actividades de los Gobernadores, Alcaldes, en el mantenimiento del orden público y fijará las políticas, planes operativos y demás acciones necesarias para tal fin, el literal b) del 3º, página 16, afirmo que es totalmente inconstitucional. ¿Dónde queda la función del Ministro de Defensa?

**Doctor Horacio Serpa Uribe, Ministro de Gobierno:**

Es que esa frase fue tomada de la ley vigente. Si hay que modificarla, pues se modifica, pero la ley vigente dice: En tal carácter el Ministerio de Gobierno coordinará... Pero sí es necesario hacer una modificación.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Lo de dirigir correspondía a la época en que nombraba Gobernador, por eso está en la ley de 1990, ya no puede no cierto y en segundo, yo creo que la Constitución, bueno, dejó eso a consideración de los ponentes.

En sus intervenciones los honorables Senadores Jaime Ortiz Hurtado y Parmenio Cuéllar Bastidas, presentaron las siguientes mociones:

**Proposición número 134**

Adiciónese el numeral 3º del artículo 5º, con los siguientes numerales que en la ponencia estaban incluidos en el numeral 2º de este artículo y eran los literales m), n), ñ), o) y p) y que dicen:

d) Garantizar la libertad de cultos y el derecho individual a profesar libremente su religión;

e) Promover la convivencia y tolerancia entre los confesos de las creencias de iglesias y confesiones religiosas;

f) Reconocer la personería jurídica a las iglesias, confesiones y denominaciones reli-

gias, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros que los soliciten, en las condiciones y términos dispuestos en la ley;

g) Organizar y llevar el Registro Público de entidades religiosas e inscribir a éstas en el mismo;

h) Adelantar la negociación y desarrollo de los convenios de derecho público interno relativos a las iglesias y confesiones religiosas que trata la ley.

(Fdo.) honorable Senador *Jaime Ortiz Hurtado*.

#### Proposición número 135

En el numeral 3º del artículo 5º en discusión, intercálase la siguiente frase: "y la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos" entre la frase "...convivencia ciudadana" y "le corresponde bajo...".

(Fdo.) honorable Senador *Parmenio Cuéllar Bastidas*.

Previo anuncio que iba a cerrarse la consideración del numeral 3º del artículo 5º y de las mociones números 134 y 135 fue cerrada y sometidos a votación, fueron aprobados.

Leídos los numerales 4 y 4.1 del informe de la Subcomisión y puestos en consideración para referirse a ellos, intervinieron los honorables Senadores:

#### Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:

Sobre la letra g), señor Secretario, le pediría el favor que nos leyera el artículo 330 de la Constitución Nacional.

#### Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera:

Artículo 330 de la Constitución. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por Consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.

2. Diseñar las políticas, los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.

3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y vigilar por su debida ejecución.

4. Percibir y distribuir sus recursos.

5. Velar por la preservación de los recursos naturales.

6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.

7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposición del Gobierno Nacional.

8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a la cual se integre.

9. Las que señale la Constitución y la ley.

#### Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:

En el numeral 8º del artículo que acabamos de leer que la atribución de representar a las comunidades corresponde a sus propios Consejos, puede ser el Ministerio del Interior, como dice aquí en el artículo g) la representación legal.

Concluyó el honorable Senador Carlos Martínez Simahán, presentando la siguiente moción:

#### Proposición número 136

Suprímase el literal g) del numeral 4.1 del artículo 5º, en discusión.

(Fdo.) honorable Senador *Carlos Martínez Simahán*.

Previo anuncio que iba a cerrarse la consideración de los numerales 4 y 4.1, al igual que la consideración de la moción número 136, fue cerrada y sometidos a votación, fueron aprobados.

El señor ponente, honorable Senador José Renán Trujillo, manifestó que de este numeral en adelante el articulado no tenía ningún reparo ni se le introducían modificaciones, que por tanto solicitaba que se sometiera a votación en bloque el resto del articulado.

El Presidente, atendiendo la solicitud anterior, puso en consideración el articulado que restaba por votar y previo anuncio que iba a cerrarse su consideración, fue cerrada y sometido a votación fue aprobado sin modificaciones y con constancia expresa del honorable Senador Carlos Martínez Simahán, de su voto negativo a todo el proyecto.

Leído el título original, abierta y cerrada su consideración y sometido a votación, fue aprobado sin modificaciones.

Preguntada la Comisión si quería que este proyecto tuviera segundo debate y por contestar afirmativamente, la Presidencia designó como ponentes a los honorables Senadores José Renán Trujillo y Alvaro Escobar Parra

con cinco (5) días de término para rendir el correspondiente informe.

El texto del articulado aprobado, es:

**Texto del Proyecto de ley número 169 de 1995 Senado**, "por la cual se cambia la denominación del Ministerio de Gobierno y se fijan los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Gobierno Nacional modificará su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TITULO I

#### Modificación del Ministerio de Gobierno en el Ministerio del Interior

Artículo 1º. *Modificación del Ministerio de Gobierno en el Ministerio del Interior*. El Ministerio de Gobierno se modificará de conformidad con los principios y reglas generales que se fijan en la presente ley. Se denominará en adelante el Ministerio del Interior, guardará el orden de precedencia de aquél y hará las veces del mismo para todos los efectos legales en los aspectos que no contraríen su objeto y funciones establecidas en esta ley.

Artículo 2º. *Objeto*. Respetando las responsabilidades y competencias de las otras instituciones del Estado y en especial de las entidades territoriales, el Ministerio del Interior, bajo la suprema dirección del Presidente de la República, se ocupará de formular y adoptar las políticas correspondientes a las siguientes materias:

1. El ordenamiento y la autonomía territorial, las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales en materia de la política de descentralización y el desarrollo institucional.

2. Los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista, la participación ciudadana en la vida y en la organización social y política de la Nación.

3. Los derechos y libertades fundamentales, el orden público, la paz, la convivencia ciudadana y la protección del derecho de libertad de religión y cultos.

4. Los asuntos de la comunidad indígena, de la comunidad negra, de la comunidad nativa raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y de las demás minorías étnicas.

5. Garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales.

6. La orientación y dirección del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de

Desastres; y la atención especial de emergencia a los desplazados forzosos por la violencia; y

7. Los derechos de autor.

Para el cumplimiento de su objeto el Ministerio del Interior trabajará en coordinación con las demás autoridades competentes.

Artículo 3º. *Sector del Interior*: El Sector del Interior está integrado por el Ministerio del Interior y las entidades que le estén adscritas y vinculadas.

Artículo 4º. *Sistema Administrativo del Interior*: Son niveles autónomos de colaboración del Sistema Administrativo del Interior las respectivas Secretarías de Gobierno o las demás unidades, organismos y dependencias administrativas, que ejerzan en las entidades territoriales, dentro del ámbito de su competencia y jurisdicción, funciones afines a las encomendadas al Sector del Interior. El Sistema Administrativo del Interior está conformado por el Sector del Interior y los niveles autónomos de colaboración antes mencionados.

Quienes conforman el Sistema Administrativo del Interior, colaborarán armónicamente entre sí, bajo los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, con el propósito de realizar los fines encomendados al Estado en las materias de su competencia.

Parágrafo. Las competencias que por disposiciones legales expedidas antes de la vigencia de la presente ley, se le hubieren encargado al Sector Público de Gobierno o a los niveles autónomos de colaboración integrantes del mismo, serán ejercidas por las dependencias que conforman el Sector y el Sistema del Interior, en lo de su competencia.

## TITULO II

### Funciones del Ministerio del Interior, principios y reglas para la organización del Sector del Interior

Artículo 5º. *Funciones*. Además de las funciones generales señaladas a los Ministerios, el Ministerio del Interior, ejercerá en desarrollo del objeto que trata el artículo 2º de la presente ley y bajo la suprema dirección del Presidente de la República, las siguientes funciones:

1. En relación con el ordenamiento y la autonomía territorial y las relaciones entre la Nación y sus entidades territoriales en materia de la política de descentralización y el desarrollo institucional, le corresponde formular, coordinar y evaluar las políticas en materia territorial; promover el ordenamiento territorial a fin de implementar, apoyar y fortalecer las instituciones dispuestas para la administración

del territorio; promover la cooperación entre las entidades territoriales y la Nación y los procesos de descentralización, desconcentración y delegación administrativa, en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial. Para tales efectos tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) Servir de nivel administrativo de colaboración para la gestión política de los asuntos internos territoriales, canalizar las demandas de las entidades territoriales en lo relativo a su autonomía y consolidación política e institucional y gestionar los propósitos políticos de la descentralización y la autonomía, en cuanto a sus aspectos políticos y de Estado;

b) Velar porque la vocación descentralista congrege la voluntad política nacional; promover acuerdos por la región en torno a los propósitos de desarrollo regionales y nacionales, en coordinación con los organismos legalmente competentes; y contribuir a la conformación de espacios de concertación de la tarea legislativa entre el Congreso de la República y las autoridades territoriales;

c) Coordinar la agenda legislativa del Gobierno Nacional en todas las materias que tengan que ver con el ordenamiento, la autonomía territorial y la descentralización; y velar por la coherencia institucional y política de la descentralización administrativa;

d) Convocar a la sociedad civil para su inserción en la gestión del desarrollo territorial y de los grandes propósitos nacionales;

e) Actuar como autoridad administrativa superior en los procesos de concertación tendientes a la organización del territorio; obrar por delegación del Presidente de la República en la búsqueda de acuerdos políticos en los distintos niveles sobre la materia; y promover los foros e instancias aconsejables para la participación de la sociedad civil en la consolidación de las instituciones que administran el territorio;

f) Prestar su apoyo y concurso en la conformación de las provincias, regiones y entidades territoriales indígenas;

g) Promover, fortalecer y coordinar las acciones tendientes a prestar el apoyo institucional y político, de asesoría y de capacitación a las entidades territoriales y demás formas de administración del territorio, a fin de modernizar sus procesos de organización y gestión, así como para garantizar los principios constitucionales del ejercicio de la función administrativa;

h) Velar para que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, sean ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad;

i) Ejercer como nivel administrativo de colaboración y consulta de las entidades territoriales en relación con las normas sobre la administración pública territorial, sin perjuicio, entre otras, de la función que en materia tributaria corresponde adelantar a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 60 de 1993. En desarrollo de esta facultad, emitirá concepto, sin carácter obligatorio para la entidad solicitante.

Las consultas se absolverán, previa su presentación al Ministerio del Interior, a través de las Secretarías de Gobierno de las entidades territoriales o quien haga sus veces.

2. En relación con los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista y la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación, le corresponde bajo la suprema dirección del Presidente de la República, formular las políticas tendientes a la modernización de las instituciones políticas y a la consolidación y desarrollo del sistema de democracia participativa; para cuyo efecto tendrá, entre otras atribuciones, las siguientes:

a) Propender por el afianzamiento, la legitimidad y la modernización del Estado y las instituciones políticas;

b) Coordinar la acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con el Congreso de la República, sin perjuicio de la iniciativa legislativa y la gestión que el proceso de aprobación de las leyes y en las responsabilidades del Gobierno Nacional con el Congreso, les corresponda adelantar a los distintos Ministerios y al Gobierno Nacional en cada uno de sus ramos;

c) Ejecutar las políticas del Sector del Interior directamente o en coordinación con otras entidades cuando fuere el caso;

d) Realizar, promover o contratar las investigaciones y estudios que se requieran para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas propias del Sector del Interior;

e) Promover directamente o en coordinación con la ciudadanía, las autoridades competentes, diputados, concejales y las organizaciones civiles, el desarrollo constitucional y la filosofía de la Carta en las materias de su competencia, mediante la utilización de los

mecanismos e instituciones de participación y el voto programático;

f) Estimular las diferentes formas de participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para su ejercicio; así como adelantar el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario;

g) Velar por la coherencia de los sistemas de participación ciudadana y comunitaria; y promover la auditoría social en los procesos de organización y gestión pública;

h) Formular, coordinar y promover políticas bajo la orientación del Presidente de la República tendientes al desarrollo e integración de la comunidad;

En tal carácter el Ministerio del Interior definirá los lineamientos de la política, planes y programas, para la participación y el desarrollo comunitario;

i) Contribuir a la formación de lo público, como el espacio natural de la democracia participativa, en el que habrá de realizarse la identidad de la Nación y promoverse la búsqueda de todos los elementos que unen a los colombianos, en torno a propósitos de progreso económico, político y social;

j) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las federaciones y confederaciones de acción comunal;

k) Promover el fortalecimiento y modernización de los movimientos y partidos políticos, coordinar la acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con los mismos e incentivar la integración de las diferentes fuerzas sociales para la consecución de los grandes propósitos nacionales;

l) Velar por la cabal aplicación del Estatuto de la Oposición y demás normas que amparen los derechos de los partidos y movimientos políticos y candidatos independientes en coordinación con las autoridades electorales competentes.

En tal virtud corresponde al Ministerio del Interior promover y velar por la salvaguarda de los derechos de los partidos y movimientos políticos, en los términos dispuestos por el artículo 112 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria sobre la materia, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponde en el mismo sentido a las demás autoridades y organismos competentes del Estado.

3. En relación con los derechos y las libertades fundamentales, el orden público, la paz, la convivencia ciudadana y la protección del

derecho de libertad de religión y cultos, le corresponde bajo la suprema dirección del Presidente de la República, cumplir con las siguientes atribuciones:

a) Velar por el ejercicio y el respeto de los derechos, libertades y garantías fundamentales de todos los habitantes del territorio colombiano;

b) Velar por la conservación del orden público de conformidad con la Constitución Política y la ley.

En tal carácter el Ministerio del Interior dirigirá, coordinará y apoyará las actividades de los gobernadores y alcaldes en el mantenimiento del orden público y fijará las políticas, planes operativos y demás acciones necesarias para dicho fin;

c) Desarrollar con las demás autoridades competentes la política de paz, rehabilitación y reinserción. En tal virtud promoverá la adopción de programas con el objeto de fortalecer los procesos de paz y garantizar la efectividad de la rehabilitación y reinserción.

Es misión fundamental del Ministerio del Interior en coordinación con las autoridades competentes, propender por la aplicación y difusión de los derechos humanos, diseñar la política orientada a su valoración social como elemento de convivencia ciudadana de primer orden y promover su desarrollo constitucional.

d) Garantizar la libertad de cultos y el derecho individual a profesar libremente su religión;

e) Promover la convivencia y tolerancia entre los confesores de las creencias de iglesias y confesiones religiosas;

f) Reconocer la personería jurídica a las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros que lo soliciten, en las condiciones y términos dispuestos en la ley;

g) Organizar y llevar el Registro Público de Entidades Religiosas e inscribir a éstas en el mismo; y

h) Adelantar la negociación y desarrollo de los convenios de derecho público interno relativos a las iglesias y confesiones religiosas que trata la ley.

4. En relación con los asuntos de la comunidad indígena, de la comunidad negra, de la comunidad nativa raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y de las demás minorías étnicas,

le compete bajo la suprema dirección del Presidente de la República, formular las políticas relacionadas con tales comunidades y demás minorías étnicas; y velar por sus derechos en colaboración con los Ministerios y organismos públicos y privados que desarrollen acciones en este campo.

Con respecto a esas comunidades, ejercerá las siguientes atribuciones:

*4.1 En relación con las comunidades indígenas:*

a) Definir la política en materia indigenista, previa concertación con las comunidades indígenas y demás agencias públicas y privadas que corresponda;

b) Garantizar la participación de las comunidades indígenas en los procesos de delimitación de sus territorios que deba definir el Gobierno Nacional y promover la organización de sus territorialidades, en armonía con el ordenamiento del territorio y con las demás entidades territoriales;

c) Garantizar la protección de los resguardos indígenas en cuanto propiedad colectiva no enajenable, velar por la integridad de los territorios indígenas y promover la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos;

d) Garantizar las formas de Gobierno de los territorios indígenas, de sus Consejos y demás autoridades tradicionales y definir la reglamentación acorde con los usos y costumbres de sus comunidades;

e) Garantizar y promover las acciones de coordinación necesarias con las autoridades competentes, para que el uso de los recursos de las comunidades indígenas se efectúe sin desmedro de su integridad cultural, social y económica y, garantizar que en las decisiones participen los representantes de tales comunidades;

f) Velar por el cumplimiento de la legislación nacional y las recomendaciones adoptadas por el Gobierno Nacional referentes a la población indígena del país;

g) Colaborar con los Consejos en promover las inversiones públicas en los territorios indígenas;

h) Velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente, que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre los pueblos:

i) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las corporaciones y fundaciones de carácter nacional que desarrollen actividades relacionadas con las comunidades indígenas.

**4.2 En relación con las comunidades negras y otras minorías étnicas:**

a) Garantizar en coordinación con los organismos competentes, su identidad cultural, en el marco de la diversidad étnica y cultural y del derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana;

b) Garantizar sus derechos como grupo étnico especial y velar porque se promueva su desarrollo económico y social, conforme a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponda adelantar a otros organismos públicos competentes;

c) Garantizar la igualdad de oportunidades frente a la sociedad colombiana, promoviendo dentro del Estado las acciones que correspondan;

d) Promover la superación de los conflictos que deriven de su derecho al ejercicio de prácticas tradicionales de producción y a su propiedad colectiva, en especial de las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, conforme a las disposiciones legales sobre la materia y en lo relativo a lo de su competencia;

e) Promover la participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley;

f) Dar apoyo político y servir de garante a la tarea de los organismos y autoridades encargados de proteger su medio ambiente atendiendo las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza;

g) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las corporaciones y fundaciones de carácter nacional que desarrollen actividades relacionadas con las comunidades negras y otras minorías sociales asentadas en el territorio nacional.

**4.3 En relación con la comunidad nativa raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina:**

a) Garantizar sus derechos como grupo étnico especial y velar porque se promueva su desarrollo económico y social, conforme a las disposiciones Constitucionales y legales vigentes, sin perjuicio de las funciones que sobre la

materia corresponda adelantar a otros organismos públicos competentes;

b) Garantizar en coordinación con los organismos competentes su identidad cultural;

c) Colaborar en la formulación de la política de control de la densidad poblacional del Departamento Archipiélago.

5. En relación con los asuntos electorales, le corresponde en coordinación con las autoridades electorales competentes:

a) Proponer la modernización de las instituciones y disposiciones electorales con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos políticos;

b) Garantizar el orden público y expedir las disposiciones necesarias para el normal desarrollo del proceso electoral;

c) Conformar cuando lo estime conveniente y necesario para el normal desarrollo del proceso electoral, la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, con el objeto de analizar el debate electoral, formular sugerencias y recomendaciones ante las autoridades competentes respecto del mismo, atender las peticiones y consultas presentadas por los partidos y movimientos políticos y, los candidatos independientes sobre derechos, deberes y garantías electorales, así como coordinar las actividades indispensables para asegurar el normal desarrollo del proceso electoral.

6. En relación con la orientación y dirección del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, le corresponde:

Coordinar y organizar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y prestar atención especial de emergencia a los desplazados forzosos por la violencia, para cuyos efectos constituirá una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio del Interior.

7. En relación con los derechos de autor, le corresponde:

Atender lo relativo a la gestión de los derechos de autor conforme a las disposiciones legales sobre la materia.

Artículo 6º. *Principios y reglas para la modificación de las estructuras administrativas.* Para el cumplimiento del objeto y en desarrollo de las funciones y atribuciones establecidas en el artículo 5º de la presente ley, compete al Presidente de la República modificar la estructura del Ministerio del Interior y de los organismos del Sector que así lo requieran, con sujeción a los siguientes principios y reglas generales:

a) *Modernización.* Se responderá a los desarrollos de la técnica administrativa y de los sistemas de organización que más convengan para la eficiente y eficaz realización del objeto y funciones que se le encomiendan a los organismos del Sector del Interior. Para tal efecto, tales organismos podrán apoyarse en los servicios especializados ofrecidos por particulares;

b) *Flexibilidad institucional.* Las estructuras orgánicas serán flexibles, tomando en consideración que las dependencias que integren los diferentes organismos sean adecuadas a una división de los grupos de funciones que les corresponda ejercer, debidamente evaluables por las políticas, la misión y por áreas programáticas. Para tal efecto se tendrá una estructura simple, basada en las dependencias principales que requiera el funcionamiento del Ministerio;

c) *Planeación administrativa.* Deberá garantizarse un sistema de planeación administrativa, con una instancia responsable de mejorar los procedimientos, métodos y organización del trabajo en forma permanente y sistemática. Igualmente existirá la función de planeación, veeduría y de control interno en los organismos del sector. Corresponderá al Ministerio elaborar anualmente planes de desarrollo institucional en coordinación con sus organismos adscritos;

d) *Descentralización, delegación y desconcentración.* Las estructuras administrativas se diseñarán teniendo en cuenta los principios de descentralización, delegación y desconcertación, para cuyos efectos se prevén los esquemas de organización más adecuados con respecto a la relación con las entidades territoriales, a fin de dar cabal cumplimiento al Sistema del Interior;

e) *Eficiencia.* Se proporcionarán esquemas de participación y estímulo orientados a mejorar la eficiencia administrativa;

f) *Administración gerencial.* Se establecerán los mecanismos de control gerencial y de desconcertación de funciones;

g) *Capacitación.* Será prioritaria la implementación de instrumentos que garanticen la capacitación, tecnificación y profesionalización de los funcionarios;

h) *Denominación de sus dependencias básicas.* Las dependencias básicas del Ministerio del Interior y sus organismos deberán organizarse observando la denominación y estructura que mejor convengan a la realización de su objeto y el ejercicio de sus funciones; identificando con claridad las dependencias principales, los órganos de asesoría y coordi-

nación y las relaciones de autoridad y jerarquía entre las que así lo exijan. En todo caso, la definición de las áreas funcionales que se organicen flexiblemente, deberán considerar la denominación y nomenclatura de empleos de los servidores públicos, las cuales se ajustarán a la exigencia de las estructuras administrativas;

i) *Coordinación.* El Ministerio del Interior y sus organismos adscritos y vinculados, así como las entidades territoriales deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, de manera articulada y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos;

j) *Viabilidad.* Las políticas, planes, programas y proyectos deben ser factibles de realizar, según las propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;

k) *Subsidiariedad.* El Sector del Interior deberá apoyar a aquellas instituciones que carezcan de capacidad técnica, para la gestión de las actividades que buscan el logro del objetivo de esta ley;

l) *Concurrencia.* Cuando sobre una materia se asignen competencias a los diferentes niveles del Sistema del Interior que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas buscando siempre el respeto de las atribuciones propias de cada autoridad o entidad.

### TITULO III

#### Disposiciones laborales transitorias, indemnizaciones y bonificaciones

Artículo 7º. *Campo de aplicación.* Las normas del presente capítulo serán aplicables a los empleados públicos que sean desvinculados de sus empleos o cargos como resultado de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior.

Para los efectos de la aplicación de esta ley, se requiere que la supresión del empleo o cargo tenga carácter definitivo; es decir, que no se produzca incorporación en la nueva planta de personal de la entidad. Para tal efecto se tendrá en cuenta lo previsto en el Decreto 1223 de 1993, aunque la indemnización o bonificación que trata la presente ley podrá causarse antes de los seis meses a partir de la

adopción de la nueva planta de personal, si el empleado acepta inmediatamente el régimen indemnizatorio y de bonificación.

Artículo 8º. *Terminación de la vinculación.* La supresión de un empleo o cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior, dará lugar a la terminación del vínculo legal y reglamentario de los empleados públicos.

Igual efecto se producirá cuando el empleado público, en el momento de la supresión del empleo o cargo, tenga causado el derecho a una pensión de jubilación y se le suprima el empleo o cargo como consecuencia de la modificación de la entidad.

Artículo 9º. *Supresión de empleos.* Las presentes disposiciones atinentes a la supresión de empleos regirá por una sola vez, para los efectos del establecimiento del Ministerio del Interior y la subsecuente modificación del Ministerio de Gobierno.

Artículo 10. *Empleados públicos escalafonados.* Los empleados públicos escalafonados en carrera administrativa, los empleados públicos en período de prueba en la carrera administrativa y los empleados públicos que hayan sido nombrados provisionalmente para desempeñar cargos de carrera administrativa, a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, tendrán derecho para los dos primeros casos a una indemnización o a una bonificación en el tercer caso, así:

1. Cuarenta y cinco (45) días de salario cuando el empleado tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

2. Si el empleado tuviere más de un (1) año de servicio continuo y menos de cinco (5), se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1 por cada año de servicio subsiguiente al primero y proporcional por fracción.

3. Si el empleado tuviere cinco (5) años o más de servicio continuo y menos de diez (10), se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1, por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción; y,

4. Si el empleado tuviere más de diez (10) años de servicio continuo, se le pagarán cuarenta (40) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral

1 por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

Artículo 11. *Continuidad del servicio.* Para los efectos previstos en el régimen de indemnizaciones o bonificaciones, el tiempo de servicio continuo se contabilizará a partir de la fecha de la última o la única vinculación del empleado con el Ministerio de Gobierno. Excepcionalmente se contabilizarán desde la fecha de la vinculación a un organismo distinto al Ministerio de Gobierno, si el funcionario hubiere sido incorporado a dicha Cartera por efecto de una reestructuración anterior.

Artículo 12. *Incompatibilidad con las pensiones.* A los empleados públicos a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior y que en el momento de la supresión del cargo o empleo tengan causado el derecho a una pensión, no se les podrá reconocer ni pagar las indemnizaciones o bonificaciones a que se refiere la presente ley.

Si en contravención a lo dispuesto en el inciso anterior, se paga una indemnización o bonificación y luego se reclama y obtiene una pensión, el monto cubierto por la indemnización o bonificación más intereses liquidados a la tasa de interés corriente bancario se descontará periódicamente de la pensión, en el menor número de mesadas legalmente posible.

Artículo 13. *Factor salarial.* Las indemnizaciones y bonificaciones no constituyen factor de salario para ningún efecto legal y se liquidarán con base en el salario promedio causado durante el último año de servicios. Para efectos de su reconocimiento y pago se tendrán en cuenta exclusivamente los siguientes factores salariales:

1. La asignación básica mensual.
2. La prima técnica.
3. Los dominicales y festivos.
4. Los auxilios de alimentación y transporte.
5. La prima de Navidad.
6. La bonificación por servicios prestados.
7. La prima de servicios.
8. La prima de antigüedad.
9. La prima de vacaciones; y
10. Horas extras.

Artículo 14. *No acumulación de servicios en varias entidades.* El valor de la indemnización o bonificación corresponderá exclusivamente, al tiempo laborado por el empleado en el Ministerio de Gobierno, o el organismo del

cual provino como efecto de una reincorporación sin solución de continuidad al mismo Ministerio.

Artículo 15. *Compatibilidad con el reconocimiento de las prestaciones sociales.* Sin perjuicio de lo dispuesto sobre incompatibilidad de las pensiones en la presente ley, el pago de la indemnización o bonificación es compatible con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a que tenga derecho el empleado público retirado.

Artículo 16. *Pago de las indemnizaciones o bonificaciones.* Las indemnizaciones o bonificaciones deberán ser canceladas en efectivo dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición del acto de la liquidación de las mismas y del acogimiento del empleado al régimen de indemnización, según lo previsto en el artículo 13 de esta ley. En caso de retardo en el pago se causarán intereses a favor del empleado retirado, equivalentes a la tasa DTF que señale el Banco de la República, a partir de la fecha del acto de liquidación.

En todo caso, el acto de liquidación deberá expedirse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al retiro.

Artículo 17. *Exclusividad del pago.* Las indemnizaciones y bonificaciones a que se refieren los artículos anteriores únicamente se reconocerán a los empleados públicos que estén vinculados al Ministerio de Gobierno en la fecha de la vigencia de la presente ley.

#### TITULO IV

##### Disposiciones finales

Artículo 18. *Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de las Entidades Territoriales.* Créase la Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de las Entidades Territoriales, adscrita al Ministerio del Interior, encargada de prestar asistencia técnica a las entidades territoriales para el ejercicio de las competencias que le sean atribuidas por la Constitución o la ley.

Artículo 19. *Unidad Administrativa Especial para la Prevención y Atención de Desastres.* Créase la Unidad Administrativa Especial para la Prevención y Atención de Desastres, adscrita al Ministerio del Interior. Las funciones de ésta se asignarán en el desarrollo de la nueva estructura orgánica del Ministerio del Interior.

Artículo 20. *Fondo para la Participación Ciudadana.* El Fondo para la Participación Ciudadana creado por la Ley 134 de 1994 se transformará en un sistema de manejo de cuenta, sin personería jurídica, el cual tendrá por

objeto financiar los programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos de participación, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

Dicho Fondo funcionará con el personal de la planta del Ministerio del Interior y la ordenación del gasto será ejercida por el Ministro del Interior o su delegado.

Artículo 21. *Implementación de la estructura y las funciones del Ministerio del Interior.* El ejercicio de las funciones del Ministerio del Interior que trata la presente ley, se hará gradualmente, en la medida en que se desarrolle su nueva estructura orgánica y se dicten las providencias pertinentes de incorporación de los servidores públicos a la planta de personal que adopte el Gobierno Nacional, al efecto.

Artículo 22. *Autorizaciones presupuestales.* Autorízase al Gobierno Nacional para adelantar los traslados y las operaciones presupuestales que fueren necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en esta ley.

Artículo 23. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Para manifestar sus agradecimientos por la aprobación dada a este proyecto, hicieron uso de la palabra el honorable Senador José Renán Trujillo y el Ministro de Gobierno, doctor Horacio Serpa Uribe, así:

**Honorable Senador José Renán Trujillo:**

Señor Presidente, permítame agradecerle a la Comisión la aprobación de este proyecto, pero fundamentalmente permítame agradecer públicamente la gran colaboración prestada por los doctores María Claudia Zea y Horacio Duque y Diana Fajardo al interior del Ministerio de Gobierno e indiscutiblemente la colaboración del señor Ministro de Gobierno, que estuvo siempre atento en colaborar con esta ponencia.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Continúe con el Orden del Día, señor Secretario. A ver, señor Ministro de Gobierno.

**Doctor Horacio Serpa, Ministro de Gobierno:**

Reconocimiento muy grande al señor Presidente de la Comisión, a los distinguidos miembros de la misma, de manera muy particular a los distinguidos Senadores que ejer-

cieron como ponentes de esta iniciativa que es tan importante.

Tengo el convencimiento que con su apoyo la aprobación en la plenaria del Senado va a ser muy próximo y de esa manera vamos a poder modernizar las actividades relacionadas con la gestión gubernamental. De manera muy enfática quiero también expresar un sentido reconocimiento al Senador Martínez Simahán por la gallardía con que abocó los temas relacionados con este asunto y por el hecho trascendente de haberse mantenido presente en las deliberaciones. Su ausencia, hay que reconocerlo, hubiera sido catastrófica, le agradezco mucho además la promoción de la candidatura que ni existe ni va a existir, es más, lamentablemente no solamente no voy a pasar a la historia como están las cosas, por ser el primer Ministro del Interior, sino exclusivamente por haber sido el último Ministro de Gobierno.

Muchas gracias.

2. Informe Subcomisión sobre el Proyecto de ley número 151 de 1994, "por medio de la cual se tipifica penalmente la conducta del urbanizador ilegal".

Ponentes: Honorables Senadores *Parmenio Cuéllar Bastidas, Germán Vargas Lleras.*

Autor: Honorable Senador *Juan Martín Caicedo Ferrer.*

Articulado: *Gaceta número 255 de 1994.*

Ponencia primer debate: *Gaceta número 69 de 1995.*

Subcomisión: Honorables Senadores *Parmenio Cuéllar, Germán Vargas Lleras,* ponentes.

Honorables Senadores *Justavo Espinosa, Luis Guillermo Giraldo, Jorge Ramón Elías Náder, Héctor Helí Rojas.*

La Secretaría, en relación con este proyecto, informó a la Presidencia que en la sesión anterior se había presentado la proposición número 126, cuyo autor es el honorable Senador Germán Vargas, la cual consiste en suprimir las palabras "como empresario" del artículo 1º y una proposición número 127, firmada por el honorable Senador Guillermo Angulo, la cual propone cambiar en el artículo 3º la palabra "normado" por "establecido" y que además se había nombrado una subcomisión para que de acuerdo con los reparos hechos en esa oportunidad se sirviera presentar un informe y que para ello concedía el uso de la palabra al honorable Senador Germán Vargas Lleras, quien dijo:

A ver, Presidente, a solicitud del Senador Luis Guillermo Giraldo, quien consideraba que era conveniente de alguna manera agravar más la conducta de quien patrocina las urbanizaciones con ánimo de lucro, quien lo hace sin ánimo de lucro se ha considerado que la pena prevista en el artículo 1º será de cinco a diez años, disminuyéndola en un año y en el artículo 2º se pone como quinta causal de agravamiento quien haya incurrido en la conducta con el fin de obtener un provecho para sí como causal de agravamiento.

En segundo lugar, se acoge la propuesta del Senador Espinosa para que exista un artículo 5º, que diría: "A aquellos predios que a la fecha de la sanción de la presente ley o frente a aquellos predios que a la sanción de la presente ley la prescripción adquisitiva del dominio en los predios urbanos ocupados de hecho con viviendas identificables como de interés social o de rango inferior se tramitará en proceso verbal y sólo requerirá los medios probatorios siguientes: Certificado de tradición reciente sobre el terreno, cinco años o más de antigüedad de la construcción, que la habiten el demandante y su familia y una inspección judicial que identifique, describa y alindere el inmueble.

La presente ley tiene por objeto que los predios que a la fecha de la presente ley estén en esa condición donde haya una posesión clara y unos requisitos que el artículo señala pueda mediante un procedimiento sumario poder ser legalizados, obtener su título de propiedad y creemos que esto puede coadyuvar a clarificar la situación de exactamente, de exactamente dos millones de poseedores urbanos y quinientos mil predios rurales que se encuentran en esa situación en este momento.

Ese es el informe de la Subcomisión, Presidente. Ha sido rendido. Le solicitamos poner en consideración el articulado con las modificaciones que se han señalado.

Concluyó su intervención el honorable Senador Germán Vargas Lleras, presentando a la consideración las siguientes proposiciones:

#### Proposición número 137

Inclúyase en el artículo 2º un numeral nuevo, que en la numeración definitiva será el 5) y que dirá:

5) Haya incurrido en la conducta con el fin de obtener un provecho para sí.

(Fdo.) honorable Senador *Germán Vargas Lleras*.

#### Proposición número 138

Pará el artículo nuevo del Proyecto número 151 de 1994, el siguiente texto:

Artículo nuevo. Frente a aquellos predios que a la fecha de sanción de la presente ley, la prescripción adquisitiva del dominio en los predios urbanos ocupados de hecho con viviendas identificables como de interés social o de rango inferior, se tramitará en proceso verbal y sólo requerirá los medios probatorios siguientes: Certificado de tradición reciente sobre el terreno, cinco años o más de antigüedad de la construcción, que la habiten el demandante y su familia y una inspección judicial que identifique, describa y alindere el inmueble.

(Fdo.) honorable Senador *Germán Vargas Lleras*.

Previo anuncio que iba a cerrarse la consideración del articulado del pliego de modificaciones, al igual que las mociones 126, 127, 137 y 138, fue cerrada y sometidos a votación, fueron aprobados.

Leído el título del pliego de modificaciones, abierta y cerrada su consideración y sometido a votación, fue aprobado.

Preguntada la Comisión si quería que este proyecto tuviera segundo debate y por contestar afirmativamente, la Presidencia designó como ponentes a los honorables Senadores Germán Vargas Lleras y Parmenio Cuéllar Bastidas, con cinco (5) días de término para rendir el correspondiente informe.

El texto del proyecto aprobado es:

Proyecto de ley número 151 de 1994, "por medio de la cual se tipifica la conducta del Urbanizador Ilegal".

El Congreso de Colombia,

#### DECRETA:

Artículo 1º. El que promueva, patrocine, financie, induzca, facilite o permita la construcción de soluciones de vivienda o de actos tendientes a urbanizar o parcelar, jurídica o materialmente, terrenos con esos mismos fines, con el propósito de transferir el dominio, posesión o tenencia, sin el previo cumplimiento de los requisitos legales, incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años y en multa de cien (100) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará en una tercera parte, para el servidor público que en cualquier forma participe en la acción.

Artículo 2º. La pena que trata el artículo anterior se aumentará hasta en una tercera parte, en los siguientes casos:

1. Cuando el inmueble se encuentre en zonas de alto riesgo para la vida o la salud de las personas, o cuando se encuentre en zonas de contaminación ambiental.

2. Cuando el inmueble se encuentre en zonas de reserva para la construcción de obras públicas.

3. Cuando el inmueble se encuentre en zona de preservación ambiental.

4. Cuando falte la autorización del propietario o poseedor del terreno, sin perjuicio del concurso de tipos que pueda presentarse.

5. Haya incurrido en la conducta con el fin de obtener un provecho para sí.

Artículo 3º. El juez dará cumplimiento a lo establecido en el inciso 2º del artículo 34 de la Constitución Nacional, cuando sea procedente.

Cuando el funcionario judicial considere que dentro de la investigación se encuentra demostrada la tipicidad de las conductas descritas en los artículos anteriores, dará aplicación a lo establecido en el artículo 14 del Código de Procedimiento Penal.

Artículo 4º. Se asigna la competencia para el conocimiento de los hechos punibles descritos en los artículos anteriores a los Jueces Penales del Circuito.

Artículo 5º. Frente a aquellos predios que a la fecha de sanción de la presente ley, la prescripción adquisitiva del dominio en los predios urbanos ocupados de hecho con viviendas identificables como de interés social o de rango inferior, se tramitará en proceso verbal y sólo requerirá los medios probatorios siguientes: Certificado de tradición reciente sobre el terreno, cinco años o más de antigüedad de la construcción, que la habiten el demandante y su familia y una inspección judicial que identifique, describa y alindere el inmueble.

Artículo 6º. Esta Ley rige a partir de su promulgación y deroga las que le sean contrarias.

3. Ponencia para primer debate sobre el Proyecto de ley número 167 de 1995, "por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de la acción de cumplimiento."

Ponente: honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas.

Autor: honorable Representante Julio Gallardo.

Articulado: *Gaceta* número 247 de 1994.

Ponencia primer debate: *Gaceta* número 63 de 1995.

En relación con el anterior proyecto, en uso de la palabra el honorable Senador Parmenio Cuéllar, dijo:

Gracias, Presidente.

Quiero muy comedidamente informar al Presidente y a los miembros de la Comisión que vamos a debatir y aprobar en el resto de esta sesión dos importantes proyectos de ley. El uno, que tiene por objeto desarrollar la acción de cumplimiento y la otra, las acciones populares.

El proyecto de acciones populares y el proyecto de acción de cumplimiento están aprobados ya en la Cámara de Representantes, con el inconveniente que el proyecto de acciones populares si no es aprobado en el día de hoy, ya no alcanzaría a ser aprobado por el Congreso, toda vez que vencen los dos años, las dos legislaturas el próximo 20 de junio, por eso yo habría pedido alterar el Orden del Día para que primero estudiemos el proyecto de acciones populares si la Comisión así lo considera.

La Presidencia, en virtud de pedir la alteración del Orden del Día el honorable Senador Parmenio Cuéllar, manifestó que para estudiar el proyecto que sigue, Acciones Populares, se permitía manifestar que la ponencia no estaba publicada y sobre lo manifestado por la Presidencia, intervinieron los honorables Senadores:

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Me extraña que no esté publicada.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

A mí también me extraña, honorable Senador. Lo que pasa es que la Imprenta Nacional no depende de la Presidencia de la Comisión, nosotros nos hemos esforzado muchísimo porque se publiquen las ponencias, se han mandado cartas, se hace de todo.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Aquí tenemos ejemplares que los podemos repartir inmediatamente, yo les ruego a los Senadores que evitemos...

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Ese es un proyecto hartamente complejo, señor Senador: yo creo que valdría la pena que por lo

menos distribuyéramos hoy esas copias y nos tomáramos siquiera un día para leer la ponencia y el articulado.

Mañana hay Comisiones conjuntas.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Por eso ya no alcanzaría para la próxima semana.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

No, si alcanza, por qué no.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar:**

Apenas es ocho el jueves y hoy estamos a seis.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Pero, Presidente, el jueves no hay sesión.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

El jueves sí hay sesión. ¿Quién dijo que no?

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

El jueves hay retiros espirituales.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

No, no, es primero esto que los retiros espirituales. La semana pasada había junta liberal y no la hicimos. A mí me parece que deberíamos, nos deberían dar la ocasión de estudiar a fondo ese proyecto, que es un proyecto hartamente complicado.

Mañana sesionamos conjuntamente para dos proyectos también muy...

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Pero, ¿cómo hacemos para aprobar esto?

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Vea Senador, es que ni podemos siquiera aprobar la modificación del Orden del Día, mire la cara de sus compañeros y verá que tan pocos hay.

No hay quórum para decidir, además no nos hemos declarado en sesión permanente y no lo he pedido así, porque no hay quórum decisorio.

A ver, yo no tengo ningún inconveniente en que los dos proyectos figuren en el Orden del Día para el jueves y nos damos ahí un espacio para estudiarlos.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Pero asumimos el compromiso, Presidente, de hacer una sesión el próximo...

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Por mi parte no hay ningún problema, honorable Senador y yo le ruego que le pida el mismo compromiso a sus colegas.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Desde luego.

La Presidencia, por lo avanzado de la hora, 2:30 de la tarde, levantó la sesión y convocó para el día miércoles 7 de junio a Sesión Conjunta de las Comisiones Primeras, para estudiar los proyectos que obran en el Orden del Día, a partir de las 10:00 de la mañana.

El Presidente,

*Mario Uribe Escobar.*

El Vicepresidente,

*Guillermo Angulo Gómez.*

El Secretario,

*Eduardo López Villa*

\* \* \*

## COMISION PRIMERA DEL SENADO

### ACTA NUMERO 23

Sesiones ordinarias.

Legislatura 1994-1995 2º período.

En la ciudad de Santafé de Bogotá, a los diecinueve (19) días del mes de abril de mil novecientos noventa y cinco (1995), siendo las 12:55 p. m., se llamó a lista y contestaron los siguientes honorables Senadores: Angulo Gómez Guillermo, Cuéllar Bastidas Parmenio, Giraldo Hurtado Luis Guillermo, Ortiz Hurtado Jaime, Rojas Jiménez Héctor Helí, Santofimio Botero Alberto, Trujillo García José Renán y Uribe Escobar Mario.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores Blum de Barberi Claudia, Gerlein Echeverría Roberto, Martínez Simahán Carlos, Vargas Lleras Germán y Villalba Mosquera Rodrigo.

Previa excusa dejó de asistir el honorable Senador Elías Náder Jorge Ramón.

Con el quórum reglamentario, la Presidencia ordenó entrar a desarrollar el Orden del Día, el cual fue:

## II

### Consideración del Acta de la sesión anterior.

En consideración el Acta número 22, correspondiente a la sesión del día 18 del mes y año en curso, abierta y cerrada su consideración, y sometida a votación fue aprobada.

### III

#### Proyectos para primer debate.

Continuación del debate sobre el Proyecto de ley número 58 de 1994, "**Estatutaria de la Administración de Justicia**". Honorables Senadores Alberto Santofimio Botero, Guillermo Angulo Gómez, Coordinadores, y honorables Senadores Hugo Castro Borja, Héctor Helí Rojas y Gustavo Espinosa Jaramillo.

Autor: Ministro de Justicia, doctor Néstor Humberto Martínez.

Articulado: *Gaceta* número 135 de 1994.

Ponencia primer debate: *Gaceta* número 216 de 1994.

La Secretaría en cuanto a la tramitación del proyecto, informó que en la sesión anterior se integró una subcomisión, mediante la aprobación de la Proposición número 93A, por medio de la cual se designa una subcomisión para que presente un informe relacionado con la elaboración del articulado correspondiente a cada uno de los temas del proyecto del ley estatutaria de la justicia, que se enumeran así: Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, Función Disciplinaria, Consejo Judicial, Conjuces y Régimen de Personal, subcomisión está integrada por los honorables Senadores Alberto Santofimio, Guillermo Angulo, Roberto Gerlein, Héctor Helí Rojas, Luis Guillermo Giraldo y Mario Uribe Escobar.

La Presidencia en virtud del anterior informe, solicitó a los ponentes, el que se sirvieran orientar a la Comisión, en la forma como debería iniciarse el debate del articulado del proyecto y adicionó la subcomisión con el nombre de la honorable Senadora Claudia Blum de Barberi.

Atendiendo la solicitud de la Presidencia, hizo uso de la palabra el honorable Senador Alberto Santofimio Botero, en los siguientes términos:

#### Honorable Senador Alberto Santofimio Botero:

Muchas gracias, señor Presidente, desde luego que esperamos con inquietud y con ansiedad la presentación que los dignatarios del Consejo de Estado harán ya dentro de la discusión del articulado de su criterio, que por razones de procedimiento no pudieron ser escuchados en ocasión anterior. Con eso diríamos que se completa la opinión de todas las

entidades que tienen que ver de una u otra manera, rama jurisdiccional y que tienen interés en este proyecto de exponer los criterios ante la Comisión, pero antes de que ellos hagan uso de la palabra, hemos acordado aquí los coordinadores de la ponencia, que dejemos establecido los temas que van a ser estudiados por la subcomisión a efectos de que si algunos de los honorables Senadores colegas quiere que otro tema pueda ir en la subcomisión, pues incluirlo a efecto de que sólo quede aquel articulado que no va a dar lugar a mayor discusión sobre el cual hay prácticamente un consenso, y podemos avanzar en la discusión de este articulado mientras la subcomisión comienza en el día de mañana el trabajo.

Esos temas que nosotros hemos acordado y que podrían ser complementados con las sugerencias que hiciera cualquiera de los Senadores son: Fiscalía General de la Nación, Corte Constitucional, Conjuces, Consejo de Coordinación Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, sobre la función disciplinaria, sobre los recursos humanos y la carrera judicial y la gratuidad de la justicia.

Esos son, señor Presidente, los temas que luego que de todo lo que aquí hemos oído, de la discusión general del proyecto y de la ponencia encontramos que en ellos hay puntos de superior controversia, que deben ser con el objeto del análisis y el estudio y la definición de la subcomisión que Su Señoría designó y de la cual nosotros hacemos parte, por eso yo quisiera que si hay sugerencias sobre otros temas distintos a estos, por parte de nuestros colegas se incluyeran para el estudio de la subcomisión y que solamente dejáramos los artículos que no tienen mayor conflicto y en los cuales podríamos ir avanzando con la voluntad que la Comisión ha demostrado para ir sacando adelante esta iniciativa. Era lo que quería decir por ahora, señor Presidente.

#### Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:

Gracias Senador Santofimio, de veras me faltó presentar un saludo a los señores Representantes del Consejo de Estado, los doctores Yúnes y Suárez, decirles que son bienvenidos a esta corporación, que esperamos su participación en la discusión cuando lo juzguen oportuno, que esperamos sus aportes, por supuesto agradecemos la presencia de los demás magistrados que nos han acompañado todos estos días. Señor Secretario, por favor lea nuevamente quiénes son los integrantes de la Comisión que habrá de estudiar los temas que enunció el Senador Santofimio, por si alguno de los

honorables Senadores quiere participar también en esa comisión que reelaborará el articulado de esos temas.

#### Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera Senado:

Los señores Senadores integrantes de la subcomisión son: Alberto Santofimio Botero, Guillermo Angulo Gómez, Roberto Gerlein Echeverría, Héctor Helí Rojas, Luis Guillermo Giraldo y Mario Uribe Escobar.

#### Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:

Muy bien, esa subcomisión deberá presentar tan pronto como sea posible, un informe sobre los temas que se han mencionado, Senador Santofimio, suponemos entonces que por hoy excluimos de la discusión los artículos que en el proyecto se refieren a estos temas.

#### Honorable Senador Alberto Santofimio Botero:

Así es, señor Presidente, de esa manera hay claridad en el trabajo que vamos a emprender en la subcomisión en el día de mañana y en el que hagamos hoy con posterioridad a escuchar a los dignatarios del Consejo de Estado.

#### Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:

Le pregunto Senador Santofimio qué sugieren ustedes los coordinadores ponentes como temas de discusión para el día de hoy.

#### Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:

Yo pienso, señor Presidente, que debemos comenzar con el título preliminar del proyecto sobre principios de la administración de justicia, son 24 artículos, naturalmente habrá algunas observaciones que el Senador Ortiz por cierto presentó algunas observaciones, son temas que en mi sentir no van a dar lugar a mayor discusión y casi todo son desarrollo de normas constitucionales, o repetición de las mismas, de tal manera, señor Presidente, que podemos hoy salir de esos 24 artículos y avanzar más, sobre temas porque lo que sigue tampoco es conflictivo.

#### Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:

A ver, yo quiero recordarles, honorables Senadores, una cosa, el Senador Gerlein; yo debo respetar esa propuesta, y creo que el Senador Rojas, habían propuesto dentro de la discusión, que se discutiera artículo por artículo

lo este proyecto, así va a ser, así ustedes están de acuerdo entonces, si les parece ponemos inmediatamente en discusión el artículo número 1, señor Secretario, sírvase leerlo.

Escuchadas las recomendaciones hechas por el honorable Senador Alberto Santofimio Botero, la Presidencia ordena a la Secretaría dar lectura al artículo primero del pliego de modificaciones.

Leído que fuera el artículo 1º por la Secretaría y abierta su consideración, intervinieron los honorables Senadores:

**Honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado:**

Sí, señor Presidente, muchas gracias, una breve inquietud para los ponentes, no sé hasta qué punto el hecho de que en este artículo garantizar la efectividad del ordenamiento jurídico instituido por la Constitución y las leyes. Porque hay la posibilidad claro que es constitucional también de que haya unos jueces como los jueces de paz, que fallen en equidad no tanto ateniéndose estrictamente a las leyes como lo tiene que hacer el juez ordinario, el juez común y corriente, el juez tradicional que nosotros hemos visto un girar aquí, a lo largo por lo menos de nuestro uso de razón jurídica, con mucho gusto con la venia de la Presidencia.

**Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:**

Yo entiendo su planteamiento y le respondo, cuando se dice el ordenamiento jurídico instituido por la Constitución y las leyes, engloba todo lo que usted ahora ahí queda comprendido, porque la Constitución prevé el establecimiento de los jueces de paz, de tal manera que con el respeto debido a usted considero que su objeción es respetable pero, el artículo tal como está concebido engloba todo.

Además esté en un desarrollo del artículo 228 de la Constitución Nacional.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senador:**

Continúa la discusión, Senador Héctor Helí Rojas.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

A ver, señor Presidente, es para que evaluemos la posibilidad de modificar la redacción del artículo en el sentido de que la función de la administración de justicia, más que garantizar la efectividad del ordenamiento jurídico instituido por la Constitución y las leyes, tiene la función de garantizar los derechos y los deberes y los mecanismos de protección, de

esos derechos y de esos deberes de los ciudadanos. Es decir, de pronto estamos tratando de decir lo mismo, pero el ordenamiento jurídico pues es el derecho positivo, son las normas jurídicas vigentes que se pueden cumplir o que no se pueden cumplir. En cambio los derechos y las garantías y los mecanismos de protección de los derechos y garantías, son nociones que tienen que cumplirse, así el ordenamiento jurídico no se haga efectivo, así todas las normas vigentes no sean positivas en el sentido de que se cumplan en un momento dado dentro de la sociedad, lo que sí es importante es que la sociedad en ningún momento se deje de hacer efectivos los derechos, los deberes y las garantías de los ciudadanos.

Yo por eso propondría que el artículo quedara de la siguiente manera:

“La administración de justicia es función pública que tiene por objeto garantizar los derechos, deberes y garantías de protección de los mismos, y asegurar la convivencia nacional y contribuir a la paz social”. Propongo eso como tema de discusión, tratando de precisar un poco que el nuevo ordenamiento constitucional que vamos a desarrollar un poco en esta ley, es fundamentalmente un derecho garantista, se ha dicho que tenemos una Constitución garantista, que en su gran aporte lo que ha hecho es señalar y precisar unos hechos de los ciudadanos con una visión muy individualista, con una visión yusnaturalista, con una visión personalista, y con una visión en la que esos derechos están en cabeza del ciudadano, incluso antes de que el Estado las reconozca, como que el Estado y el ordenamiento jurídico no son la fuente de ese derecho, sino que hay unos derechos fundamentales que han nacido con la persona y que no pueden estar supeditados a la efectividad del derecho vigente.

De manera que hay suficientes argumentos para dentro de esa filosofía garantista de la Constitución, hablar del respeto de la garantía, de los derechos, de los deberes y de los mecanismos de protección de esos derechos, que en el fondo lleva a la misma idea, pero nos puede permitir hacer un artículo un poquito mucho más técnico. Gracias, señor Presidente.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senador:**

A ver, estimados colegas, este proyecto va a ser objeto de un riguroso análisis de constitucionalidad, en la oportunidad, perspectiva a mí me parece que debemos observar

el reglamento para evitar tropiezos, entonces desde este primer artículo yo quiero proponerles que observemos el reglamento y que las propuestas de modificación se dejen claramente escritas en la Secretaría para que hagan parte del expediente, de tal suerte, apreciado colega doctor Héctor Helí, y apreciados colegas, con mucho gusto vamos a esperarlo hasta que usted redacte la proposición para ponerla inmediatamente en consideración de la Comisión.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Discúlpeme señor Presidente, que me disculpe, pero si usted quiere seguir con la discusión del articulado, si no hay discusión en cuanto a lo que se propone, yo presentaría después por escrito la proposición para votarla, para que no nos frenemos ahí en ese artículo.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Honorable Senador, entonces lo que usted propone es que suspendamos la discusión del artículo primer hasta que usted no redacte la proposición, la presente a la Secretaría, pasemos al segundo artículo y luego cuando esté en la Secretaría su proposición, volvamos al primero.

Finalizó su intervención el honorable Senador Angulo Gómez, presentando a la consideración de la Comisión, la siguiente proposición:

**Proposición número 95.**

Para artículo primero, el siguiente texto:

Artículo 1º **Naturaleza y objeto de la Administración de Justicia.** La administración de justicia es función pública y como tal constituye un servicio público esencial.

La administración de justicia tiene por objeto garantizar la efectividad de los principios, deberes, derechos y libertades de todas las personas residentes en Colombia, con el fin de asegurarles la convivencia, la justicia, la igualdad y la paz social, (Fdo. honorable Senador *Guillermo Angulo Gómez*).

Abierta la consideración de la moción número 95, para referirse a ella, hicieron uso de la palabra los honorables Senadores:

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Estoy totalmente de acuerdo, pero si le agregáramos la definición de que es “función pública”, la administración de justicia es función pública, que tiene por objeto tal cosa.

**Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:**

Honorable Senador, no es que no se ha suprimido lo de la función pública, porque es la parte primera, no es que leí lo que podría recoger sus observaciones, pero sigue la definición tal como está.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Yo estoy de acuerdo con la fórmula que presenta el doctor Angulo en la medida en que lo que tenemos que hablar es de derechos y deberes.

**Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:**

Advirtiendo que comienza el artículo diciendo la administración de justicia es función pública.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:**

A ver, el señor Vicepresidente del Consejo de Estado, doctor Daniel Suárez, le ofrezco la palabra.

**Doctor Daniel Suárez, Vicepresidente del Consejo de Estado:**

Muchas gracias, señor Presidente, me parece que el texto que sugiere el Senador Angulo está correcto y parece que recoge la idea del doctor Héctor Helí, pero tengo mis dudas en cuanto se limita solamente a los residentes en Colombia, me parece que también debe abarcar más a los transeúntes por ejemplo, gentes que están en tránsito, entonces tratemos, si les parece, de sustituir esa expresión de la personas residentes en Colombia por todas las personas.

Aun a los que estén en tránsito, un extranjero que está en el Aeropuerto Eldorado tiene las garantías y debe tener las garantías del ordenamiento constitucional y legal. Gracias.

**Honorable Senador Jaime Ortiz Hurtado:**

Gracias señor Presidente, para manifestar mi opinión en contrario de la nueva redacción, por una razón que considero de recibo, es la siguiente: los conceptos emitidos que son de mucho valor, realmente hacen parte de muchos otros códigos fundamentalmente de la Constitución Política, la especificidad de esta ley, como ley estatutaria de la administración de justicia, exige que sea una ley operativa y funcional, no tanto conceptual genérica, como quedaría con los conceptos emitidos que, repito, son de mucho valor, no se está tratando aquí el qué jurídico, sino el cómo, funcionalidad de la administración de justicia, asegurar la efec-

tividad de la justicia, creo que es propio de una ley estatutaria de administración de justicia, por esa razón cuando es de mucho valor conceptual lo propuesto lo considero que es repetitivo, de nuestro ordenamiento jurídico.

**Honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado:**

Señor Presidente, yo voy a decir algo que no va a gustar, pero lo voy a decir, yo sería partidario, y no va a gustar porque para el pueblo colombiano es rimbombante, yo no sé si todos estos principios generales que yo he estudiado, son más o menos repetición de la Constitución, que tanta falta le hacen verdaderamente a la efectividad de la ley, el artículo primero más o menos, está en el 228 de la Constitución, en el tercero repite el 113 y el 228, el cuarto repite el 29, el quinto repite el 31, el séptimo el 229, el 29, el artículo noveno el 29, y así, es más, añadiéndole palabras, añadiéndole frases que más que precisar imprecisan el texto constitucional, yo sé que esto no gusta, pero lo dejo como constancia. Yo sería partidario de que se suprimieran estos principios fundamentales y estoy seguro que no le pasaría nada al texto del proyecto antes ahorraríamos tiempo en la discusión y tramitación del mismo. Gracias.

**Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:**

Señor Presidente, yo comparto en algo lo dicho por el Senador Giraldo, pero vengo observando desde hace tres años para acá, por cierto nos cambiaron el derecho en la Constitución del 91, una metodología que está imperando en la nueva legislación colombiana y que aquí nosotros todos los hemos aprobado, los otros proyectos, en la repetición como usted lo dice en algunos casos de norma constitucionales, parece que en el proyecto del Estatuto Anticorrupción hicimos lo mismo con unas normas, esta es una nueva técnica no sé quién la diseñó, quién se la inventó, pero es lo que está sucediendo, pero advierto algo más, que esto es de la cosecha muy ilustre de los muy ilustres miembros de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Procuraduría General de la Nación, del Consejo Superior de la Judicatura, de todas estas personas respetabilísimas que hacen parte de la cúpula de la administración de justicia colombiana.

Yo le concedo a usted que hay unos cuatro artículos que también los tengo señalados, que repiten textos constitucionales, sin embargo, yo creo que no dañan, puede que mirándolos uno diga esto es lo mismo que está aquí en la

Constitución, pero tal vez para ilustración de la gente en un momento que me causa honda preocupación, de aquel principio de que la ignorancia de la ley no sirve de excusa, aquí en Colombia han producido tantas leyes y nos anuncian más leyes, que llegará el momento que no sirve de excusa la ignorancia de la ley, va a ser un principio desueto e inaplicable. Gracias, señor Presidente.

Entonces que se apruebe el artículo con las modificaciones y lo agregada por el señor distinguido miembro del Consejo de Estado, cuando habla de los transeúntes, yo le hago pasar al Secretario el texto.

**Honorable Senador Alberto Santofimio Botero:**

Sí señor Presidente, este aspecto de los principios generales, lo discutimos muchísimo en la comisión de ponentes, porque como lo ha anotado el Senador Giraldo, todos ellos vienen de la fuente original de la Constitución, es la reiteración de unos principios, de un marco del ordenamiento jurídico, y yo diría que si eso se le ocurrió a la cúpula de la justicia y al Gobierno en la iniciativa del proyecto, fue en primer lugar porque consideraron que no era ni abusivo ni dañino el hecho de reiterar esos principios, sino que le ha dado un poco de marco conceptual y de elegancia a la ley para no aterrizar en las cosas elementales que obviamente tiene que llevar el proyecto y darle simplemente esa puerta de entrada a la ley, que además ilustre a gente que no tiene los conocimientos jurídicos ni la versación constitucional.

Bueno, si vamos a presumir que este es un país de ignorantes y un país de cafres, entonces mejor no hagamos leyes, las leyes hay que hacerlas para que se cumplan y hay que hacerlas para que la gente respete el orden jurídico, naturalmente hay que educarlas, yo creo que algo que ha faltado en este país es pedagogía, para que la gente entienda el sentido de las normas, más aún, con todos los bruscos cambios institucionales que se han producido en el país en el último tiempo, más en el aspecto de la justicia, donde la gente ya no sabe a qué atenerse y dónde buscarla, en todo ese inmenso territorio ignorado y desconocido para muchísimos colombianos de las nuevas instituciones.

Desde luego que si la Comisión decide eliminar de tajo los principios en la ley fundamental de la justicia, además por la categoría de Ley Estatutaria que tiene, me parece que no tendría sensatez ni buen juicio suprimirlos de un tajo, otra cosa es que puedan enriquecerse

con otros criterios, como lo ha propuesto el Senador Héctor Helí Rojas, y que se puede ahondar en concepciones de temas amplios que vayan más allá de la interpretación textual de la Constitución o de la repetición de sus criterios, pero darle un marco conceptual y general a la ley para que pueda ser un camino de introducción al resto de su texto, creo que por lo menos es lo que llamaban los antiguos elegancia juris que tanto le falta a este Congreso colombiano.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Gracias Presidente, a ver; yo pienso que no estamos en una discusión bizantina, pero comparto mucho lo que dice el Senador Giraldo, las leyes no deben ser retóricas, los principios están en la Constitución, las leyes tienen que desarrollar esos principios, pero si queremos que la ley, repita o incluya principios, hagámo-lo con seriedad, una cosa es el ser y otra cosa es el deber ser. Una cosa es la realidad y otra cosa es lo que quisiéramos nosotros que fuera la realidad.

Yo creo que no es cierto lo que se dice en este artículo, cuando dice de este modo realiza los derechos y libertades, la convivencia nacional, y contribuya a la paz social, eso no es cierto, la justicia ni aquí ni en ninguna parte y mucho menos aquí, la justicia no contribuye a la paz social, la justicia no realiza los derechos y las libertades de la inmensa mayoría de los colombianos, que es un objetivo, una finalidad y un deseo, un ideal es cosa distinta, entonces yo propongo que si vamos a mantener esos artículos sobre los principios, no digamos que realiza, sino de este modo debe procurar la realización de los derechos y la Libertad, para que acompasemos un poco la ley con la realidad y suprimamos de que contribuye a la paz social, todavía que contribuye a la paz, pero a la paz social? Es lo contrario, la justicia es el órgano represivo del Estado, cómo podemos decir que contribuye a la paz social, si la justicia legaliza la injusticia del sistema, no es posible decir que contribuye a la paz social, todavía que contribuye a la paz, a esa paz de la cual todos hablamos mentiras a los colombianos en un texto tan respetable como este, al menos digámosles como propongo que de este modo debe procurar la realización de los derechos y libertades, la convivencia general y contribuye a la paz, simplemente a la paz.

**Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:**

Por escrito y está aceptada, honorable Senador.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:**

Aver, honorable colega, hay una propuesta sustitutiva que es la del pliego de modificaciones y hay por lo menos unas cinco propuestas adicionales, yo le ruego que para ordenar la discusión la recojamos en un texto, hay una propuesta del Senador Rojas, primero una del Senador Ortiz que pide que se vote la sustitutiva, hay una del Senador Rojas complementada por el Consejero Suárez, por los ponentes Angulo y Santofimio y por el colega Cuéllar, entonces, por favor, escojamos algo por escrito.

**Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:**

Señor Presidente, con su venia ya estamos en eso, hemos recogido la petición del honorable Senador Héctor Helí Rojas, se avino la fórmula que se leyó, aceptamos la propuesta del Senador Cuéllar que la está redactando, y aceptamos la adición del honorable Consejero de Estado doctor Suárez, cuando habla de los transeúntes. Esto está ya recogido y esperamos que el Senador Cuéllar le entregue al señor Secretario el debe ser.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Yo pienso que deberíamos ponernos de acuerdo en una cosa, que es válida para los 24 primeros artículos, lo que dijo el Senador Giraldo, es cierto, decidamos si vamos a incluir estas normas en la ley estatutaria o si las vamos a suprimir, esa me parece que es una decisión previa, y creemos que deben estar en la Constitución y que no las debemos tocar, porque de pronto la podemos desvirtuar, o hacer contradictoria como en efecto hay ciertos artículos aquí, como en el caso del debido proceso.

Pues entonces dejémoslas en la Constitución y suprimamos todo el capítulo de la ley, o si como pensamos otros en tratándose de una ley estatutaria, debe tener un marco formal que la haga como muy cercana a la Constitución, que no sea propiamente esa ley ordinaria que casi ni menciona la Constitución, porque es una forma reglamentaria, puramente o bastante distante de la Constitución, pero ésta por ser tan cercana a la Constitución podría tener ese marco general, y entonces habría que tomar otra decisión previa, vamos a transcribir estos principios generales tal y como están en la Constitución para no cometer el error de pronto crear contradicciones entre la ley y el texto constitucional o vamos a coger esos principios y los

vamos a desarrollar agregándoles, completándoles cosas que creamos que puedan servir para orientar el funcionamiento de la administración de justicia.

Yo, señor Presidente, propongo que salgamos de esa discusión y verá que es fácil, si aceptamos que los principios deben estar ahí, entonces vamos a estudiar los 24 artículos, y si aceptamos que deben ser transcritos como están en la Constitución, que es lo que yo propongo, es muy fácil designar una comisión de dos Senadores que transcriban los principios y salimos de un tajo de 24 artículos. Pero si la decisión es no incluirlos, o la decisión es modificarlos, entonces en ese caso tenemos que andar artículo por artículo mirando hasta dónde algunas de estas propuestas pueden incluso contradecir los textos constitucionales.

En su intervención el honorable Senador Parmenio Cuéllar, presentó a la consideración de la Comisión, la siguiente moción que adiciona la Proposición número 95.

**Proposición aditiva número 96.**

El inciso segundo de la Proposición número 95 quedará así:

“La Administración de Justicia tiene por objeto garantizar la efectividad del ordenamiento jurídico. De este modo debe procurar la realización de los derechos y libertades, la convivencia nacional y contribuir a la paz”. (Fdo. honorable Senador Parmenio Cuéllar).

Como en su intervención el honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado, solicitara a la Presidencia, el que preguntara a la Comisión si quería que los artículos que tratan sobre los principios de la Administración de Justicia, se incluyeran o no, en este proyecto, la Presidencia obrando de conformidad, pregunta a la Comisión al respecto.

Sobre el anterior cuestionamiento, se suceden las siguientes intervenciones:

**Honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría:**

A mí me parece que una ley estatutaria debería, tiene que comenzar por la elaboración de unos principios, sobre todo que no son todos los principios, son apenas unos principios básicos que deben formar a la función de administrar justicia y a la actividad del fallador, a mí me parece que de pronto los principios son mejores que el resto de la ley, si dejamos los principios la disfrazamos de buena, el resto de la ley es un montón de competencias ahí pequeñas, el Consejo de Estado se ocupará

de esto, el Consejo de Estado se ocupará de lo otro, la Sala Administrativa hará esto, la Sala Disciplinaria hará esto otro, eso es un reparto de competencias, sin mayor vuelo, sin mayor profundidad. Estos principios que a veces uno menos aprecia de cuando en cuando caen en manos de un juez competente y los interpreta y les da vigencia, y sale una jurisprudencia más leal, más acorde con los textos de la ley.

Qué daño puede hacerle a la justicia colombiana que en alguna ley estatutaria u orgánica de esa justicia se diga cuál es la finalidad de la administración de justicia, yo no veo que le haga ninguno. En el artículo 2º por ejemplo yo tenía dos o tres rayitas que anotar que en mi opinión tienen importancia y trascendencia para aplicar la ley, estos son unos aritos como unos focos de mano, que se ponen como unas luces que se ponen en la pista de aterrizaje para que el avión la encuentre, para que el juez encuentre por lo menos unos principios, si no encuentra un texto que le permita interpretar la norma, yo no logro recoger cuál es la importancia de suprimirlos, además, además ejercen una función pedagógica, le están recordando al funcionario cuál es la finalidad de la administración de justicia, cuál es el fundamento de la función jurisdiccional, cómo entiende el legislador la autonomía de la Rama a la cual pertenece. De pronto a las leyes le faltan más principios, que ayuden a interpretarla y aplicarla, que ayuden al intérprete a cumplir con su función con más exactitud, con criterios más elevados. Yo no sería partidario lo digo con todo respeto, con los señores Senadores y colegas que son partidarios de la supresión de los principios que ellos se eliminen.

Lo que pasa, señor Presidente, es que son textos generales, entonces cada quien pretende mejorarlos, si no tiene un objeto claro la mejora, es mejor dejarlos como están, porque a veces en la discusión, en las reformas que se hacen sobre la marcha, o en las palabras que se van incrustando en la ley redactadas aquí un poco al calor de las discusiones la ley no se mejora, de pronto se empeora, pero yo no sería y lo digo con todo respeto y además traigo a colación el hecho del Estatuto Anticorrupción en el cual suprimimos los principios, yo creo que yo haya servido de mucho para mejorar el estatuto. Yo, en principio, le rogaría a la Comisión que las mantuviese.

**Honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado:**

Señor Presidente, me entusiasma ver el hecho de que no cayó tan mal la sugerencia que hice sobre la supresión de los principios generales, con el debido respeto yo discrepo fun-

damentalmente del Senador Gerlein, a los textos legales, yo les aplico un refrán muy conocido: "El que mucho habla, mucho yerra". el que mucho escribe lo mismo y si las palabras se pueden recoger y las escrituras se pueden borrar en la ley, eso o es tan fácil, entonces repetir principios constitucionales agregándoles términos, agregándoles palabras, me parece a mí que nos puede conducir a caer en eso de que el que "mucho habla, mucho yerra".

Yo por ejemplo aquí cuando comenzamos a discutir esta ley tracé mi posición, yo analizaré con el debido cuidado todos aquellos artículos que se refieran a la filosofía garantista, porque yo le confieso a la Comisión que yo perdí ya mi virginidad en materia de legislación penal y procesal penal, porque aquí con inocencia hemos legislado, yo me he sometido a las sugerencias y sugerencias del señor Ministro de Justicia de turno, del Fiscal de turno, me sacan los Evangelios y me prueban que ese artículo es transcripción del Evangelio o los Clásicos Italianos del Derecho Penal, la jurisprudencia de un poco de tribunales y uno vota un articulejo con unas palabras de más, creyendo que eso está bien y resulta que por ahí pasa todo un cartel y detrás del cartel lo que pasa es toda la delincuencia organizada.

Porque aquí vamos es con la delincuencia industrializada, el cartel de la droga, o los carteles de la droga, el cartel de la gasolina, el cartel del secuestro, en donde como se hace una industria, el producto se invierte en más capital de trabajo para producir más y a veces en lo que los economistas llaman el aumento de la capacidad instalada, también esos carteles están funcionando así y nos va a copar la delincuencia y nos va a copar en buena parte porque aquí y lo digo con toda la pena como congresista que soy, hemos permitido en mucha legislación que con palabrejas y expresiones pasen a impunidad carteles y delincuentes que están en la delincuencia industrializada.

Por ejemplo, el artículo 4º. El debido proceso: en virtud del debido proceso consagrado en la Constitución, toda actuación judicial debe surtirse ante autoridad competente y ser resultado de un procedimiento adelantado con observancia en las siguientes garantías mínimas en beneficio de las partes los interesados o los terceros, con derecho a intervenir, a ser oídos en defensa de sus derechos, etc., etc...", ya está prometiendo hasta los terceros.

Yo me pregunto si por ejemplo la policía va a realizar una serie de operativos para descubrir si en una bodega hay precursores para producir cocaína, tiene que indicar hasta los

terceros que va a hacer ese operativo, para que hagan valer sus derechos, yo no sé si aumenta artículos, repetir la Constitución con distintas palabras lo que hace es enredar la ley. Yo creo y me perdonan los honorables Senadores que la elegancia juris comienza con la sobriedad, no hay nada más bello que una bella frase expuesta con pocas palabras, yo creo que nosotros estamos incurriendo en el defecto de aprobar leyes extensas, aquí deberíamos llamar un peluquero del idioma para que motilara tantas palabras como las que utilizamos, mientras menos artículos tenga una ley seguramente es mejor esa ley.

Yo le aseguro que a este proyecto se le pueden modificar artículos, aumentar artículos, pero también se le pueden suprimir artículos, sobre todo suprimir palabras y expresiones, yo creo que este pliego, que este capítulo de los principios generales sí puede ser bonito, pero alguien me recordaba ahora que desde el primero de derecho, a uno le dicen la ley ordena, dispone, prohíbe, pero la ley no se puede dedicar a hablar de principios generales.

A mí, por ejemplo, me causa una simpatía una cierta sonrisa, el inciso segundo del artículo 3º que dice que la autonomía de la Rama Judicial, así mismo se garantiza la independencia de las autoridades judiciales, en el ejercicio de su función jurisdiccional, miren esto: "En virtud de ello ninguna persona o autoridad podrá coartar la independencia de las autoridades judiciales en el ejercicio de su función jurisdiccional. Oigan esto, en virtud de ello ninguna persona o autoridad podrá coartar la independencia de los funcionarios judiciales". Yo no sé, pues si esto habrá de decirlo así a los que sentían la tentación de coartar la independencia de los funcionarios judiciales se van a morir de miedo porque este principio fundamental está en el artículo correspondiente de la ley estatutaria.

Muchas veces cuando uno se pone a legislar con principios generales y abstractos, lo único que hace es que la ley se convierta en un rey de burlas más y con mayor razón, porque esos principios abstractos gaseosos, son principios de poca aplicación. Mi maestro el Senador Gerlein, me hubiera convencido de eso de la bella jurisprudencia salida de estos principios generales, si yo estuviera en las barras oyendo al Senador Gerlein con Miguel Antonio Caro, pero hasta estas alturas de la vida, en este país con lo que ha pasado a mí esas bellas palabras poco me conmueven y yo me declaro efectista, garantista intermedio, votaré en contra todos los artículos que yo crea que extien-

den como si se tratara de una caucho los principios de las garantías, porque todos estamos de acuerdo en unos principios básicos; el debido proceso y el debido proceso tiene a su turno uno de sus postulados elementales, nadie puede ser condenado sin haber sido oído y vencido, etc., etc.

Pero entonces estamos llegando a situaciones tales en que el día de mañana en una prueba o en una diligencia judicial, se pone una fecha equivocada y gracias a que hemos puesto demasiadas garantías, entonces esa prueba no vale y entonces hay que volver a recomenzar, el delinciente sale o el posible delinciente simplemente se va porque las palabras que nosotros aquí aprobamos supuestamente apelando a unos principios que en teoría son muy bonitos, sirven es para que no haya justicia y para que caigamos por la dialéctica perversa de la vida en que volvemos a la justicia privada a los tiempos prebíblicos.

Entonces, yo simplemente invito a los Senadores a que compartan esta posición mía que yo sé que no es la más simpática desde el punto de vista intelectual, seamos más bien efectistas, respetando unos postulados básicos, pero no nos vamos al extremo y estos principios de la administración de justicia fundamentales, más bien añaden palabras a los textos constitucionales que pueden enredar más que aclarar la administración de justicia. Muchas gracias, señor Presidente.

**Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:**

Yo creo que en la vida de los pueblos, de los congresos, es bueno transigir, y llegar a unas fórmulas de acuerdo en primer lugar, felicito al Senador Gerlein por su intervención en defensa de la necesidad de que en esta ley se consagren unos principios fundamentales. le concedo como solía decirse en el método todista escolástico, le concedo Senador Giraldo, lo siguiente:

Por ejemplo en relación con el debido proceso, transcribamos el texto constitucional tal como está, el artículo sobre la doble instancia es el artículo 5º. Entonces transcribamos el texto original de la Constitución que es el artículo 31, y en el artículo 22 el de prevalencia del derecho sustancial, son tres, yo creo que eso satisface al Senador Giraldo, estos 3 artículos que van he señalado para que queden consagrados como están en el texto constitucional, con mucho gusto claro.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

No es que yo quiero insistir en que debemos tomar la decisión de fondo, incluimos los prin-

cipios y los transcribimos de la Constitución textualmente, o nos atrevemos a tocarlo porque es que el problema, doctor Angulo, es que en mi concepto el artículo 4º hay que suprimirlo. El artículo 4º dice: el debido proceso y señala 4 ó 5 cuestiones que según ese artículo se entendería como lo que se constituye el debido proceso y con todo respeto y llevándole la idea en esto al Senador Giraldo, es que prácticamente los 24 artículos son debido proceso.

Los 24 primeros artículos de este proyecto, la doble instancia el derecho a acceso a la justicia, la legalidad del proceso, la necesidad de la prueba legal, la publicidad y permanencia, la prevalencia del derecho sustancial, la iguala ante la administración, el carácter público, la buena fe, todo los 24 son debido proceso. Entonces no sería partidario de la propuesta de Su Señoría en el sentido de que corrigiendo dos o tres nos quedaría bien la cosa. Es que tenemos que nos tocamos todos o no tocamos ninguno. Y hace falta la decisión, yo creo que aquí puede haber mayoría para incluir los artículos pero todavía falta la decisión si vamos a transcribirlos y vamos a tocarlos, porque por ejemplo en el caso del debido proceso, estaríamos mostrando una desfiguración absoluta de la Constitución Nacional, nada menos que estamos reduciendo a un artículo lo que la Constitución dice como en 20 ó 30 y estamos en el artículo 30 incluyendo algo que está en los 24, entonces la decisión es más de fondo, señor Presidente.

Yo insisto en que estos principios se deberían transcribir tal como están en la Constitución, porque el Senador Giraldo tiene razón en que en muchas partes estamos diciendo por ejemplo, que el acceso a la justicia es en los términos de la Constitución y la ley, no es en los términos de la constitución y ahí la ley no podrá restringir, ni distinguir, ni alterar ese derecho fundamental de los ciudadanos colombianos o de los habitantes del territorio colombiano, que por Constitución tienen ese derecho natural de acceder libre e igualitariamente ante la justicia, porque ahí incluyeron otro artículo sobre la gratuidad de la administración de justicia, pero se incluyó únicamente para decir que en ciertos casos, la ley puede autorizar la fijación de tasas que deban sufragarse por la utilización de los servicios de la administración de justicia.

Entonces otro derecho fundamental de los ciudadanos lo estamos abriendo para permitir en ciertos casos que la ley exija unas tasas a sabiendas de que el derecho fundamental no es sólo acceder a la justicia, sino acceder en

condiciones de libertad y de la igualdad, porque un acceso desigual o discriminatorio a la justicia, sería la violación de los mismos derechos fundamentales de la gente, ya terminé, entonces señalando que la decisión debe ser de fondo o los transcribimos o no los transcribimos, pero no podemos deformar estas cosas. Con la venia del señor Presidente.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Senador Héctor Helí Rojas, tal vez usted no escuchó, que este artículo sobre la gratuidad en la justicia, que por cierto no comparto, de una vez se lo advierto, está para la subcomisión porque pienso que si hay algo controvertible en este proyecto, es ese artículo, por eso pensamos hoy y se lo dijo al inicio de la sesión, que será objeto de estudio de la subcomisión. Claro, honorable Senador y el Senador Vargas Lleras también.

**Honorable Senadora Claudia Blum Barberi:**

Yo creo que lo que ha dicho el Senador Héctor Helí, es muy importante y en este momento nosotros debemos definir si vamos a transcribir o si vamos a ir artículo por artículo, los 24 principios de este pliego de modificaciones. Yo por ejemplo tengo algunas modificaciones al artículo 4º al debido proceso, que me gustaría comentarle, pero sugiero que definamos ya, y ya tenemos la suficiente ilustración para votar si queremos o no ir sobre todos los artículos 24 principios. Hay muchos que estamos de acuerdo en dejar los principios porque le da un marco como lo decía el Senador Santofimio, le da elegancia a esta ley, yo creo que en este momento podemos votar si queremos o o hacer eso.

**Honorable Senador Germán Vargas Lleras:**

Yo quiero apoyar la propuesta esbozada por el Senador Giraldo, me parece que es conducente, lo obvio sería transcribir los principios y en eso comparto la posición de los ponentes, pero transcribirlos tal como están consagrados en el texto constitucional, me quito el Senador Giraldo las palabras de la boca, traerá un comentario en iguales términos y no sólo frente al artículo 4º. Sino frente al artículo 9º. Yo quisiera conocer la opinión del Fiscal y lo digo con la mejor buena fe, si los términos y el alcance que se les da a disposiciones como la consagrada en el artículo 9º. que desbordan el texto constitucional podría o no por ejemplo, producir efectos, frente a las pruebas trasladadas del exterior, yo pienso que sí me gustaría conocer la impresión del fiscal en esta materia, porque sin duda, en algunos de ellos se están

introduciendo garantías que desbordan el texto constitucional y que a mi juicio son abiertamente inconvenientes, por eso acompaño la propuesta de que se transcriban los artículos. Si han de hacerse tal como están consagrados en la Constitución y no alteremos su texto en revolver dos o tres artículos en uno sólo dentro del estatuto, pero le repito me gustaría conocer la impresión del fiscal, tanto frente al artículo 4º como frente al artículo 9º, que no ha sido señalado. Gracias Presidente.

**Honorable Senador José Renán Trujillo García:**

Gracias Presidente, a ver, Presidente, desde 1991, con la expedición de la nueva Constitución Política de Colombia, el Congreso de la República se convirtió en prelegislador, la legislación desde aquel momento está produciéndose en la Corte Constitucional, y en reiteradas sentencias que se han emanado de aquellas decisiones se ha venido sosteniendo la tesis, usted que las leyes estatutarias son las más cercanas a la Constitución y descienden lo que decía con propiedad el Senador Gerlein, de que en razón a la defensa de la pedagogía para el conocimiento del país, es no fundamental, pero sí adecuado, la transcripción del texto constitucional, cuando se emitan las leyes por decisiones del Congreso de la República.

A mí me parece importante que esos principios vayan adecuados a las leyes, porque en este país se conocen la leyes que expide el Congreso de la República en Bogotá, en Medellín, en Barranquilla, en Cartagena, en Cali, pero quizá en Titiribí o en Yumbo, o en Puerto Tejada, no se conozcan exactamente y allí es donde hay que colaborar en la pedagogía misma de la redacción que contengan las leyes expedidas por el Congreso de la República.

Esa es la razón por la cual a mí me parece conveniente que vayan esos principios y que se inicien las leyes para poder garantizar que las personas que no conozcan la Constitución o que no estén adecuados a la técnica constitucional, tengan una guía en el manejo de los proyectos que expida este Congreso de la República. Lo que sí me parece que sería adecuado de no considerar lo contrario, la Comisión Primera, sería que no llevara el título de los principios de la Administración de Justicia, porque no son los principios rectores de la administración de justicia, si se van a transcribir los textos adecuados, vinculantes con la Constitución y con la redacción expedida por la Asamblea Nacional Constituyente, pues que el Título sea: Principios Rectores.

Sería la proposición que yo haría para no encabezar este capítulo, como principios de la Administración de Justicia, que los dejemos tal como vienen presentados por los coordinadores de ponentes y el grupo que lo integra, pero bajo el título: principios Rectores. Esa es una proposición formal, señor Presidente, apoyando la propuesta de los honorables Senadores.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Gracias Presidente, yo quiero hacerles una aclaración, cuando digo que no estoy de acuerdo con los principios retóricos, es una cosa muy concreta y por eso dije cómo debía redactarse el artículo primero, pero otra cosa es lo que se está tratando ahora. Los principios fundamentales del debido proceso, las garantías procesales, eso sí no estoy de acuerdo que en manera alguna se las puedan menoscabar, yo no estoy de acuerdo con quienes creen que la justicia está mal porque es garantista, eso no es cierto, ese es un espejismo, no es metiendo a la cárcel a la gente, quitándole sus derechos y sus garantías como se va a arreglar la justicia, eso es totalmente torpe.

Por otra parte, a mí no me parece correcto, honorables Senadores, repetir en la ley los artículos de la Constitución, porque ya están en la Constitución y no hay para qué repetirlos en la ley, a no ser para que se les ocurra después o se les ocurra algunos, derogar la ley y de paso queda derogada la Constitución según creyeron en algún artículo en el cual reprodujeron un artículo de la Constitución, después derogaron el artículo de la ley y dijeron quedó derogada la Constitución. Yo pienso que no hay para qué repetir los artículos de la Constitución, sino desarrollarlos que es cosa distinta, desarrollarlos.

La Constitución consagra en el artículo 29 el debido proceso, para qué vamos a transcribir el artículo 29, pero sí tenemos que decir: "En virtud del debido proceso, consagrado en la Constitución, el sindicado tiene estos derechos", eso es desarrollar un principio constitucional y eso sí o debemos hacer. Después entramos a discutir cuáles son los derechos que tiene el procesado en virtud de este principio constitucional, eso es distinto, pero yo no creo que sea una propuesta seria, reproducir literalmente en la ley, los textos constitucionales, ese trabajo no es para Senadores de la República, yo pienso que aquí lo que tenemos que hacer en esos artículos que se llaman principios, es desarrollar los artículos de la Constitución que tienen que ver con la justicia y eso es lo que yo propongo.

Vamos entonces artículo por artículo, porque aquí no podemos ir aprobar en bloque de unos artículos importantes, estamos en el artículo 1º, señor Presidente, yo le propongo que ordenemos un poco esto y hay unos artículos, unas proposiciones para modificar el artículo primero, sometamos eso a discusión ya en concreto, para avanzar, de lo contrario nos vamos a empantanar.

**Honorable Senador Luis Guillermo Hurtado:**

Señor Presidente, yo voy a ser muy breve y es para recabar, porque es que uno se encuentra con circunstancias hasta graciosas, yo creo que hay más artículos con el debido respeto del Senador ponente, el Senador Angulo Gómez, que tienen que ver como dice el Senador Héctor Helí Rojas, con el debido proceso, yo por ejemplo leí el artículo 16: Garantía a la Libertad: Es deber primordial de los funcionarios judiciales respetar y hacer respetar la libertad de las personas, para ello deberán observar con especial celo, las norma que la Constitución y las leyes contienen para su salvaguardia.

La Constitución Nacional con más propiedad y más sobriamente habla que el juez debe estar sometido a la Constitución y a la ley, pero digo las cuestiones en relación de la pedagogía jurídica son las siguientes: "estas palabras para ellos los funcionarios judiciales deberán observar con especial celo", yo me supongo un ciudadano en Puerto Gaitán, que es un municipio muy ganadero y que tiene mucho ganado caballar, lee esta palabra y se acuerda de que ayer tenía una yegua en celo y entonces no sé si pensará que el juez debe comportarse como la yegua o hay un intelectual que no sabe mucho de Derecho, y está leyendo a Otelo de Shakespeare...

El juez al aplicar la ley deberá observar el rigor permitido por la misma y que sea necesario establecer la justicia, qué cuentos de que tiene que observar celo, el juez se somete a la Constitución y a la ley, la justicia es la principal de las virtudes humanas, sin justicia no hay ninguna otra virtud, la justicia no necesita ningún aderezo para brillar y para imponerse, no necesita de celo ni de cuidado excesivo, la justicia es o no es, entonces cuando hablamos de la pedagogía de los principios generales no sé qué entenderá la gente con estas palabras de celo, y traigo esto como ejemplo, y si vamos a discutir artículo por artículo, aquí yo tengo observaciones para hacer en el artículo 4º. En el 8º. En el 11, en el 15, en el 16. Porque creo que son artículos que sobran que repiten Constitución y demás.

O sea, señor Presidente que yo me ratifico en la petición respetuosa de que estos artículos sean suprimidos, tal vez optaría siguiendo las indicaciones de otro maestro que tengo o yo aquí en la Comisión que es el doctor Angulo, una fórmula trasaccional, en las leyes. Platón decía que si las leyes tenían que ser pedagógicas, pero para eso proponía el preámbulo, no sé si llenaría las aspiraciones de quienes estamos en uno u otro territorio en esta tesis, el que le pusieramos un preámbulo de que esta ley desarrolla especialmente tales y tales artículos, los de la Constitución transcribirlos y además y todos los demás artículos de la Constitución que tienen que ver con la justicia en Colombia.

Yo creo que esa podría ser una fórmula trasaccional, señor Presidente y muchas gracias.

**Doctor Alfonso Valdivieso Sarmiento, Fiscal General de la Nación:**

Gracias señor Presidente, independientemente del proceso que se establezca, referirme a la solicitud a la pregunta del Senador Vargas y era especialmente del artículo 9º. A mí me parece que la modificación que plantean en el pliego de modificaciones tiene el inconveniente de haber suprimido la alusión que incluía el proyecto original, a la disposición legal en contrario, que es la que nos permite precisamente que cuando el procedimiento penal establece la posibilidad de la transferencia de pruebas del exterior pues valga, lo que me preocupa es que estemos prescindiendo de un instrumento que es indispensable sin lugar a duda para la persecución del delito en la modalidad de criminalidad organizada como está en estos momentos propuestos afectando tanto el país.

Y por otro lado en el artículo 4º inciso 2º me dejaría a mí la duda, de si es indispensable la modificación de todos los actuales códigos, dése cuenta que esta es una ley estatutaria y por lo menos dejaría en una etapa de transición muy novedosa y muy peligrosa, yo sí quisiera seguir el lineamiento de la presentación que ha hecho el Senador Giraldo, a mí me preocupa mucho que el garantismo nos esté llevando ese terreno pantanoso donde nadie sabe cómo aplicar justicia, sólo los que quieren que se la apliquen, por supuesto en su absoluto favor, que no son necesariamente ni los fiscales ni los jueces, porque esto sí se ha abierto camino en la legislación colombiana.

A mí me parece que estos principios generales no deberán dejar pie para que quienes están encargados de aplicar justicia los utilicen para que quienes están encargados de aplicar los utilicen precisamente para decisiones absurdas

como las que estamos acostumbrados a registrar. Entonces el debate lo considero muy útil, pero yo sí creo que debemos tener mucha claridad en quienes son los destinatarios de estas normas, entre ellos los mismos que deben aplicarlas, y hay muchos conceptos que pueden llevar a equívoco y yo valido la apreciación del Senador Giraldo en esta expresión del celo que en verdad puede aparecer como sencillamente la actitud del fiscal o el juez que se abstenga de aplicar una norma con la objetividad, pero con el rigor suficientes para que produzca los efectos que queremos frente a la impunidad por ejemplo.

**Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:**

Yo pienso que vamos por buen camino, pero pongamos orden al proceso, ya está en manos del señor Secretario una fórmula sustitutiva y de acuerdo al artículo primero, pongámoslo en discusión y en cada artículo naturalmente vamos a escuchar con debido respeto las observaciones que cada quien tenga, observaciones que si son para mejorarlas bienvenidas, entonces, señor Presidente, le ruego poner en consideración el artículo primero tal como está escrito.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senado:**

Honorable Senador, nosotros hemos adoptado una solicitud que me había formulado el Senador Rojas en el sentido de discutir y pronunciarnos eventualmente si incluimos o no los principios generales, si a ustedes les parece, tomamos una decisión sobre el particular. Entonces se somete a consideración la proposición del Senador Rojas.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Es que no tengo una proposición y es que había que discutir el tema y ponernos de acuerdo si los incluimos o no, mi propuesta es que se incluyan tal y como están en la Constitución, si quiere votamos esa propuesta. Y después votamos la otra, perfecto, entonces mi propuesta es que se incluyan para que haya algo sobre qué votar, propongo que se incluyan como lo ha dicho el Senador Giraldo a manera de un preámbulo a esta Ley Estatutaria.

Como de las intervenciones anteriores, se dedujera el que se debía someter a votación tal decisión, la Presidencia la somete a votación, la cual arroja como resultado "el que sí se deben incluir los artículos sobre los principios de administración de justicia en el proyecto como Título Preliminar, 11 votos afirmativos contra 1 voto negativo.

La Secretaría informa a la Presidencia, que el honorable Senador Guillermo Angulo Gómez, uno de los ponentes de esta iniciativa, ha dejado una propuesta general, que recoge todas las observaciones que los Senadores han expresado, con respecto al artículo primero, incluso la propuesta hecha por el honorable Senador Parmenio Cuéllar, y que dice:

**Proposición número 97.**

Para artículo primero, el siguiente texto:

**Artículo 1º Naturaleza y objeto de la Administración de Justicia.** La Administración de justicia es función pública y como tal constituye un servicio público esencial.

La Administración de Justicia tiene por objeto garantizar la efectividad del ordenamiento jurídico. De este modo debe procurar la realización de los deberes, derechos y libertades de todas las personas residentes y transeúntes en Colombia, con el fin de asegurarles la convivencia, la justicia, la igualdad y la paz. (Fdo. Honorable Senador Guillermo Angulo).

Previo anuncio de que iba a cerrarse la consideración de la Moción número 97, fue cerrada y sometida a votación fue aprobada por 12 votos afirmativos por 1 voto negativo emitido por el honorable Senador Luis Guillermo Giraldo, en constancia expresa de su voto negativo.

El texto del artículo primero aprobado, es del siguiente tenor:

**Artículo 1º. Naturaleza y objeto de la Administración de Justicia.** La Administración de Justicia es función pública y como tal constituye un servicio público esencial.

La Administración de Justicia tiene por objeto garantizar la efectividad del ordenamiento jurídico. De este modo debe procurar la realización de los deberes, derechos y libertades de todas las personas residentes y transeúntes en Colombia, con el fin de asegurarles su conveniencia, la justicia, la igualdad y la paz.

Leído el artículo segundo, del pliego de modificaciones y puesto en consideración intervinieron los honorables Senadores:

**Honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría:**

Muchas gracias, señor Presidente, yo, últimamente intervengo con algún temor, porque me parece y lo digo con todo respeto y en tratándose de con toda cordialidad, quienes intervenimos aquí tenemos un criterio garantista, hemos sido sometidos al ojo escrutador de la moral savonarólica del señor

Senador Giraldo, yo le oí hace como una semana, una frase que me cohibía y lo digo con mucho pesar, pero mientras a mí no se me demuestre lo contrario yo tengo que creer en la buena fe de mis amigos del Senado, él dejaba en el aire flotando, un aire, un cierto meandro de que aquí no se actúa de buena fe, de que de pronto quienes somos garantistas andamos colgados de la cola de la cometa, de los carteles, yo, señor Senador, no tengo ni vínculos, ni comunicación, ni trato, con los carteles, ni con los Andinos ni con los Caribes, ni con los de los alucinógenos ni con los de la gasolina, yo no tengo trato y comunicación con ellos, cuando actúo aquí lo hago con la mejor buena fe, no cuestiono a nadie, lo escucho con paciencia, a veces voto en silencio sin estar muy convencido de las cosas.

Cuando veo que hay un consenso general en la sociedad y en el Congreso, que me hace a mí pensar que mi eventual reserva sobre el texto de una ley, podrá ser una equivocación, por ejemplo cuando se discutió el texto de la ley antisequestro, yo voté siempre con el ponente, alguna vez se me acercó el presidente de la Comisión en ese entonces el doctor Darío Londoño cuando discutíamos el artículo sobre los 40 ó 50 años de la pena que se imponía y me dijo: Roberto, ese artículo es inconstitucional y lo declararon inconstitucional y yo voté, porque aquí había un consenso en la Comisión, como habrá un consenso en el país, de que habrá que mover algo para que se pudiera controlar el secuestro.

Pero eso no significa que quien esté procesado por secuestro no tenga garantías, debe tenerlas, es que nadie es secuestrador hasta que no queda ejecutoriada la sentencia que así lo declara. Hasta los secuestradores ameritan disfrutar de garantías procesales, miren señores Senadores, yo pienso que los carteles no se cuelan por los entresijos de esta ley, los carteles se cuelan por cualquier parte, por el peso infinito de su patrimonio, se cuelan por las notarías, se cuelan por los juzgados, se cuelan por las 50.000 hectáreas de coca, se cuelan por las cúpulas de las montañas nuestras donde siembran amapolas, se cuelan por las fronteras de los Estados Unidos, se cuelan por todas partes.

Yo no creo que por establecer textos draconianos, vamos a resolver el problema de la droga en Colombia o de la existencia de los carteles, además me parece peligroso, inconveniente y equivocado, que toda la legislación la narcoticemos, aquí todo se enfoca alrededor del tema del narcotráfico, este artículo segundo será bueno o malo para el cartel de Cali, este

artículo primero será bueno o malo para el cartel de Antioquia, este artículo cuarto será bueno o malo para el cartel de la Costa, toda la legislación colombiana, toda la actuación administrativa, toda la función jurisdiccional, todas las funciones de control y toda la actividad del Estado hasta la internacional, en Colombia no tiene otro objeto que apuntarle al problema de los carteles y del narcotráfico.

Pero es que en Colombia no hay también un montón de gente que no está metida ni en los carteles ni en el narcotráfico, Gaitán decía: La justicia en Colombia es para los de ruana, sigue siéndolo, los que tienen patrimonio tienen muchísimas maneras de defenderse, imagínese ustedes el homicida de la tienda, el enruanado, en medio de una larga conversación ética terminó en una decisión política y le metió un balazo a su contertulio que era su compadre, no tiene patrimonio, tiene que enfrentarse al DAS, tiene que enfrentarse al policía, tiene que enfrentarse a la penitenciaría, tiene que enfrentarse a la pobreza, si la ley no le da garantía quién las va a dar, si la ley no lo protege por lo menos para que se le sentencie conforme a su conducta.

Quién en este país, a oficiar de alguna manera para que ese homicidio de tienda reciba la justicia que merece, el Estado moderno es un Estado ubicuo y omnipotente, el Estado moderno es un rodillo, el Estado moderno aplasta por donde pasa, el Estado moderno es un poco como el Estado romano, ahora que acabamos de pasar Semana Santa, señor Senador, actúa como Poncio Pilatos, rápido, se lava las manos, no le importa lo que suceda, no le preocupa que se sancione a un inocente, lo que le preocupa es que el caso se archive, que haya cupo en el cartel, que el juez no le diga que está en mora, el Estado moderno es el de los juicios búlgaros.

Si hay algo que caracteriza al Estado moderno es su desprecio infinito por el individuo, por la persona humana, por el ser que sufre, por el ser que se equivocó y su respeto ilimitado por el poderoso. La ley tiene que ser garantista, si la ley penal no es garantista de nada sirve, si en Colombia se aprueban leyes para que se condene gente y les demos la apariencia a los Estados extranjeros que estamos cumpliendo, con el deber de sancionar al delincuente, nos estamos equivocando.

Yo sinceramente no sé qué será peor, si absolver a un culpable o condenar a un inocente, no lo sé, no lo sé, me inclino a pensar que es peor aquello de condenar a una persona inocente, los principios procesales que garantizan

el debido proceso son conocidos de todo el mundo, están consagrados en multitud de leyes y no pienso que el hecho de reiterar si es que los reiteramos, demerite la ley, demerite el Congreso o le abra paso a la impunidad o a la iniquidad. Yo soy garantista, porque el Estado colombiano es arbitrario, yo soy garantista, porque aquí la ley aplasta al que carece del patrimonio. Yo soy garantista, porque el juez no se preocupa del desconocido, yo soy garantista porque me da terror lo que sucede en las cárceles colombianas. Yo por eso soy garantista. Siempre lo he sido, siempre lo seré, una vez en mi vida fui parte civil y todavía guardo el sabor amargo de ese ejercicio profesional, ese oficio de condenar, necesita una mentalidad especial.

Bueno, para eso hay jueces, para condenar, para aplicar la ley, pero la ley tiene que darle al ser humano la oportunidad de demostrar su inocencia, las pruebas tienen que ser oportunamente allegadas al proceso, las pruebas tienen que ser controvertidas, los alegatos tienen que ser contestados, por ahí hay un artículo en estos principios que a mí me recordaba el ejercicio profesional, un artículo que dice, las sentencias deben referirse a los alegatos que formulan las partes, en Colombia las sentencias de los tribunales y de los jueces pasan por encima de los alegatos, no responden a uno sólo de los interrogantes que allí se plantean, el juez no tiene en cuenta las partes, el juez casi que no piensa, es un rodillo mecánico, una máquina de trapichear la justicia entre nosotros, y es bueno que el Estado colombiano dé algún tipo de garantía.

Entonces con ese miedo de ser garantista, pero con propósitos muy claros, voy a explicar en un minuto, yo quisiera que el artículo 2º pudiera redactarse así:

Quienes administren justicia ejercerán su función y su autoridad en estricta conformidad con el texto de la Constitución y de la ley. Si quieren busquemos una palabra que reemplace estricta, lo que yo he venido sosteniendo aquí hasta el cansancio, es que el texto de la ley no puede desconocerse por el juez, no puede redactarse por el juez, no puede inventarse por el juez, no puede cambiarse por el juez, no puede enmendarse por el juez, el texto de la ley es la ley, y hay que aplicarlo, resulta que en veces el caso controvertido no se ajusta exactamente al texto de la ley y entonces hay que interpretarla, hay que buscar un conjunto de disposiciones que permitan una solución de la situación fáctica puesta a la consideración del fallador, pero a esa hora como sucede en Colombia, el juez sale a inventar el derecho, a

él le gustaría que la ley dijera tal cosa, o que hubiese dicho tal otra, o que se hubiera referido de una manera distinta y yo no creo que esa sea una función constitucional del juez.

Yo de pronto estoy de modesto, pero yo creo en la separación de los poderes públicos, estoy convencido de la frase de algunos de Montesquieu o de algunos donde no hay separación de poderes públicos, no hay Constitución y por eso en Colombia no habrá Constitución cuando regía el artículo 121, y cuando el juez inventa la ley, acaba con la separación de los poderes públicos y cuando la inventa so pretexto de respetarla, acaba con la separación de los poderes públicos, desnaturaliza su función.

Yo con la frasecita que he puesto aquí pretendo, pretendo apenas tratar de evitar esa creatividad jurisdiccional del Derecho subsista, no me voy a referir a los fallos de la Corte Constitucional a los cuales aquí nos hemos referido, en demasía, pero quienes administran justicia ejercerán su función y su autoridad de conformidad con el texto de la Constitución y de la ley. Esa es mi propuesta, señor Presidente. Muchas gracias.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera honorable Senador:**

Senador Giraldo, por supuesto que está en discusión la propuesta sustitutiva del artículo segundo, propuesto por el Senador Gerlein a quien respetuosamente le ruego se sirva dejarla en la Secretaría por escrito.

**Honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado:**

Perfecto, señor Presidente, me voy a referir a las palabras del Senador Gerlein que a su turno se refirieron al artículo segundo del proyecto. Yo pronuncié esas palabras en una sesión pasada de la comisión y la hice a conciencia, porque le voy a hacer un breve relato a la Comisión de mis experiencias en relación con estos textos que tienen que ver con la delincuencia, y que a veces pueden servir para castigar o perseguir la delincuencia organizada, pero a veces servir para la impunidad de la delincuencia organizada también. Yo le quiero hacer una aclaración respetuosísima al Senador Gerlein, no me sitúe usted en el otro terreno antigarantista, yo he repetido que hay unos postulados básicos que hay que respetar, el debido proceso, pero el debido proceso no puede llegar hasta cierto extremo formalista que termine anulando lo otro, el que haya justicia, el que se castigue al culpable, yo soy garantista intermedio y defiende la efectividad

de la ley, y más en una circunstancia tan difícil como la que está viviendo la justicia y más concretamente la justicia penal en Colombia.

El Senador Gerlein dice que los carteles se cuelan por cualquier parte, eso es cierto, no hay nada más difícil en Colombia que conseguir que un delincuente pague la pena que debe pagar, la gente no denuncia, si denuncia no la atienden, si lo atienden se investiga o no se investiga, se investiga mal, si acaso se investiga por parte de los órganos competentes y se acusa al juez supongamos que falla y que condena, pero el delincuente está huyendo, pero supongamos que se aprehende al delincuente, lo llevan a la cárcel, pero si es gran delincuente y tiene muchos medios económicos se cuele, se escapa, entonces lo más difícil en Colombia es conseguir que efectivamente el delincuente pague la pena que deba pagarse.

Se cuelan los grandes delincuentes, los de los carteles de todos los pelambres por cualquier resquicio, pero lo que yo no quisiera, señor Presidente y honorables Senadores, es que se cuelen por el resquicio de la majestad de la ley, ustedes hacen la ley, yo sólo soy uno entre 266 congresistas de Colombia y si se han de colar por la ley orondos por lo menos no lo harán con mi voto, votaré negativamente los artículos que yo considero que le servirán a la delincuencia organizada para salir impune con todas las de la ley.

No se trata de textos draconianos con lo que tenemos es suficiente y aquí se ha establecido el garantismo en Colombia y nos rige, y es lo que en buena parte nos ha conducido a la triste situación que vivimos, entonces por lo menos de personas avisadas es preguntarse qué es lo que está ocurriendo revisemos los principios que nos han estado rigiendo, para ver si hay alguna falla y corregirlo, pero no insistir en la misma medicina que es más o menos lo que se propone, el garantismo no ha dado resultado entonces como el enfermo sigue enfermo, démosle doble porción, a ver si mejora. Hablemos de narcotráfico, porque es que en mi modesta opinión que yo creo que comparten muchas personas, la gota que desbordó a la justicia de Colombia, la puso el narcotráfico, que había corrupción, pero era pequeña, el narcotráfico potencializó la corrupción, aquí podía haber por excepción jueces que prevaricaran, que se vendieran, el narcotráfico con intimididades y amenazas y halagos, corrompió buena parte de la justicia colombiana. Aquí se violaban los derechos humanos algo el narcotráfico financiando con halagos la violación de los derechos huma-

nos, potencializó la violación en Colombia de los derechos humanos y por eso cuando hablamos de justicia tenemos que decir el principal factor que en este momento está incidiendo en que la justicia penal no funcione es el narcotráfico y a mí no me da miedo decirlo en esta Comisión, y decir que es mi opinión, puedo estar equivocado, pero por lo menos procedo en consecuencia.

Porque otra cosa que hay que tener en cuenta en toda discusión es que estamos ante dos tipos de delincuencia, a mí me parece muy bien que el Senador Gerlein se preocupe por el asesino de la tienda y todo eso, no es posible desentenderse de eso, pero hay que reconocer que hay delincuencias y me perdona la expresión bárbara, más peores que otras, una más peores que otras, estoy atropellando el castellano, la delincuencia organizada, la delincuencia industrializada es mucho más peligrosa, es un factor de disolución social mucho más grave, es una delincuencia que se repite ampliando el círculo diabólico cada vez en una área más grande y cada vez va envolviendo más colombianos y más territorio nacional y a esa la tenemos que tratar elementalmente de una manera distinta como tratamos y ya lo dije aquí, al campesino que está sentado en una cantina de su pueblo por una reyerta de licor, saca su machete y le da un machetazo y mata a su comadre, esas delincuencias tienen que tener tratamiento distinto, para eso se creó la Fiscalía, para que no fuera un juez en un escritorio sentado en un pueblo el que se enfrentara a los cultivos de amapola, a los laboratorios de coca a los carteles de la delincuencia en Colombia, sino que fuera un aparato grande, poderoso, con instrumentos, esas delincuencias tienen que tener tratamiento distinto. El Senador Gerlein hablaba de Poncio Pilatos, pero es que yo voy a decir una cosa, aquí nosotros a veces actuamos como Poncio Pilatos, pidiéndole al juez, dándole al juez instrucciones subliminales para que se lave las manos, yo leí el artículo 16:

Garantía a la libertad: Es deber primordial de los funcionarios judiciales, respetar y hacer respetar la libertad de las personas, para ello deberán observar con especial celo las normas que la Constitución y las leyes contienen para su salvaguardia, el mensaje subliminal al juez es: Señor, ante todo la libertad de esa persona, ante todo, cuidado, cuidado, y entonces el juez, le estamos enseñando como Poncio Pilatos a salirse por la tangente y Poncio Pilatos terminó suicidándose, por eso estamos suicidando a la justicia, estamos suicidando a Colombia y eso hay que decirlo con claridad.

Pero yo retomo las palabras iniciales que citó el Senador Gerlein, yo tengo experiencias tristes en este Congreso, en relación con narcotráfico, en el año 1989 yo era Presidente del Senado, estaban los señores Pablo Escobar y Gonzalo Rodríguez Gacha inundando de bombas al país y a Bogotá, se planteó el tema de la extradición, tengo aquí el mejor testigo de excepción, que conmigo estuvo el Fiscal General de la Nación miembro en ese entonces de la Comisión Primera del Senado, y entonces acordamos respaldar que se mantuviera en la Constitución la extradición y desapareció el quórum del Senado. Afortunadamente entrando a la plenaria dos días después me dijo el Senador Barco, Senador Giraldo salvó su vida, ¿qué pasó? mataron a Rodríguez Gacha.

De todas maneras esa fue una experiencia triste para mí como congresista, aquí hablémoslo con claridad, por qué no enfrentamos las circunstancias, los medios de comunicación hablaron de un narcoproyecto, yo vine a examinar el acta de esa sesión, yo no estuve en esa sesión de la Comisión Primera en que se votó lo que la prensa bien o mal, los medios bien o mal llamaron narcoproyecto, vine a revisar el acta, es una falla mía no haber venido, luego en la plenaria, la plenaria es el sitio más difícil para seguirles el paso a los proyectos. Un noticiero de televisión me preguntó usted estaba en esa sesión, ¿usted por qué aparece como indiferente frente a ese proyecto, frente al narcoproyecto?, yo pensé sacarle una disculpa, me habían citado a la subcomisión que estudia el tema de la desaparición forzada y por eso me tuve que retirar, no le voy a reconocer ante la Cámaras, en la plenaria qué difícil es seguir el curso de los proyectos que se votan.

A veces un Senador dice: suprimase la lectura, mientras uno va al baño, mientras uno toma tinto, mientras otro Senador afuera le explica un tema que se va a tratar en la plenaria, se vota un proyecto de ley, en el transcurso de las discusiones de este proyecto, me he impuesto la obligación de seguirlo aquí y en la plenaria, para que no se cuele el cartel de ninguna región de Colombia por ningún artículo, por lo menos aprobado por mi voto honorables Congresistas.

Por eso, porque considero que esto no es pedagogía, esos principios no son pedagogía, el que quiera aprender Derecho tendrá que comenzar por estudiar la Constitución y si no sabe la Constitución tampoco va a entender la ley estatutaria de la administración de la justicia. Que vaya primero a la Constitución y la estudie, porque llenamos de palabras los tex-

tos de las leyes, los volvemos inelegantes, los volvemos abstrusos; reniegan los estudiantes del Congreso porque dice que leyes con tanta palabrería reniegan los magistrados y los jueces y con razón, porque dicen que textos tan llenos de una palabrería que no los entienden, les falta sobriedad, sobriedad es claridad, por eso, señor Presidente, yo anuncio mi voto negativo a este artículo 2º, más con la estricta redacción de mi maestro en muchas cosas menos en esta, el honorable Senador Roberto Gerlein, muchas gracias.

Finalizó su intervención el honorable Senador Roberto Gerlein, presentando a la consideración de la Comisión la siguiente proposición:

#### **Proposición número 98.**

El artículo segundo quedará así:

Artículo 2º Quienes administran justicia ejercerán su función y su autoridad de conformidad con el texto de la Constitución y la ley. (Fdo. honorable Senador Roberto Gerlein).

En consideración la moción número 98, hicieron uso de la palabra los honorables Senadores:

#### **Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:**

Señor Presidente, Senador Giraldo, yo no creo que la Comisión esta Comisión Primera que siempre ha sido respetable, pueda dejar en el aire las palabras del Senador Giraldo sin recogerlas y sin contradecirlas, soy el más antiguo de los Senadores de Colombia, que no es mayor, y que recuerde, jamás he estado al servicio de la delincuencia, si usted afirma que este proyecto tal como está concebido, es para que se cuele la delincuencia, yo no puedo aceptar esa afirmación ni la pueden aceptar los distinguidos presidentes de las cortes que intervinieron en la elaboración de este proyecto, ni el señor Ministro de Justicia, ni el señor Fiscal, y creo que ninguno de los aquí presentes, nosotros estamos es por el contrario tratando de hacer un proyecto en bien de la justicia, pero aquí no estamos en el ánimo de aprobar una norma para apoyar a los delincuentes, Senador Giraldo, ni más faltaba, eso no se lo puedo admitir.

Usted habló aquí de la ley de sometimiento a la justicia pues le voy a decir una cosa que a lo mejor usted no sabe, el único Senador que no la votó fui yo y consta en las actas de la Comisión Primera, los demás la votaron con argumentos que yo también sé respetar, y usted habló de aquellas sesiones del año 89, cuando desgraciadamente se ahogó una mag-

nífica reforma a la Constitución del 86, que si hubiese pasado no nos tendría en estos problemas en que andamos, de competencias y de celos, para hablar de la palabra celo, que a usted le disgusta en este proyecto, la verdad es que este proyecto naufragó, porque la Comisión Primera de la Cámara una buena noche modificaron el artículo de la extradición diciendo que se sometiera a referéndum del pueblo colombiano, y vino aquí a la Comisión Primera en la que estábamos el Senador Gerlein, el Senador Santofimio, Martínez Simahán, usted, Senador Valdivieso y un a mayoría dijo que le parecía bien que el tema de la extradición fuese sometido a referéndum del pueblo colombiano, sobre eso se armó un escándalo, pero mire usted las paradojas de la vida, de esta vida colombiana que tiene tantas cosas que a veces son inexplicables, ese Congreso fue llamado corrupto e inepto, hablaba de un referéndum a los procesos, años llegó un constituyente, que sin decir nada en una buena noche y sin si quiera pensar en que se podía convocar un referéndum, acabó con la extradición en Colombia.

Esto lo dijo usted Senador Giraldo, porque pienso que en la vida de los hombres cuando en el caso nuestro tenemos dignidad, principios y honestidad, no podemos dejar que se nos endilguen posiciones que no corresponden ni a nuestra vida ni a nuestra manera de ser. Gracias.

#### **Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Ya se leyó la proposición del Senador Gerlein, la volvemos leer con mucho gusto.

#### **Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera:**

Para artículo 2º, el siguiente texto: "Quienes administran justicia ejercerán su función y su autoridad de conformidad con el texto de la Constitución y la ley".

#### **Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Yo quiero presentar una proposición aditiva a la del Senador Gerlein, creo que suficiente sería de conformidad, estricta conformidad como usted quiere, con la Constitución, sobra la palabra texto me perdona pero no hay para qué agregarle texto.

Yo quiero agregar eso.

#### **Honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría:**

Es que mi poca experiencia en esta materia, me ha llevado a la definitiva convicción de que nuestros jueces y nuestros tribunales no respe-

tan el texto, se lo inventan, eso traté de explicarlo aquí, por eso aunque parezca redundante, yo incluí la expresión texto para decirles lo que está escrito no lo que usted le hubiese gustado que se escribiese, esa es la razón de esa expresión.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Voy a hacer una adición, de conformidad con el artículo 230 de la Constitución, que dice: los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad de la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial. Por lo tanto yo propongo adicionar el texto propuesto por el Senador Gerlein con esta frase, con este párrafo: "y sus providencias, quienes administran justicia ejercerán su autoridad de conformidad con la Constitución y la ley, y sus providencias se fundamentarán además, en la equidad, y la jurisprudencia que será de obligatoria consulta, los principios generales del derecho y la doctrina.

Pienso que de esta manera queda mejor redactado este artículo 2º, por qué digo que la jurisprudencia tiene que ser de obligatoria consulta, porque está sucediendo en este momento, es el caso de la acción de tutela, por ejemplo, donde la falta de estudio, en muchos casos, de algunos jueces, está llevando a una anarquía jurisprudencial, es bueno que el juez discrepe, pero que no ignore la jurisprudencia, por eso en la providencia tiene que decir por qué no acata la jurisprudencia, por qué discrepa de la jurisprudencia, el juez tiene que respetar la jurisprudencia, pero puede apartarse de ella explicando las razones por las cuales se aparta de la jurisprudencia, pero en el país tiene que haber una jurisprudencia, no podemos seguir en esta anarquía que vivimos en este momento, por eso creo que armonizando este artículo 2º, con el 230 de la Constitución agregar que sus providencias se fundamentarán además en la equidad.

La jurisprudencia que será de obligatoria consulta no dice de obligatoria obediencia, sino de obligatoria consulta, los principios generales del derecho y la doctrina, pienso, honorables Senadores, que de esa manera armonizamos mejor.

En su intervención el honorable Senador Parmenio Cuéllar, presentó la siguiente moción aditiva a la Proposición número 98, presentada por el honorable Senador Roberto Gerlein:

**Proposición aditiva número 99.**

Adiciónese la Proposición número 98, con el siguiente inciso:

"Y sus providencias se fundamentarán, además, en la equidad, la jurisprudencia que será de obligatoria consulta, los principios generales del Derecho y la doctrina". (Fdo. honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas).

Sobre las mociones 98 y 99, se sucedieron las siguientes intervenciones:

**Doctor Diego Yunes, Presidente del Consejo de Estado:**

Muchas gracias, con el mayor respeto, quisiera referirme a la proposición que ha hecho el honorable Senador, doctor Parmenio Cuéllar, sobre el particular debo informar que el honorable Senador Luis Guillermo Giraldo, me envió en pasados días un cuestionario que yo estoy preparando su respuesta por escrito y que de alguna manera la intervención del honorable Senador Parmenio Cuéllar pues toca de tal manera que yo quisiera aprovechar la oportunidad para indicar el criterio de la respuesta en ese punto.

Nos parece que de conformidad con el artículo 230 de la Constitución, la posición de la ley, de la equidad, de la doctrina, de la jurisprudencia de los principios generales del Derecho no es la misma. La Constitución privilegió la ley como la fuente fundamental para la decisión judicial, los demás solamente tienen el criterio de auxiliares en la solución de los conflictos judiciales, por eso me da la impresión que un cambio en la redacción podría resultar a la postre inconstitucional, porque al decir que además se fundamentará, le está dando a los criterios auxiliares por lo menos es mi percepción inicial, el mismo criterio, el mismo valor que a la ley.

Entonces quiero sencillamente señalar que nos da esa preocupación, pero además, en lo que sí podríamos estar de acuerdo es en lo siguiente: Yo se lo digo al Senador Giraldo en la nota que le entregaré posteriormente como respuesta a las inquietudes que él nos ha formulado, que en cuanto a la jurisprudencia no creemos siquiera que sea posible establecer una reglamentación precisamente porque eso podría vulnerar la independencia del juez y su sujeción a la ley, pero si consideramos prudente que la ley estatutaria aparezca una norma que obligue, Senador Parmenio Cuéllar y yo creo que en eso estamos cerca con usted que obligue a que el juez cuando va a cambiar la jurisprudencia explique por qué la cambia,

explique por qué se separa, yo creo que esa sería una garantía importante, me parece que mantendría indemne la norma constitucional. Eso era todo, señor Presidente y le agradezco infinitamente su atención.

**Doctor Hernando Yepes Arcila, Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura:**

Gracias, señor Presidente, honorables Senadores, la intervención del honorable Magistrado Yunes me releva de exponer en detalle el mismo pensamiento, la verdad es que en mi entender el artículo 230 de la Constitución, tiene un muy elevado sentido político y constitucional, porque por primera vez en Colombia un artículo de la Constitución define las fuentes de derecho y opta inequívocamente por la ley, este principio tal como quedó consignado es el fruto de una evolución en mi entender desafortunada, pero que no alcanza a desfigurar el sentido de la idea original, de un texto que fue propuesto a la Asamblea Constituyente bajo el nombre de Principio de Positividad del Derecho.

Lo que se pretendía era expresar de una vez por todas el problema de las fuentes de Derecho vigentes en nuestro ordenamiento y la Constituyente, la Constitución con mucha seriedad y con mucha nitidez, establece que la fuente única del Derecho es la ley, y que el juez tiene que estar vinculado estrictamente a la ley, justamente ese espíritu coincide con el temperamento que he observado como general en las actitudes de los honorables Senadores, en estos días.

De lo que se trata hoy, yo creo que fue una anticipación feliz del constituyente, hacer esta advertencia es de rescatar la opción política por el legislador, lo que está en juego en el fondo es la determinación de cuál de las dos fuentes prima en el ordenamiento colombiano, si aquel que como derecho escrito en norma abstractas y generales, establece el Congreso a través de la ley, o aquel que en decisiones de alcance particular, sin sujeción a un parámetro general, adopte el juez cada vez siguiendo su propia inspiración.

Lo que estaba echando de menos, honorable Senador Gerlein, está dicho allí, es que la Constitución inequívocamente opta por el legislador, opta por el derecho escrito, sujeta al juez anticipándose a las innovaciones doctrinarias, que por desgracia se fueron difundiendo en el país simultáneamente con el comienzo de la vigencia de la Constitución y por eso muchos piensan que proviene de la Constitución cuando no es así, es exactamente

todo lo contrario, en cuya virtud, desviaciones doctrinarias, digo, el juez es creador autónomo de derecho. En Colombia esa tesis es absolutamente inviable, absolutamente inaceptablemente porque existe este artículo.

Entonces pienso que como decía el honorable Magistrado Yunes, el texto del honorable Senador Cuéllar, puede conducir a una deformación de su pensamiento, en el sentido de que conduzca o pueda ser interpretado como un texto que equipara a la fuerza de la ley, y lo que el constituyente para establecer contundentemente, inequívocamente, la primacía de los mandatos del legislador, convirtió en simples criterios auxiliares.

Ni la equidad, ni la jurisprudencia, ni los principios generales de Derecho en Colombia, serían hoy equiparables a la ley, lo que un juez tiene que hacer, es mirar la ley, interpretar la ley, que no es solamente el texto y en esto difiero del honorable Senador Gerlein. Lo que la ley dice aquello que está incorporado por el legislador, al mandato, puede no ser recogido felizmente en los textos como con frecuencia ocurre, pero en todo caso lo que el juez no puede hacer es desconocer la ley, fallar contra la ley, so pretexto de seguir o la orientación jurisprudencial de sus superiores o un principio general de derecho que se está estableciendo.

Yo pienso que lo que conviene en este artículo es justamente acentuar la interpretación en la dirección que me parece es el espíritu de la Comisión, en la dirección que ratifica que solamente la ley es la fuente de derecho y lo demás es criterio auxiliar de su aplicación. Muchas gracias, señor Presidente.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera, honorable Senado:**

Señor Presidente, yo considero que la simple lectura del artículo 230, lo libera de más disquisiciones, es que nunca discutimos tanto como cuando estamos de acuerdo, yo creo que el artículo en la forma como fue concebido en la Constitución, no deja duda de que el juez tiene obediencia exclusiva a la ley, sometimiento al imperio de la ley, y los criterios de equidad, jurisprudencia, los principios generales del Derecho y de la doctrina son simples criterios auxiliares de la actividad judicial, entonces lo que a mí me asalta de preocupación, con la propuesta de mi admirado colega y amigo el Senador Parmenio Cuéllar, es la calificación de obligatoriedad, porque de golpe, la Corte Constitucional podría determinar que cuando en la parte primera del artículo se

Los jueces y sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, cómo se les va a decir que es obligatorio consultar la jurisprudencia, ahí podría haber una fuente de un vicio de inconstitucionalidad de la ley si la planteáramos en esos términos. Entonces yo creo que debemos buscar que se pueda y estoy de acuerdo con Su Señoría, la preocupación que súbitamente la jurisprudencia vaya cambiando pues naturalmente que eso es parte de la renovación de los criterios jurídicos en cualquier civilización democrática, y que esté obligado el juez a decir por qué cambió de criterio en la jurisprudencia frente a las mismas normas, pues es natural que tenga desde que esté sometido al imperio de la ley, todos los argumentos dialécticos para poder explicar su decisión.

A mí lo único que no me parece concordante con los dos textos del artículo es la obligatoriedad, Senador Cuéllar.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

A ver, señor Presidente y señores Senadores, muy brevemente para lo siguiente: a mí me parece que esta discusión lo que está sirviendo para que volvamos a mi propuesta inicial de integrar una subcomisión que escoja aquellos artículos de la Constitución que puedan servir de preámbulo a la ley estatutaria, porque en esta discusión lo que estamos demostrando es que es muy peligroso con la propuesta legislativa, tocar los textos constitucionales, aquí estamos en una confusión profundísima, es claro que la autoridad de los jueces de la República depende de la ley, y es claro que sus fallos sólo tienen fuerza vinculante por imperio de la ley, su potestad nace de la ley, no puede nacer de otra parte, pero esa es la autoridad de los funcionarios que administran justicia, entonces había que hacer un artículo para repetir la parte de la Constitución, donde dicen que los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, pero eso es su autoridad.

Otra cosa, doctor Gerlein es el fundamento de la actividad jurisdiccional que no puede ser exclusivamente y estrictamente dependiente de la ley, porque esa actividad judicial, como lo han explicado quienes han antecedido en el uso de la palabra, tiene toda una tradición jurídica en la fuente del Derecho, donde no sólo la ley sino la equidad, la jurisprudencia, la doctrina, los principios generales le ayudan a este juez a desarrollar su actividad judicial obviamente, nos metemos en toda la discusión de las fuentes del Derecho y de pronto cometemos errores de orden constitucional porque

muy difícil cuando uno no tiene el poder de hacer otras normas de orden constitucional.

Cuando uno apenas tiene el poder de hacer esas normas jurídicas, legales que desarrolla la Constitución, ahí hay muchas limitaciones para hacer lo que quisiéramos, pero señor Presidente, yo en aras de que agilicemos el trámite de la ley de alguna manera, voy a presentar por escrito mi proposición, que dice así:

“Intégrese una comisión accidental que escoja y transcriba los artículos de la Constitución Política que deban servir de preámbulo a la ley estatutaria de la administración de justicia y los presente a la Comisión en pleno para su discusión”.

Me parece que de esa manera nos salvamos de estas discusiones, en los 24 artículos, discusiones que nos están llevando a unos problemas muy complicados, señor Presidente. Porque en estos temas, repito donde hay confusión, entre la autoridad del juez y entre la naturaleza de la función jurisdiccional, resultamos aquí enfrascados en una discusión de narcotráfico, donde yo francamente no entendí, por qué este artículo favorecía a uno y perjudicaba a otro, no entendí y escuché con igual dedicación a los dos Senadores que intervinieron sobre el punto, ¿será justo desgastar la comisión en estos debates que seguramente la prensa señalará con el Inri de que estamos aquí haciendo normas que pueden favorecer a determinados sectores de la delincuencia?

Yo propongo que trabajemos con un poco más de cordura y que no nos creamos quijotes aquí para reformar la Constitución que no podemos y que no creemos estos entrabamientos, que van a desvirtuar la ley, que la van a ser inconstitucional, que va a ser ineficaz, señor Presidente, yo le pido con todo respeto que mi proposición sea sometida a votación. Me parece que lo lógico es escoger unos textos de la Constitución y a manera de preámbulo incluirlos en esta norma, en esta ley y después sí ocuparnos ya de los textos propiamente intrínsecos o ya muy particulares de la ley estatutaria de la administración de justicia.

En su intervención el honorable Senador Héctor Helí Rojas, presentó a la consideración de la Comisión, la siguiente proposición:

**Proposición número 100.**

Intégrese una Comisión Accidental que escoja y transcriba aquellos artículos de la Constitución Política que deban hacer parte del preámbulo de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y los presente a la Comisión en pleno. (Fdo. honorable Senador Héctor Helí Rojas)

En consideración las mociones 98, 99 y 100, intervinieron los honorables Senadores:

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

A ver, yo quiero reiterar mi posición, a mí me parece que no es técnicamente jurídico reproducir en la ley los artículos de la Constitución, transcribirlos como están en la Constitución, me parece un juego que no tiene ningún sentido, nosotros estamos aquí para desarrollar la Constitución, no para copiarla, para transcribirla en leyes, porque ya es de obligatorio cumplimiento por ser una norma superior, eso no tiene sentido, lo que yo estoy haciendo al presentar esta proposición aditiva, es cabalmente hacer el trabajo interpretativo, como el artículo 2º, dice que los administradores de justicia ejercerán su autoridad de conformidad con la Constitución y la ley, yo he querido conjugar el artículo 230 para qué, en primer lugar, para que la jurisprudencia especialmente la unifiquemos.

Dando este criterio, importantísimo, no estoy diciendo que estos criterios auxiliares se equiparan a la Constitución y a la ley, de manera alguna, por eso acepto hacerle una modificación a mi propuesta aditiva, en el sentido en que se diga y sus providencias se fundamentarán además como criterios auxiliares, en la equidad, la jurisprudencia, que será de obligatoria consulta los principios generales del Derecho y la doctrina.

De esa manera queda a salvo que son criterios auxiliares, con todo gusto, honorable Senador.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Señor Senador Cuéllar, no le parece a usted que esa nueva redacción lo que conduce es exactamente al texto constitucional, no es mejor decidir sobre la propuesta del Senador Héctor Helí Rojas, porque va a sobrevenir esa discusión en cada uno de...

En el Código y en la ley lo que dice la Constitución para que no se diga después que él no la conocía, que nunca le llegó el texto de la norma constitucional, pienso que es básico para el simple trámite de esta ley que se decida la proposición del Senador Héctor Helí Rojas, usted ha hecho un esfuerzo de redacción, pero que a mi juicio conduce exactamente al artículo 230. Muchas gracias.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Yo pienso que no habría inconveniente si

los artículos de la Constitución en el texto de esta ley, pues yo me someto a ello, pero pido que se adicione con el desarrollo legislativo de esos artículos, de lo contrario no estamos haciendo nada; además a mí me parece que lo que estamos haciendo aquí esta mañana es muy importante, estamos discutiendo sobre cosas importantes, yo no veo por qué hay premura para aprobar un proyecto, no quiero que le pase a este proyecto de ley, señor Presidente, lo que ha pasado con otros, nos obligaron a votar un proyecto que se convirtió en la Ley 136 sobre municipios, a los dos meses nos tocó un proyecto para modificar lo que acabábamos de aprobar, ¿por qué? porque nos tocaba a pupitrazo limpio y aprobábamos una reforma y a los 8 días me tocó a mí mismo traer otro proyecto para modificar en un año, tres veces modificamos y la Corte Constitucional terminó tumbando después, el 2660 que era una recopilación de toda esa anarquía legislativa aprobada de manera precipitada, yo no estoy de acuerdo con que aquí tenga que aprobar rápidamente una ley tan importante como esta, ya hemos perdido si así se puede entender o decir, tres años, pues ahora se quiere que en dos meses, porque ésta es una ley estatutaria que tiene que salir antes del 20 de junio, hacernos aprobar una ley que no se le ha aprobado el proyecto ni siquiera en una Comisión que estamos empezando con algunos colegas hablábamos de la necesidad o de la posibilidad de seguir discutiendo, porque hay muchos temas difíciles, discutiendo para que en el mes de julio el Gobierno vuelva a presentar, entremos a votarla ya, después de haberla discutido, yo no estoy de acuerdo en que se diga que estamos perdiendo el tiempo aquí, todo lo contrario y por lo mismo si queremos hacer un trabajo que valga la pena, discutamos esto, pero no generalicemos con unos artículos, con una propuesta, yo las respeto las del Senador Rojas, si esa es la decisión de la Comisión que yo siempre me he opuesto, yo pienso que no tiene sentido reproducir las normas constitucionales en las leyes, una tautología que no tiene sentido, pero si esa es la decisión la acato; pero hagamos la otra parte que estamos obligados a desarrollar la Constitución, no simplemente a copiar los artículos, porque nada estaríamos haciendo. Entonces yo propongo si se va a someter a discusión la proposición del Senador Rojas que no sea simplemente para incluir los artículos de la Constitución sino una subcomisión que redacte unos artículos de principios generales de esta ley que transcriba y desarrolle los artículos de la Constitución sobre esta materia. Gracias, Presidente.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Señor Secretario, sírvase leer el contenido de las proposiciones presentadas a la Secretaría. Hay una sustitutiva presentada por el Senador Gerlein y una aditiva presentada por el Senador Cuéllar.

**Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera:**

Señor Presidente, como principal sustitutiva, la presentada por el Senador Roberto Gerlein, dice: Quienes administren justicia ejercerán su función y su autoridad de conformidad con el texto de la Constitución y la ley. Esta proposición es adicionada con la siguiente moción y sus providencias se fundamentarán además como criterios auxiliares, la equidad, la jurisprudencia que será de obligatoria consulta los principios generales del Derecho y la doctrina.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Continúa la discusión, anuncio que va a cerrarse, tiene la palabra el Senador Angulo.

**Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:**

Los ponentes estamos, señor Presidente. Los ponentes acogemos la propuesta del Senador Gerlein y acogemos en parte la propuesta del distinguido amigo y Senador, pero pedimos a la Comisión que niegue la parte de la propuesta del Senador Cuéllar, cuando habla de la obligatoriedad de la consulta de la jurisprudencia.

**Doctor Daniel Suárez, Vicepresidente del Consejo de Estado:**

Gracias, señor Presidente, con todo respeto y entendiendo la preocupación del Senador Gerlein por el temor al juez, creador de Derecho, al juez legislador, me parece supremamente peligroso el que se introduzca al original artículo 2º, la expresión al texto de la Constitución y la ley, me parece que es el culto a la exégesis, me parece que es limitar la capacidad creativa e interpretativa y de dinámica que el juez puede darle en un momento dado al texto constitucional y al texto legal.

Cuántos textos hemos conocido que en sus orígenes, dicen y se han aplicado literal y gramaticalmente con determinado alcance; pero con el devenir histórico, con el nuevo fenómeno sociológico que se presenta, las nuevas necesidades del mundo en que se vive, se llega a la conclusión de que estaba equivocada esa interpretación y que esa exégesis no es buena, hay que hacer dinámica la ley. Por

eso me preocupa en grado sumo que se le introduzca la palabra sometimiento al texto de la Constitución y de la ley, me parece que la expresión como viene en el texto original sometido a la Constitución y la ley lo está diciendo todo, es que el juez no se puede ir en contra de la Constitución, ni se puede ir en contra de la ley, ni por fuera de la Constitución, ni por fuera de la ley. Me parece que es supremamente regresivo introducirle esa expresión, sometimiento al texto de la ley. Y en lo tocante con la propuesta del Senador Parmenio, pues me parece que nosotros formamos parte de un sistema de derecho legislado, universalmente decantado, universalmente reconocido y no tenemos por qué dejarnos guiar por el esnobismo del sistema anglosajón, en donde los precedentes que sí tienen un concepto definido de qué es jurisprudencia, es que entre nosotros mismos no sabemos qué es jurisprudencia, Senador Cuéllar, usted podrá ver por ejemplo, en materia y usted que ha sido un litigante que con lujo de competencias que en los 25 o más distritos judiciales en materia de procesos ejecutivos no se puede hablar de jurisprudencia, porque cada Tribunal tiene un criterio y muchos tribunales que tienen varias salas, como la situación de Bogotá, en donde hay no sé, doce, quince salas de decisión, hay jurisprudencia encontradas, entonces ¿a cuál es a la que se refiere que es de obligatoria consulta. ¿Cuál es la jurisprudencia? Ni siquiera muchas veces las altas corporaciones judiciales, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional o el Consejo de Estado tienen puntos claros de qué es jurisprudencia, a veces hay la interpretación aislada, a veces hay un criterio nada más, que puede ser orientado pero eso no es en el estricto sentido de la palabra el concepto de jurisprudencia.

El concepto de jurisprudencia en el sistema anglosajón sí tiene una defeción, pero como nosotros no participamos de ese sistema, nosotros estamos formados en un sistema de derecho legislado y eso lo dijo en la Constitución cuando dijo que la única fuente formal entre nosotros es la ley, de manera que los otros que la Asamblea Constitucional le dio por decir que eran criterios auxiliares que antes los conocíamos como fuentes materiales del Derecho, pues no dejan de ser sino eso, apoyos, bases para que en un momento dado el juez consulte el doctrinante, consulte las investigaciones, se apoye en el principio general del Derecho como existía el de la buena fe, como el de enriquecimiento sin causa, como aquel de que nadie pueda lo que no tiene esceta, pero eso no pueden ser de obligatoria

consulta, que si el juez considera que el texto de la ley es suficiente, para qué tiene que adentrarse en la invocación de jurisprudencias, de doctrinas o de principios generales. Muchas gracias.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Voy a intervenir porque como mi proposición no entró como sustitutiva, entonces no puede considerarse y voy a intervenir simplemente para decir pues que si quiere sigamos discutiendo los principios, hagamos de cuenta que no presenté mi proposición; pero entonces vamos a tener que comenzar a votar en contra, porque con todo respeto, no por lo que acaba de decir solamente el Magistrado Suárez, la propuesta es una propuesta bárbara y vamos a hablarlo con claridad, doctor Gerlein, usted lo que quiere es acabar con la Corte Constitucional; es que ya es bueno que nos demos cuenta que el juez de la nueva Constitución, no puede ser el juez de la anterior Constitución.

El Juez de la nueva Constitución no puede legislar obviamente, pero no es un ciego aplicador de la ley, y aplicar esta proposición sería retroceder y hacer nugatoria toda la carta de derechos y de garantías de la nueva Constitución. Es que en la anterior Constitución, doctor Gerlein, el juez no tenía una carta de derechos, de deberes y de garantías tan estricta como la presente, en la anterior Carta no existía la posibilidad por ejemplo de que el interés particular entrara siquiera en discusión con el interés general, pero es que hoy cuando hablamos de derechos fundamentales, la armonización de los derechos fundamentales de los ciudadanos, con el interés colectivo y con el interés general se volvió pauta para la actuación de los jueces. Los jueces no pueden estar sometidos en su actividad solamente a la ley, el artículo como viene presentado está claro, sus autoridades de la ley, pero su actividad no es sólo la ley, porque la ley sola no le permite armonizar esos derechos fundamentales y en todo esto que estoy proponiendo yo, no estamos hablando sino de derechos fundamentales, todo este título preliminar de la ley son derechos fundamentales y en eso los jueces de Colombia a partir del 4 de julio del 91, tienen una nueva función, porque, repetimos que esta es una Constitución y en eso estoy en desacuerdo con Su Señoría, individualista, liberal, naturalista, garantista, por eso la Constitución apenas dice que el Estado reconoce los derechos que ya tiene el ciudadano, por eso el juez no puede ser mudo aplicador de la ley, por eso hoy en Colombia la ley, no tiene una sola lectura, ni un solo discurso, porque ese texto de la ley, ese texto escrito, esa exégesis

no puede prosperar frente a la necesidad de garantizar los derechos fundamentales individuales, liberales si, de todos los ciudadanos, someter a los jueces de Colombia a que el manejo de la nueva Constitución en todos los derechos de libertad, de acceso, de igualdad ante la justicia, es negar los derechos fundamentales de los ciudadanos que hoy por razón de la nueva Constitución tienen que armonizarse, con las decisiones del Estado porque no olvidemos que en la nueva Constitución hay soberanía popular y que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado y por eso los jueces no están para aplicar el texto mudo de la ley, sino para proteger los derechos fundamentales de esos ciudadanos, yo con todo respeto, en estos términos un poquito de vehemencia me permito dejar constancia de mi voto negativo a esa proposición, por lo que he dicho creo que ya es suficiente.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

A ver, honorable Senador, usted me permite una brevísima intervención, bueno, pero quiero hacerle claridad sobre algo, ni más faltaba que o no sometiera a consideración de la Comisión una proposición presentada por usted, me pareció por cuestiones de orden que debió despacharse lo que tiene que ver con el artículo 2º que está en discusión e inmediatamente proponer, poner en discusión su proposición sobre la creación de la Comisión Accidental, de ninguna manera motu proprio el presidente va a rechazarla o va a desconocerla, yo le ruego un poquito de paciencia y en su momento la vamos a poner en consideración, tiene la palabra el Senador Gerlein y posteriormente el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, más adelante Senador Vargas y posteriormente usted, Senador Cuéllar.

**Honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría:**

Muchas gracias, señor Presidente, vea, yo me regodeo de las intervenciones del señor Consejero de Estado y mi dilecto amigo el señor Senador Héctor Helí Rojas, él lo hace con entusiasmo, a mí no me preocupa que me digan bárbaro, porque él tiene un concepto cundiboyacense de la barbarie y a mí ese concepto no me molesta. No me molesta, además yo lo recojo con cariño y sin preocuparme, mi propuesta no es bárbara, señor presidente, el consejero de Estado sí se dio cuenta de la importancia de mi propuesta, y yo le agradezco en lo que se haya dado cuenta en la importancia de mi propuesta, yo discuerdo diametralmente del Consejero de Estado del

Senador Héctor Helí Rojas, en cuanto a sus expresiones, fijese cuál es el oficio, señor Presidente de la Corte Constitucional, el oficio constitucional, es la guarda de la integridad de la Constitución, de ésta que está escrita aquí, no de la que ellos quieren inventarse, de esta Constitución, no de una unción amorfa, que va saliendo ahí de fallos y providencias. Es que por eso yo hablo del texto de la Constitución, yo me pregunto ¿puede la Corte Constitucional inventarse derechos fundamentales que no están en la Constitución?, ¿puede inventarse derechos fundamentales?. Yo creo que no, yo creo que no. No puede proteger derechos que no existen en la Constitución, no entrar a llenar huecos de la Constitución, a redactar artículos nuevos de la Constitución, que le pareció demasiado conservadora y entonces la quiere hacer más liberal o que le pareció muy liberal y quiere hacerla más conservadora.

Yo además no estoy sorprendiendo a nadie, con este texto yo he intervenido varias veces para decir que en mi opinión ese criterio del Consejero de Estado, de que ellos pueden hacer con la norma lo que les dé la gana, so pretexto de que están aplicando la ley, a mí me parece funesto para la sociedad, funesto para la sociedad, cómo será de grave, señor Senador Giraldo y señor Senador Parmenio Cuéllar, que él ha dicho que no se puede invocar la jurisprudencia porque hay tantas jurisprudencias, que no amerita escoger ninguna, en su frase usted expresó mucho mejor que yo, porque jurídica y conceptual e intelectualmente yo detesto y repruebo, la inventada capacidad de ustedes para organizar una ley que no ha expedido el legislador, que tal eso no hay jurisprudencia, no se puede invocar, nosotros hemos hecho y deshecho como una ropilla la Constitución y la ley de Colombia, a mí eso me parece monstruoso. Sí claro.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Si no de acelerar esta discusión, señor Presidente, es para que por la Secretaría se lean los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, de tal manera que no avancemos mucho en discursos que son francamente contrarios a la Constitución. Gracias, doctor Gerlein y pido que se lean esos dos artículos.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Con mucho gusto, señor Senador, señor Secretario.

**Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera:**

Los artículos 93 de la Constitución.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Sí, 93 y 94.

**Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera:**

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno, los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Primera fuente de derecho.

**Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera:**

Artículo 94. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que siendo inherentes a la persona humana no figuren expresamente en ellos.

**Honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría:**

Pero Senador, si yo concuerdo con que esa es la Constitución y que así debe aplicarse a la Constitución, a mí lo que me parece es que el valor jurídico más importante de la sociedad es la estabilidad y lo he dicho varias veces, esa es mi opinión, valor jurídico y político más importante de la sociedad es el orden, una sociedad sin orden no funciona, una sociedad sin orden es un caos; una sociedad sin orden es lo que vivimos: guerrilla, narcotráfico, muertes, homicidios, es el desastre generalizado de Colombia.

Pero yo nunca había escuchado una frase más lapidatoria que la del Consejero de Estado, no ponga la jurisprudencia porque eso es ta mazamorra que no hay nada invitar, a mí eso me parece funesto, porque eso para mí es desorden jurídico, el desorden que fluye y mana de la cúpula judicial encargada de establecer el orden, yo sí hubiera votado si es que ustedes dejan la propuesta del Senador Parmenio Cárdenas, perdón, Parmenio Cuéllar, por cierto que no los mal compare, Parmenio Cárdenas era un cipotón de personaje. Yo no quiero demorarme pero, cuando un Consejero de Estado, yo voy a grabar eso, yo voy a grabar eso, no invoque la jurisprudencia, la jurisprudencia en el fondo, es lo que dice la Corte Constitucional que dice una ley, la jurisprudencia en el fondo es lo que dice el

Consejo que dice una ley, cuando el Consejo de Estado en un fallo le dice a la sociedad este es el alcance de la ley, de esta ley y el juececito de Firavitova, dice la ley, dice otra cosa, no parte este despacho el criterio del Consejo de Estado o de la Corte y no dice por qué no lo comparte, hay que darle estabilidad a la jurisprudencia, puede que no sea una fuente formal de derecho, pero cuando comienza a ser carrera una opinión porque la jurisprudencia, es una opinión institucional sobre los términos, dentro de los cuales se mueve una ley para ordenar o para organizar, los jueces, los jueces no pueden pasar por encima de ella sin explicarlo.

A mí me gustaba y me gusta y la votaría la frase del Senador Parmenio Cuéllar. Diga usted por qué considera que la Corte Suprema de Justicia es un atado de imbéciles que no supo interpretar la ley, pero por lo menos dígalos, dígalos porque se aparta del superior, porque se aparta del encargado de guardar la ley, tiene que explicarlo. Yo no recuerdo cómo aquí ha habido tantas leyes y tantas cosas, yo no recuerdo si es una época rigió en el Consejo de Estado alguna norma que decía que si el Consejo de Estado se apartaba de a jurisprudencia establecida, tenía que hacerlo por una mayoría calificada, esa ley existió y el que la hizo no era un torpe, el que la hizo entendía cómo funciona una sociedad, el propio Consejo de Estado para apartarse de su criterio tenía necesidad de una votación calificada porque uno no puede estarle interpretando la ley a la sociedad y después decirle no, eso no es así, esto es asao. A mí me parece que una sociedad que se mueve dentro de esos parámetros, anda mal, por eso yo puse mi expresión, el texto de la ley, para que no tengamos nunca la tristeza de oír un Consejero de Estado que pide que no invoquemos la jurisprudencia como fuente para interpretar la norma, que no hay jurisprudencia, eso para mí lo definió todo, señor Presidente y señores Senadores.

Ojalá no la niegue, este texto, yo no pretendo acabar con la Corte Constitucional, usted me ayudará a acabarla cuando esté convencido de su inoficioso papel en esta sociedad y de lo conveniente que sería que regresáramos al sistema de control constitucional de otras épocas. La Corte Constitucional se va a acabar sola, cuando el país se harte de ella, cuando el país se dé cuenta del daño fenomenal que le ha creado a la moralidad pública, cuando dejo sin control disciplinario a los funcionarios de la Rama Judicial, la Corte Constitucional se va a acabar sola, porque están inventando derecho, un derecho que no encuadra con el resto de

nuestra organización jurídica. No se preocupe yo no pretendo cambiar la Corte, lo que quiero es que guarde la Constitución que le encomendamos no la que ella se inventó, entonces, yo por eso con todo respeto, señor Presidente, con el propósito de ver si es factible arrimar una piedra para acabar con la arbitrariedad judicial, con todo respeto le pido a la Comisión que vote la proposición.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia:

**Doctor Carlos Esteban Jaramillo, Presidente de la Corte Suprema de Justicia:**

Señor Presidente, honorables Senadores, tal vez con el propósito de contribuir un poco a la claridad de la interesante, por demás discusión que se ha venido dando sobre el texto del artículo 2º del proyecto, creo importante llamar la atención de ustedes, repito, con toda la consideración sobre la necesidad que parece visible de distinguir dos aspectos que desacuerdo con el curso del debate que se le ha dado al tema, pareciera deben quedar incluidos en el texto del artículo 2º.

En primer lugar, lo que hace referencia al título legitimante del ejercicio de la potestad jurisdiccional, es decir, de donde nace, de donde resulta desde el punto de vista jurídico la fuerza de validez del ejercicio del poder jurisdiccional y pareciera claro que como lo dice el proyecto que está en estudio de la Comisión, ese título legitimante no puede ser sino de la propia Constitución y de la propia ley.

En segundo lugar, hay que hacer referencia a la legitimidad desde el punto de vista de su contenido del acto a través del cual o por medio del cual se pone de manifiesto ese ejercicio del poder jurisdiccional, para decirlo en palabras más sencillas, la sentencia, la decisión que contiene el juicio jurisdiccional y eso nos coloca forzosamente en la necesidad de referirnos al tema de las reglas de derecho que desde el punto de vista normativa le pueden servir legítimamente de base a ese acto jurisdiccional, es decir, de fuente exclusiva e independiente como legitimante de la decisión, partiendo de la base que ello no puede ser la simple voluntad, el simple parecer del juez sobre la manera de decidir el litigio.

En ese orden de ideas, creo que si hemos de entender que el artículo se refiere, cuando habla del fundamento de la actividad jurisdiccional a estos dos temas, sí parece claro que es,

no pueden ser sino la Constitución y la ley las que indiquen en primer lugar quiénes pueden administrar justicia, es decir, quiénes están investidos de la potestad jurisdiccional y segundo a qué clase de reglas de derecho puede acudir el juez para ejercer el poder jurisdiccional del cual está investido, entonces, pienso que si a eso le agregamos una tercera consideración que viene dada por el hecho a mi manera de ver indiscutible de que tanto los métodos de interpretación de las reglas de derecho aplicables definidos como fuentes normativas, es decir, como fuentes de derecho positivo en el sentido estricto y los procedimientos de realización judicial del derecho, están también definidos en la Constitución y en la ley pues pareciera que basta simplemente con hacer alusión a esos dos conceptos, Constitución y ley para dejar claramente definido el punto y aludir al aspecto de las reglas de derecho con una remisión a lo que sobre el particular está diciendo el artículo 230 de la Constitución Nacional. Gracias, señor Presidente.

**Honorable Senador Germán Vargas Lleras:**

Gracias Presidente, yo quería coadyuvar la proposición que ha sido presentada por el Senador Héctor Helí y lo digo porque que sentido tiene si una proposición de esa naturaleza es acogida para que una subcomisión acople los textos constitucionales y traiga una propuesta a seguir votando artículo por artículo, ya vamos es a votar el segundo artículo y luego entraría la proposición en el evento de ser negada, pues sin duda se continúa votando artículo por artículo; pero en el evento de ser acogida debería recoger desde el artículo 1º hasta el artículo 24. Yo le solicitaría comedidamente que procedimentalmente la Comisión se pronuncie, si desea que se haga ese trabajo para la totalidad de los artículos de la parte general; pues yo no veo sentido a que continuemos discutiendo artículo por artículo, era todo Presidente.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Señor Secretario, sírvase leer la proposición presentada por el Senador Rojas.

**Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera:**

Proposición: Intégrese una Comisión Accidental que escoja y transcriba aquellos artículos de la Constitución Política que deban hacer parte del preámbulo de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y los presente a la Comisión en pleno. Firmado Héctor Helí Rojas.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

En consideración la proposición leída. Con micrófono Senador Gerlein.

**Honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría:**

Esa proposición ya yo la voté, en esta misma sesión la voté en contra, cuando voté la proposición que aceptaba la inclusión de los principios, por supuesto el Senador Rojas tiene el derecho de presentar todas las proposiciones que quiera, negárselo sería un acto de barbarie reglamentaria, en el cual yo si...

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Continúa la discusión sobre la proposición, sobre la proposición.

Senador Cuéllar.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Sobre la proposición en el sentido de que se adicione, no solamente para que se redacten unos artículos con destino a la ley, transcritos de la Constitución sino para que se los desarrolle, yo insisto en eso, puedo ser un poco terco, como soy terco también, cuando quiero dejar constancia de que no comparto en manera alguna el criterio muy respetable desde luego expuesto aquí por el honorable Magistrado Suárez, resulta que la Corte Constitucional ya lo dije aquí una vez, la Corte Suprema de Justicia, ya lo dije aquí una vez les prohibió a los jueces de Colombia pensar, con el argumento de que la Ley 153 del 87 dice que no se puede desatender su texto, en materia de aplicación de la ley so pretexto de consultar su espíritu.

La Corte le prohíbe al juez interpretar la ley, solamente la puede aplicar, eso es absurdo, ese método exegético está mandado a recoger, porque la ley no se ha hecho para un caso particular, el profesor Enrique Paz y Galupo que es uno de los mejores maestros de la Universidad Complutense de Madrid, dice que el único método válido es la analogía, porque la ley no se hizo para ningún caso en particular sino que se hizo para muchos casos, y por lo tanto no se puede aplicar la ley mecánicamente para un caso, porque no está hecha para ese caso, está hecha para todos, al ser general cada interpretación es creativa y nueva. Yo no acepto que se prohíba a los jueces interpretar la ley, la interpretación jurisprudencial es creativa, la ley está como un faro en la distancia, una ley puede tener diez, veinte, treinta años y puede aplicarse en unas condi-

ciones históricas diferentes y el juez tiene que aplicarla, no puede llegarse jamás a dictar una sentencia so pretexto de que no exista norma, o de que esa norma es vetusta sino que tiene que aplicarla, interpretando el contexto histórico en el cual le toca proferir el fallo.

Entonces para mí es importante esto, que hay mucha jurisprudencia, eso no es malo, ojalá hubiera muchísima jurisprudencia en este país; pero jurisprudencia en el sentido de que los jueces hagan un estudio serio de la ley, de los hechos y de la interpretación misma de la norma, que en el caso de los procesos ejecutivos por ejemplo, porque no tienen casación haya tantas jurisprudencias como tribunales de distrito, eso no importa, lo importante es que el juez, cuando vaya a dictar su providencia, invoque la jurisprudencia que quería, la que le parezca mejor diga por qué deshecha la jurisprudencia de su tribunal por ejemplo de Barranquilla y aplica la jurisprudencia del Tribunal de Bogotá, ¿les parece malo eso a ustedes honorables Magistrados y honorables Senadores?

Ojalá hubiera mucha jurisprudencia y que ese juez estudiara y ese juez dijera en su providencia, no acepto ésta, ni ésta otra, ni ésta otra, sino que aplico esta jurisprudencia de otro Tribunal; pues vamos de esa manera a obligar a los jueces a que estudien, yo lo que quiero es que los jueces salgan de esa prohibición de interpretar, de estudiar, de pensar que les decretó la Corte Suprema de Justicia, yo cuando se discutía la creación de la Corte Constitucional en la Asamblea Nacional Constituyente era partidario de que se quedara el control jurisdiccional, el control constitucional en la Corte Suprema de Justicia. Pero como quiera que se creó la Corte Constitucional yo pienso que esa innovación no es, no ha sido mala para el Derecho Público colombiano, por el contrario, yo pienso que la Corte Constitucional, con todos sus defectos, con todos sus errores, con todas sus equivocaciones, la Corte Constitucional ha sido fecunda y es importante y yo votaré para defender a esa institución con el Senador Gerlein, discrepo muchas veces, lo admiro siempre, me parece que a pesar de su trayectoria y su talante conservador, a veces no parece que fuera discípulo de Laureano y de Alvaro Gómez, sino más bien me parece que es un hombre que se ha bregado en las canteras, no del partido contrario que es igual al de él, sino de los ideales liberales y progresistas que hay en esta querida patria colombiana, por eso yo considero que del artículo 2º, se debe dejar esa norma; pero como quiera que estamos discutiendo la proposición del Senador Rojas, yo con todo respeto, honorable Senador, le

pedido me permita modificarle en el sentido de que no solamente se redacten o se transcriban los artículos de la constitución sino que esa comisión nos traiga el conjunto de los artículos que bajo el título que sugirió el Senador José Renán Trujillo, los principios de... sectores de la administración de justicia, sean el preámbulo de esta nueva ley. Muchas gracias, Presidente.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

Es que yo no tengo ninguna discrepancia en eso con el doctor Parmenio Cuéllar y me parece que su adición sí es válida, yo lo que quiero es y así dice la proposición, que haya un preámbulo donde se incluyan unos artículos constitucionales textualmente para que ese preámbulo que también es derecho positivo, después no vaya a entrar en contradicción con el desarrollo que en la ley hagamos de esos principios generales, es que tal como está el pliego de modificaciones dice: Título Preliminar, los principios de la Administración de Justicia y los principios de la Administración de Justicia son muchos más y son distintos de los que se han incluido en esos 24 artículos. entonces que haya como un preámbulo y que además de ese preámbulo haya ahí sí un título preliminar donde tratemos de desarrollar como usted dice, algunos de esos principios, de manera que yo acepto con mucho gusto y con mucho provecho su adición o su modificación a la proposición que presente, que no tiene ningún interés particular distinto al de que no nos agotemos en esta discusión de orden constitucional que repito, tiene el problema de que también para nosotros hacer la ley estatutaria de la justicia tiene el límite de no afrentar ni la integridad, ni la supremacía de la Constitución, lo cual se salvaría muy fácilmente con ese preámbulo que a manera de ilustración, que a manera de fijación conceptual permitiría el desarrollo posterior de la ley. De manera que, señor Presidente, sin más discurso de parte mía, yo acepto la modificación propuesta.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Anuncio que va a cerrarse la discusión sobre la proposición, Senador Gerlein.

**Honorable Senador Gerlein Echeverría:**

Perdóneme por el punto de orden, yo presenté una proposición sustitutiva, a mí me da exactamente igual que la nieguen o que la aprueben. Eso recoge mi criterio, si la Comisión no la acepta a mí no me importa que la Comisión se equivoque, sométanla a votación, si la niegan yo apelo, y seguimos votan-

do después la proposición lo del señor Senador...

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Perdón Senador ¿cuál es su proposición?

**Honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría:**

La que el señor Secretario tiene.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Señor Secretario, sírvase leer la proposición del Senador Gerlein.

**Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera:**

No, es la proposición del honorable Senador Rojas que está en discusión y dice: Intégrese una Comisión Accidental que escoja y transcriba aquellos artículos.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Sí, como no, señor Secretario, esa está leída y fue modificada y adicionada por el Senador Parmenio Cuéllar, modificaciones y adiciones que aceptó el proponente.

Usted lo que propone es que se vote primero la suya y la suya dice:

**Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera:**

El artículo 2º presentado por el Senador Gerlein dice:

Quienes administren justicia ejercerán su función y su autoridad de conformidad con el texto de la Constitución y la ley.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Bueno se cierra la discusión.

**Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera:**

Esa proposición es, ha sido adicionada por el honorable Senador Cuéllar en el siguiente párrafo: y sus providencias se fundamentarán además como criterios auxiliares en la equidad, la jurisprudencia que será de obligatoria consulta, los principios generales del Derecho y la doctrina.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Está cerrada la discusión.

**Honorable Senador Germán Vargas Lleras:**

Pero la cerró usted, y yo quiero hacerle una anotación a eso.

Yo estoy en desacuerdo con la propuesta que han presentado el Senador Parmenio Cuéllar y en buena parte con la que ha señalado el Senador Gerlein, Senador Gerlein, yo comparto mucho de lo que contiene su proposición, me gusta la propuesta del Senador Cuéllar, lo que no me gusta y por eso ha acompañado la propuesta del Senador Héctor Helí es que ideas que ustedes tienen muy claras y que yo creo que son muy útiles para el proyecto vayan en el texto constitucional alterando los artículos originales de la Constitución, por eso me parece que una propuesta como la que hace el Senador Héctor Helí Rojas, yo creo que concilia de manera amplia y de manera muy importante ambas posiciones, transcribir los artículos constitucionales así como están y propuestas de la naturaleza muy importantes, de las que ustedes han hecho yo creo que las acompañaríamos con el mayor gusto; pero no incluidas alterando el texto original de la Constitución, yo quisiera...

**Honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría:**

...original de la Constitución o no le prestó atención a mi redacción, al contrario, yo lo que pretendo es defender el texto original de la Constitución.

**Honorable Senador Germán Vargas Lleras:**

... Con la venia de la Presidencia, se le agregan elementos nuevos, frases nuevas, que incluyen principios que no contiene el texto original, eso es lo que a nuestro parecer resulta inconveniente.

En una de sus intervenciones el honorable Senador Parmenio Cuéllar, presenta una proposición aditiva a la moción presentada por el honorable Senador Héctor Helí Rojas, y su texto es:

**Proposición número 101.**

Adiciónese la Proposición número 100, con la siguiente frase, que irá insertada al final: "...y además para que los desarrolle". (Fdo. honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas).

Previo anuncio de que iba a cerrarse la consideración del artículo 2º, presentado por los ponentes en su pliego de modificaciones, y de las Proposiciones números 98, 99, 100 y 101, fue cerrada y ordenando la votación, la Presidencia anuncia que en primer lugar, se entrará a votar la Proposición número 98, cuyo autor es el honorable Senador Roberto Gerlein, la cual sometida a votación fue negada por 9 votos afirmativos contra 3 votos negativos.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Señor Secretario, sírvase leer el texto constitucional que refiere a la votación de las leyes estatutarias.

**Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera:**

Señor Presidente, les leo los textos constitucionales que hacen relación a leyes estatutarias.

Mediante leyes estatutarias el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

B) Administración de justicia, estoy ubicando la ley artículo 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirán la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una legislatura.

¿Qué es mayoría absoluta? De los miembros del Congreso. Sí. El 117.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Señor Secretario, evidentemente no fue aprobado el artículo, Senador.

**Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:**

... del Congreso obliga a los Senadores presentes, en cualquiera de los recintos sea de la plenaria o de la Comisión a votar. Yo pido que se le informe al distinguido Senador Villalba qué fue lo que se votó, qué es la proposición del Senador Gerlein, para que en su sabiduría vote como lo tengan a bien.

Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:

Senador Villalba en votación.

**Honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado:**

Ya la Secretaría dio los resultados de la votación, aquí no podemos esperar ni treinta segundos, ni cinco minutos, ni media hora a que llegue un Senador para que votemos el artículo que se votó hace tanto tiempo...

**Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:**

Bueno y a usted, señor Presidente, perdón, Senador Giraldo, si estaba presente, y usted que fue un magnífico Presidente del congreso, sabe que es obligación votar, por eso he pedido a la Secretaría que le lean al Senador Villalba el texto de la proposición del Senador Gerlein.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

A ver, yo creo que lo que podemos hacer es que se reabra la discusión.

**Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera:**

Que se revoque, revóquese la aprobación, revoque. Que se revoque la votación.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Senador Cuéllar.

**Honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:**

Señor Presidente, muy respetuosamente le solicito ordenar que se reabra la discusión del artículo 2º, se someta a votación la reapertura.

**Honorable Senador Héctor Helí Rojas:**

... reabrir una discusión que se agotó, la Comisión lo que podría es revocar la aprobación pero como aquí no hubo aprobación sino que se negó porque no obtuvo los votos necesarios entonces revocar la negación si no existe en el reglamento, señor Presidente.

**Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:**

Es que si el señor Secretario lee lo pertinente, es obligación de los Senadores votar la verdad. Es que cuando no se había votado se hizo presente el Senador Villalba, lo que sugiero respetuosamente atendiendo la obligatoriedad de la norma que va a leer el señor Secretario es que se le lea al Senador Villalba lo que se votó para que vote, porque él tiene obligación de votar en el reglamento del Congreso nadie puede abstenerse de votar, estando presente, Senador Giraldo.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

A ver, honorable Senador, yo no puedo extender el término de la votación más allá de lo normal, eventualmente podemos repetir la votación si la Comisión lo dispone así, pero yo no puedo extenderme, ni abrirle ya un paréntesis, ni siquiera para que vote el artículo 1º, Senador Villalba que lo votamos hace rato, entonces yo le propongo a la Comisión si así lo estima conveniente, que revoquemos la decisión tomada.

Sí decisión sí hubo, que la decisión no tuvo los votos necesarios es otra cosa; pero... No, sí se decidió, Senador Giraldo claro.

**Honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría:**

Señor Presidente a propósito yo quiero formularle un punto de orden, yo soy el autor de la propuesta, a mí ese mecanismo de la revocatoria nunca me ha gustado, porque aquí se anueban cosas. una presencia que se anue-

ban o se imprueban cosas y uno presencia que se imprueban y al día siguiente con otra mayoría distinta se revocan las aprobaciones o las improbaciones, a mí siempre me ha parecido funesto volver a votar lo que ya se votó, porque siempre da para circunstancias desagradables. La negaron 9 votos, el Senador Villalba no votó, qué vamos hacer, le negaron yo apelo ante la Plenaria, concédame la apelación y seguimos para adelante.

**Honorable Senador Carlos Martínez Simahán:**

Un tema que ha tocado el Senador Vargas Lleras, aceptemos la propuesta o acepte usted la propuesta del Senador Gerlein y no hagamos el espectáculo de revocarlo o no aprobarlo; pero ese tema se soluciona aprobando y ejecutando los mandatos de la proposición del Senador Héctor Helí Rojas, que en donde se van a traer unos principios y desarrollar otros principios o los mismos principios, yo no le veo ninguna dificultad al tema, el tema es bastante serio, bastante profundo, el Senador Gerlein no se sorprendió cuando oyó al Magistrado Suárez sobre la importancia de la Palabra Texto, cuya presencia en esa modificación del artículo 2º fue la que me hizo votar en contra de la proposición, porque significa todo un tema jurisprudencial bastante bien analizado muchas veces en Colombia, dentro de las distintas escuelas de la interpretación de las normas constitucionales, si fue negada por circunstancias del Reglamento, tenga la certeza que si se aprueba la proposición del Senador Héctor Helí Rojas, aquí llegarán unas soluciones que nos vamos a poner de acuerdo todos. Muchas gracias.

**Honorable Senador Guillermo Angulo Gómez:**

Señor Presidente, un punto de orden de Reglamento, la proposición del Senador Gerlein es una proposición sustitutiva, hay que entrar a votar la propuesta el pliego de modificaciones, no se ha votado el artículo 2º, para que lo nieguen o para que lo aprueben.

**Honorable Senador Mario Uribe Escobar, Presidente Comisión Primera:**

Muy bien, entonces la proposición del Senador Gerlein no fue aprobada, conforme lo

exige la Constitución Nacional. Entonces vamos a votar el artículo inicial, el artículo original, pero doy por sentado que la aditiva del Senador Cuéllar cae por haber caído la principal, la sustitutiva principal.

De la anterior votación se deduce que la Moción número 99, ha sido negada puesto que es aditiva de la Moción número 98 que fue negada.

En segundo término, la Presidencia informa que se votará el artículo 2º, como lo presentan los ponentes en su pliego de modificaciones, el cual sometido a votación, fue aprobado por 12 votos afirmativos contra 1 voto negativo.

En última instancia, la Presidencia informa que se someterían a votación las mociones 100 y 101, las cuales sometidas a votación fueron aprobadas por 7 votos afirmativos contra 5 votos negativos.

El texto de la moción aprobada es:

**Proposiciones números 100 y 101 aprobadas.**

Intégrese una Comisión Accidental que escoja, transcriba y desarrolle aquellos artículos de la Constitución Política que deban hacer parte del preámbulo de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y los presente a la Comisión en pleno. (Fdo. honorable Senador Héctor Helí Rojas).

Como de la anterior aprobación, se deduce el nombramiento de una Subcomisión, encargada de escoger, transcribir y desarrollar los artículos de la Constitución que deban hacer parte del preámbulo de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la presidencia la conforma con los siguientes honorables Senadores: Guillermo Angulo Gómez, Alberto Santofimio Botero, Héctor Helí Rojas, Parmenio Cuéllar Bastidas, con plazo hasta el próximo martes, 25 de abril, para presentar el respectivo informe.

En uso de la palabra el honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado, presenta a la Comisión, la siguiente proposición, la cual, discutida y sometida a votación fue aprobada, y su texto dice:

**Proposición número 102.**

Autorízase a la Mesa Directiva de la Comisión Primera para que de acuerdo con el artículo 169 de la Ley 5ª de 1992, solicite permiso a la Mesa Directiva del Senado para sesionar conjuntamente con la Comisión Primera de la Cámara, a efecto de dar tramitación en estas sesiones al Proyecto de Acto legislativo número 18 de 1995, "por el cual se adiciona el artículo 357 de la Constitución Política de Colombia" y los Proyectos de Acto legislativo que a juicio de la Mesa Directiva de la Comisión su estudio requiera de esta clase de sesiones. (Fdo. honorable Senador Luis Guillermo Giraldo).

Por lo avanzado de la hora 2:10 p.m., la Presidencia levanta la sesión, anunciando que el día jueves 20 de abril se reunirán las dos comisiones de que tratan las mociones 93A y 100, aprobadas en sesiones del 5 y 19 de abril, respectivamente y que constan en las Actas 21 y 23 y convoca a la Comisión en pleno, para el día 25 de abril del año en curso a las 11:00 a.m.

El Presidente,

*Mario Uribe Escobar.*

El Vicepresidente,

*Guillermo Angulo Gómez.*

El Secretario,

*Eduardo López Villa.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 33 - martes 13 de febrero de 1996  
 SENADO DE LA REPUBLICA  
 ACTAS DE COMISION  
 Comisión Primera de senado

	Págs.
Acta número 27 de mayo 30 de 1995 .....	1
Acta número 28 de junio 6 de 1995 .....	17
Acta número 23 de abril 19 de 1995 .....	52