



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO I - No. 81

Santafé de Bogotá, D. C., lunes 28 de septiembre de 1992

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES: PEDRO PUMAREJO VEGA SECRETARIO GENERAL DEL SENADO SILVERIO SALCEDO MOSQUERA SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley 125 de 1992, "por la cual se modifican algunas disposiciones tendientes a erradicar el secuestro".

Seno:
Comision F
Honorables Senadores

Honorables Senadores:

I

En la fecha de presentación de este informe, no es exagerado afirmar que el delito más perjudicial que hoy padece la sociedad colombiana, por su número, por sus circunstancias y por sus efectos, es el del secuestro. Quizá lo es más aún que el del narcotráfico. Y las razones son varias.

Las circunstancias internacionales que rodean el delito del narcotráfico, hacen que el país se encuentre con más instrumentos para combatirlo. En el caso del secuestro no. Frente a este delito no existe la DEA. Ni hay cooperación internacional. Ni los secuestradores deben organizar una larga cadena que va desde el cultivo hasta el lavado de las enormes ganancias. Tal vez por esas razones y por la efectividad de los secuestradores, Alberto Lleras llamó a éste el delito perfecto.

El secuestro cubre una amplia geografía del territorio nacional. En términos globales, entre 1964 y 1991, hubo siete mil quinientos secuestros. En los últimos cuatro años, solamente, o sea del 87 al 91, hubo 4.600. En el año 91 fueron 1.819, con un promedio de casi 5 diarios. Durante este año, o sea hasta comienzos de septiembre, se han presentado 851 casos, 3.4 diariamente. Su crecimiento muestra una curva de peligrosidad ascendente. Los dineros pagados llegan a miles de millones. Inclusive ha aumentado de manera significativa el cobro promedio por cada secuestro. Si en pesos constantes, en 1980 se pagaban \$ 12.000.000 (a precios de 1990), en 1990 se pagó una suma promedio de \$ 40.000.000, o sea con un aumento del 234% en diez años. Además, del total pagado, el 77% lo fue en los últimos tres años. Contrastan estas cifras con las que señalan aprehensiones. Sólo el 0.82% de éstas, corresponden al Título X del

Código Penal, uno de cuyos ocho capítulos corresponde al secuestro.

Y no parece, por el momento, que dicho aumento pueda frenarse con las simples acciones policiales y judiciales. Como razones que explican su permanente ascenso, se encuentran el éxito que muchas veces rodea a este delito, lo altamente lucrativo que es, la especialización a que se ha llegado y la circunstancia de encontrarse involucrada en el mismo la guerrilla.

Las autoridades ya conocen bien cuáles son las etapas, especializadas y separadas que van desde su planteamiento hasta la efectividad de su rescate. Son las siguientes:

1. El señalamiento de la posible víctima, mediante personas infiltradas en los sitios donde existe información, como por ejemplo las entidades financieras.
2. Los antisociales encargados de robarse los automóviles para ejecutar el secuestro.
3. Los que verifican la aprehensión material.
4. Aquellos que vigilan al secuestrado.
5. Los encargados de negociar.
6. Los encargados de recibir el rescate.

7. En algunos casos, especialmente en secuestros provenientes del narcotráfico, los encargados de la intimidación.

Y coordinando todas estas etapas y procesos, se encuentra aquella persona a quien se designa como "el cerebro".

Pero la circunstancia más grave que rodea en Colombia el delito del secuestro, es el papel que en el mismo juega la subversión.

Trabajando siempre con datos extraoficiales, en el año 91, las Farc secuestraron 380 personas y cobraron un rescate promedio de \$ 40.000.000 por cada uno. El ELN secuestró 190 y cobró un rescate promedio de 90 millones. Esto sin contar con los secuestros cuyo origen no se conoce y sin contar tampoco los casos en los cuales la guerrilla se disfraza de delincuencia común.

La guerrilla quiere, después de detentar el primer lugar en la industria del secuestro, conseguir una situación monopolística al respecto. En donde los subversivos tienen noticia de que existe una organización de secuestradores, tecnicada y con operaciones de alto valor, a esa misma organización le impone la obligación de compartir con ella dichas acti-

vidades y sus renditos. La guerrilla trata de establecer una especie de paraguas para cubrir las principales actividades de secuestro en el país. Un tercio de los ingresos del ELN provienen del secuestro y una quinta parte de los de las Farc tienen igual origen.

Con esta clase de delitos, los subversivos buscan, además, un fin político, cual es la desarticulación de la sociedad colombiana. Con el secuestro se trastoca el papel de muchos colombianos que tienen posiciones destacadas en la actividad productiva, social o política. El secuestrado, o aquel que piensa con razones que puede serlo, renuncia a su papel, al menos por un tiempo largo, de dirigente; abandona sus vínculos con su región o con su vereda; deja igualmente su contacto con las gentes con las cuales trabaja; hace un interregno en sus servicios cívicos. El clima psicológico se torna contrario al trabajo, al esfuerzo y a la productividad. El desafío permanente a las gentes de bien, su indefensión y la no protección de sus trabajos y actividades, le resta legitimidad al estado colombiano frente a todas las clases sociales.

Las circunstancias en las cuales se está cometiendo este delito en Colombia, darian o fundamentarian sanciones más severas. Especialmente a la guerrilla, principal secuestradora en este país, habría que emplazarla para que le explique a la opinión internacional, ante la cual peregrina de continuo o ante la cual mantiene sus embajadores exigiendo respeto por los derechos humanos en Colombia, habría que emplazarla para que le explique al mundo por qué esa misma guerrilla, con sus actos y en especial con los secuestros, se ha convertido en la principal entidad que viola los derechos humanos en Colombia.

Tal vez la libertad es el segundo bien o derecho del hombre, después de la vida. ¿Acaso no ha sido la historia de Occidente en los últimos siglos una constante lucha para que el ser humano disponga en mayor medida de su libre albedrío? ¿Acaso no fundamenta la libertad la posibilidad de progresar espiritual, intelectual y materialmente? ¿Negar la libertad no es lo mismo que negar la personalidad y el derecho a desarrollarla? ¿Qué otro derecho puede ejercitarse cuando no se dispone del derecho a la libertad?

Quizás valga la pena recordar aquí, cómo uno de los antecedentes del secuestro lo fue la esclavitud. Cuando después de una batalla ganada, los triunfadores caen en la cuenta de que matar al vencido es menos práctico que convertirlo en esclavo, lo convierten en propiedad suya. Más tarde, cuando los contendientes advierten que por el prisionero puede exigirse y obtenerse un rescate, prefieren netonces negociar su libertad a cambio de algún provecho o utilidad.

A los diferentes ejércitos de liberación habría que dirigirles estas preguntas. Y el Gobierno debería hacerlo en los diferentes foros internacionales, ante los diferentes gobiernos y ante los variados partidos de izquierda o de centro izquierda que aun ven, claro que desde lejos, con alguna simpatía los movimientos delincuenciales que aquí se llaman guerrilla o se autoproclaman como combatientes por la liberación de este país.

Porque el secuestro borra o impide el disfrute de todos los derechos. Porque coloca en estado de zozobra continuada al secuestrado y a sus familiares. Porque, si es el extorsivo, persigue además fines que afectan la propiedad o la estabilidad del Estado colombiano. Porque le causa un doble perjuicio al secuestrado, al impedirle realizar sus actividades económicas normales. Porque por innumerables circunstancias pone en serio peligro la vida y la integridad personal del retenido. Porque es un delito que sitúa en especial estado de indefensión a la víctima. Por éstas y por muchas razones más, quien incurre en el delito de secuestro extorsivo, debe ser penalizado con prisión que supere, en mucho, los treinta años.

II

Podría ser este el momento para hablar de la crisis de la justicia, especialmente en el campo penal.

Hace dos años, en un foro realizado en el Senado, se le hacía un análisis a la justicia. Es pertinente aquí insistir en algunas consideraciones que allí se expresaron.

El tema tiene hoy, en el mundo, un alcance generalizado. En Venezuela, si miramos cerca, las expresiones presos sin condena, cárceles llenas, lentitud, ineficiencia e incapacidad de los funcionarios, se continúan repitiendo. En los Estados Unidos, en las grandes ciudades, de cada diez grandes crímenes, seis quedan en la impunidad. Los respetables jueces ingleses han sido criticados por lo arbitrarios y poco independientes.

Es natural que en un país como el nuestro, esas circunstancias se padezcan con mayor intensidad. Si en Inglaterra y en los Estados Unidos el crimen aumenta en un 10% anual, ¿en cuánto no se incrementará en Colombia? Si en estos dos países la violencia se origina en buena proporción entre los grupos jóvenes, ¿cuál será ese mismo porcentaje en nuestro país?

Hace unos veinticinco años, en los Estados Unidos, se integró un comité presidido por Milton Eisenhower, para estudiar las incidencias y los desenvolvimientos futuros de los delitos violentos. Las conclusiones fueron apocalípticas, y aunque por fortuna no se han presentado en ese país, sí podrían ser válidas para el nuestro. Dennis Gabor, premio nobel las sintetiza así: En el evento de que el crimen continúe en aumento, las gentes ricas tendrán que concentrarse en áreas bien protegidas por su propia guardia; dichas áreas estarán interconectadas por carreteras, muy vigiladas por sus propios policías; así y todo, las personas de recursos sólo podrán viajar por ellas en autos blindados, pues los tugurios se convertirán en viveros del crimen.

Con una mentalidad de escepticismo no tan universal, alguien podría afirmar, y ya lo han dicho varios pensadores, que entre las cosas inexistentes en este mundo, se encuentra la justicia. Es posible. Pero los hombres, como

seres dotados de conciencia moral, con aspiraciones que van más allá de lo material, considerados como hechos a imagen de alguna divinidad, con la tentación de perseguir la perfección, tenemos que creer que la justicia es posible, que ella existe; que cuando se viola puede ser restablecida y que una de las luchas permanentes del espíritu del hombre a través de la historia y que además lo justifica, es, precisamente, la búsqueda de la justicia o, más modestamente, la aspiración a la justicia.

¿Qué es lo que hemos perdido en buena parte los colombianos. Hay un reprochable cansancio de luchar, una entrega, un fatalismo que nos está condenando. Hay, también, un irresponsable ánimo de desligarse de las obligaciones y los deberes sociales. Hay una mentalidad mendicante que todo lo espera del Estado, como si una cosa fuere el Estado y otra la sociedad y cada uno de nosotros. Hay un cinismo perezoso que piensa que lo que no nos toca directamente no es de nuestra incumbencia así afecte a nuestro hermano o a nuestro vecino. Hay un egoísmo infantil e inculto, que no nos ha permitido darnos cuenta de lo trascendente que es y de las buenas consecuencias que se derivan para la sociedad y sus miembros cuando se ejercita la mentalidad solidaria. Tal vez ha sido una claudicación de todos nosotros, de todos los que en una u otra posición ocupan y ejercen posiciones de dirección social, política, económica, cívica, intelectual. A mí me ha impresionado siempre el hecho de que la aristocracia romana permaneciese durante tantos siglos al comando de la ciudad imperial, a pesar de las guerras, las crisis, las luchas de clases y los peligros y las derrotas. Si, dijo algún autor, se explica por qué esa aristocracia pagaba sus impuestos, era la primera en aceptar los sacrificios cuando se jugaba la grandeza de la ciudad; y cuando se trataba de ir a la guerra, eran los hijos de la aristocracia romana los primeros en presentarse en el campo de batalla y los primeros en morir en la vanguardia de sus legiones.

Desde este punto de vista, no se puede menos que hacerle una venia de reconocimiento, como colombianos y como ciudadanos de la humanidad, a la Fundación País Libre y a sus directivas, porque entendiendo su puesto dentro de la Patria, resolvieron hacerle frente al problema principal de la Colombia de esta fecha: El secuestro.

Y porque detrás de esta empresa hay algo más importante para todos nosotros: El rescate de la justicia.

Hay una similitud entre la justicia y la verdad. Por lo menos en el campo social. ¿Quién puede alegar la verdad para una sociedad o para un Estado en donde no existe la justicia? Cualquier otro predicado social resultará amenazado, no creído, deslegitimizado en una sociedad en donde la justicia esté ausente. Sólo mediante la invocación de la justicia se puede convocar a un pueblo a cumplir una determinada tarea.

Hace dos mil quinientos años escribía Platón, en boca de Sócrates, páginas que no se olvidan y que hoy son y mañana continuarán siendo valederas. Así lo decía: Los males de la injusticia son graves para el individuo y para la familia pero mucho más para una comunidad, porque es la negación de los presupuestos para la vida social. "La injusticia —lo dice en 'La República'— se nos aparece con un poder tal que, donde quiera se realiza, sea una ciudad, sea un ejército, la vuelve impotente para conseguir nada por la disensión y la discordia que origina, haciéndose a la vez enemiga de sí misma y de su contrario, lo justo".

Entendida así, como la entendía el griego, la justicia como una virtud y como una demostración de la sabiduría, lo que procede es demostrar que ella es posible, y que rinde sus frutos para todos, y que no es posible abandonarla o renegar de ella, sin que queden cuarteados todos los demás valores que unen

a los diversos ciudadanos en un Estado o en una sociedad.

III

El delito de secuestro tiene varias modalidades. Es permanente. En el extorsivo se busca una utilidad o un provecho. Esto es lo que persiguen los autores del ilícito. Pero tal utilidad queda en suspenso y sólo se materializa cuando a víctima o sus familiares entregan lo exigido por los secuestradores. Esta última característica ha hecho que algunos países encuentren una manera especial de dirigir sus acciones contra este tipo de delito. Se busca impedir que a los autores del secuestro se les puedan entregar los dineros, para así disuadirlos de esta actividad delictiva.

El país que más ha utilizado esta modalidad es Italia. Los resultados que ha obtenido con una legislación que trata de evitar el pago, son satisfactorios. De manera significativa, después de enero del 91, cuando allá la legislación se ajustó y se profundizó con las medidas tendientes a colocar fuera del comercio los bienes del secuestrado, de algunos de sus familiares e inclusive de allegados y amigos, cuando existieren indicios de que los bienes de estos últimos podrían ponerse al servicio del pago del rescate, se ha disminuido el número de este tipo de ilícitos.

No es del caso profundizar en la legislación italiana, cuyos principales presupuestos de ésta contienen en esta ponencia, pero me permito resaltar ante los honorables Senadores, que según datos oficiales que tengo en mi poder, dicha legislación ha dado excelentes resultados en ese país. En un principio los secuestros se disminuyeron en la mitad y ahora se encuentran en una cuarta parte.

IV

La orientación que sigue es:

1. Aumento de la multa fuera del comercio de los bienes del secuestrado y de algunos de sus familiares, así como la obligación de las instituciones financieras de abstenerse de ciertas operaciones frente a ellos.
2. Exclusión de beneficios legales.
3. Prohibición de amnistiar o indultar a los autores de este delito.
4. Creación de la fiscalía delegada y especiales atribuciones a esta entidad para combatir el secuestro.

Expresando un concepto sobre el proyecto, se considera como altamente conveniente. Por las circunstancias especiales y por los efectos disociadores que está produciendo este tipo de delito en el país. Por la experiencia italiana. Porque ésta puede ser una manera efectiva de combatirlo. Porque dicha iniciativa está avalada por más de un millón de ciudadanos y ciudadanas. Porque sin dejar de lado los otros instrumentos del Estado para combatir todo delito, éste puede ser atacado desde el punto de vista económico. Y, en síntesis, porque en el especialmente grave caso colombiano, habrá que acudir a todos los instrumentos, a todas las reservas de la sociedad y a todas las disposiciones legales que ayuden a erradicarlo.

V

La evolución de la punición de este delito en Colombia, muestra la preocupación del legislador, especialmente en los últimos años, por la evolución perniciosa del mismo.

El Código de 1837, en su artículo 719 lo llamó delito de detención privada y lo castigó con uno (1) a tres (3) años de reclusión. Lo mismo hicieron los Códigos de 1873 a 1890.

El Código de 1936, vigente hasta 1980, fue más drástico, al penalizar el secuestro llamado extorsivo con el castigo de presidio de uno (1) a siete (7) años. En este interregno la Ley 16 del 69 elevó el mínimo de presidio a 5 años y el máximo a 10.

En 1973 la Ley 21 estableció la misma pena, pero entre 6 y 12 años. El artículo 268 del C. P. de 1980 le impuso una prisión de un mínimo de seis (6) años y un máximo de quince (15). El Decreto 180 de 1988, conocido como el estatuto antiterrorista, graduó la sanción entre quince (15) y veinte (20) años, con una multa adicional entre cien (100) y doscientos (200) salarios mínimos mensuales. Luego el Decreto 2266 de 1991 convirtió en legislación permanente dicho estatuto antiterrorista. También y desde 1973, se vienen variando, haciéndolas más drásticas, las circunstancias agravantes.

VI.

Constitucionalidad del proyecto.

No existirá discrepancia en relación con algunas de las disposiciones de la presente iniciativa. Al Congreso, por facultad constitucional, le corresponde, no sólo expedir códigos, sino también modificar toda la legislación preexistente.

Existen algunas limitaciones en cuanto a la iniciativa parlamentaria, las cuales no vienen al caso, porque el proyecto no se encuentra dentro de las contenidas en el artículo 154 de la Constitución, y porque viene acompañado de más de un millón de firmas, lo cual lo encuadra dentro de lo estipulado por el artículo 155 de la misma Carta.

Hay algunos artículos, sin embargo, que exigen un más detenido análisis a la luz de lo dispuesto en la nueva Constitución.

El artículo 10 de la iniciativa permite colocar fuera de comercio los bienes del secuestrado, los de sus familiares hasta cierto grado y, en casos especiales, los de algunos de sus allegados. En este aspecto, debe analizarse al tenor de lo preceptuado en los siguientes artículos de la Constitución: Del 30, que prohíbe la confiscación; con el 29, que establece el debido proceso y con el 58 que garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título.

Y en cuanto que el artículo 12 de la iniciativa plantea restricciones e incluso prohibiciones para realizar determinadas operaciones con esas mismas personas, hay que confrontarlo con los artículos 333 y 335 de la Carta. Vayamos por partes.

No se trata de una confiscación. En el país existe una tradición clara al respecto. Jurisprudencia y doctrina están de acuerdo en que la figura de la confiscación, herencia de nuestras guerras civiles del siglo pasado, se da cuando el Estado o el Gobierno, sin compensación o pago, pasan la titularidad de un bien, de un particular, a la de los primeros. Y ello como castigo o como sanción. En varias sentencias la Corte Suprema de Justicia ha tratado el punto. La más reciente la emitió el tres de octubre de 1989, al declarar conforme a la Constitución el Decreto 1856 de ese mismo año, estatuto que dispuso el decomiso de los bienes vinculados directa o indirectamente a las actividades del narcotráfico.

Es evidente que en este caso no se trata de pasar los bienes de ninguna persona a propiedad del Estado. Ni transitoria ni definitivamente. Sus propietarios continúan siéndolo. Hay, sí, restricciones, pero éstas son temporales; y, además, son relativas, pues previa autorización del Fiscal, se permite la disposición de los mismos.

Tampoco es del caso hablar aquí de violación al principio del debido proceso. Aunque algunos puedan opinar que al colocar los bienes del secuestrado y de sus familiares fuera de comercio, se los está castigando, en el proyecto que nos ocupa no se trata de sanción alguna para ellos. Más bien se están protegiendo esos bienes y se está tratando de evitar la consecución de la principal finalidad que mueve a los delincuentes al realizar el llamado secuestro extorsivo. De otro lado, lo que la Constitución exige es que se cumplan los procedimientos señalados por el legislador, cuando se presenten unos determinados pre-

supuestos. Y en este proyecto se trata precisamente de ello.

El artículo 58 de la Constitución, es la disposición que más directamente tiene que ver con el artículo 10 del proyecto, y que es el que venimos estudiando. Ese artículo 58 garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, de acuerdo con las leyes civiles, los cuales no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Cierto que en el presente proyecto se crean restricciones para el derecho de propiedad. Pero no se lo está desconociendo ni vulnerando. Hasta los concejos municipales, en orden a regular los sectores urbanos y la estética de los mismos, establecen restricciones sobre uso y disposición de los inmuebles situados en su área.

Pero la respuesta nos la da el mismo artículo 58, cuando, a continuación de un punto seguido, estatuye: "Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social".

En la interpretación del artículo 30 de la anterior Constitución, el cual, como bien se sabe fue uno de los pocos preceptos de esa Carta que sobrevivió ante la acción de los constituyentes, la Corte expresó: "La garantía o protección constitucional del derecho de propiedad y de los demás derechos adquiridos exige, para su titular, la obligación de darle a su derecho una utilización social... la propiedad tiene una función social, lo que se traduce, como lo tiene afirmado la jurisprudencia, en que desde el punto de vista económico, es un medio de producción que interesa no solamente a su titular sino a la sociedad entera y, en pos de ese trascendental principio bifronte (individual y social) debe desarrollarse el señorío. Por consiguiente, cuando se expide una ley o un estatuto extraordinario orientado a poner en vigor tales fines y, más concretamente a eliminar la utilización de las actividades ilícitas, con medidas como el decomiso de bienes, éstas, en esas condiciones no se salen de la órbita constitucional". Y, haciendo referencia a otra providencia de 1969, del mismo y alto tribunal, se repitió "que la garantía de la propiedad privada se otorga y se alcanza con el bien entendido de que ella tiene una función social que implica obligaciones, debiendo el dueño hacer uso de ella en forma de no perjudicar a la comunidad".

La ponencia quiere resaltar una especial circunstancia de esta sentencia del 3 de octubre de 1989. Casi todos los fallos en relación con el artículo 30 (hoy 58), versaban sobre determinaciones legales o administrativas que sacaban un bien del comercio o lo expropiaban, entendiendo la utilidad pública como la realización de determinadas obras de beneficio colectivo o general, tangible, mensurable por parte de una comunidad. O interpretaban el interés social como aquellas medidas o acciones tendientes a redistribuir la riqueza, como en el caso de la reforma agraria, o a mejorar económicamente a un determinado sector deprimido de la sociedad.

Pero este fallo que venimos comentando no se refirió a ninguna de estas dos circunstancias. Este fallo alusión a un decreto extraordinario, de carácter penal que ordenó el decomiso de determinados bienes en determinados casos.

Trátase entonces de un tema similar al que aquí nos ocupa. La utilidad pública o el interés social no son solamente cuestiones materiales. En este caso concreto, en el caso del secuestro, la ley, esta ley, declara que es de interés público el imponer algunas restricciones, se repite, temporales y además no absolutas, al ejercicio del derecho de propiedad; y ello, se insiste, en beneficio de sus mismos titulares.

El artículo 12 del proyecto trata de las san-

ciones que se les pueden imponer a las entidades de crédito, en el evento de que entreguen determinadas cantidades de dinero a las personas que allí se señalan, cuando conozcan el que una de ellas se encuentra secuestrada.

Como se trata de una restricción, hilando delgado en esto de la interpretación de las normas de la Constitución, alguien podría pensar que se está violando el artículo 333 de la misma, texto que consagra que "la actividad económica es libre", y que "la libre competencia económica es un derecho", y que "el Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o restrinja la libertad económica".

Pero, para nosotros, el contenido y el alcance de esta norma están dentro de su propio contexto, que al mismo tiempo habla y añade que esa actividad económica y esa iniciativa privadas se ejercerán "dentro de los límites del bien común", y que la libre competencia "supone responsabilidades", y que toda empresa "tiene una función social que implica obligaciones". Y, como epílogo, el último inciso de la disposición que nos ocupa, dispone que "la ley delimitará el alcance de la libertad económica".

Mucho más interesante es, sin embargo, el análisis del artículo 12 del proyecto bajo lo preceptuado en el artículo 335 de la nueva Carta Fundamental.

Dispone esta última norma que las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra similar, "son de interés público".

No existe en las actas de las deliberaciones de la Constituyente, una constancia que aclare qué fue lo que se quiso establecer y cuál es el alcance de la expresión "interés público", por lo que es preciso acudir a la doctrina y, aunque pueda parecer no muy ortodoxo, a lo que en otros países significan tales palabras.

En los Estados Unidos, se considera, entre otras instituciones, a los bancos como de interés público. Dicha expresión allá tiene sus consecuencias. Una de ellas, exigirles el que se comporten como se comporta un "buen ciudadano corporativo". Lo cual supone variadas obligaciones, una de ellas avisarle a las autoridades de las transacciones que puedan conllevar algún viso de irregularidad, y otra la de colaborar activamente en el seguimiento y descubrimiento de dicha irregularidad. En los Estados Unidos, y ello como una política para combatir el lavado de dólares, las autoridades les exigen a los bancos una actividad de vigilancia constante para evitar que se cometan delitos. Inclusive, dentro del personal del banco y pagados por éste, hay funcionarios especializados y dedicados a estas tareas. Allá se ha avanzado en la teoría de la "ceguera voluntaria", que se predica para derivar responsabilidades.

En Colombia se ha tenido, por parte de las instituciones financieras, una noción muy estricta de la reserva bancaria, que no es sino un derivado de lo que genéricamente se llama secreto profesional. Y se ha partido de un principio diferente a aquél que prevalece en Norteamérica. Los bancos aquí han considerado que las restricciones y las obligaciones suyas tienen que ser más que claras, estrictamente definidas, taxativas, para cumplirlas mecánicamente.

Es esta la oportunidad no sólo de comenzar a modificar la anterior mentalidad, sino también de darle un contenido, interpretado o extraído a través de la ley —de esta ley—, a la expresión "interés público", predicado por el artículo 335 de la Constitución en relación con la actividad financiera. Que sea de interés público el que los bancos o las entidades financieras, manteniendo el principio general de la reserva bancaria, pongan en conocimiento de las autoridades competentes, en este caso la Fiscalía General de la Nación, aquellas transacciones no usuales, con algún viso de irregularidad, que den base para pensar que son producto de un ilícito.

Volvamos un poco al caso del lavado de dólares. En esta operación intervienen generalmente varios bancos. En donde se presenta la transacción más sospechosa es en el primero y en el último. Allí se dice que la primera obligación del banco es "conocer bien a su cliente", no sólo para protegerse como institución, sino para analizar las transacciones que a través de la entidad se verifican, y proceder de conformidad ante sus obligaciones con la sociedad.

No solamente en relación con las entidades financieras, la ponencia no advierte viso de inconstitucionalidad alguno, sino que piensa que, con base en el artículo 335 de la Carta, Congreso, Jueces y Gobierno, pueden exigir conductas nuevas, más solidarias y más activas por parte de los ciudadanos en la empresa de proteger los intereses de la sociedad.

Otro tema es el de la constitucionalidad de la prohibición de amnistías e indultos para esta clase de ilícitos. Aquí nos corresponde estudiar los artículos 150, ordinal 17; 201, ordinal 2; y el transitorio 30 de la nueva Carta Política.

La primera inquietud que surge, es la de aclarar si mediante una ley es posible señalarles restricciones a estas figuras, cuando el constituyente no lo ha hecho.

Cierto que no las trae el ordinal 17 del artículo 150, cuando establece como una de las funciones del Congreso "conceder... por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos por delitos políticos". Texto que es igual al numeral 19 del artículo 76 de la anterior Constitución, bajo cuya vigencia la Corte Suprema de Justicia siempre consideró que se podían excepcionar ciertos delitos, precisamente a través de las leyes que concedían aquellos beneficios.

Pero además, el ordinal 2 del artículo 201, que le otorga al Gobierno la facultad de conceder indultos en casos particulares, es muy claro al consignar que dicha facultad deberá ejercerla "con arreglo a la ley".

En cuanto al artículo transitorio 30, que le señaló facultades al Gobierno para otorgar indultos y amnistías, hay que especificar que aquellas no tienen limitantes en el futuro, pero si restricciones en cuanto al pasado, pues dichos beneficios sólo pueden cobijar delitos cometidos antes de la promulgación de la nueva Constitución. Pero también hay que tener en cuenta que esa misma disposición, en su parte final, establece que tal "beneficio no podrá extenderse a delitos atroces". Y el secuestro, en la presente iniciativa, está definido como tal.

Igualmente y para despejar cualquier duda, insistiendo en uno de los principios básicos de la legislación penal, la ponencia considera que tal prohibición sólo podrá aplicarse a los delitos que se cometan con posterioridad a la vigencia de esta ley. Es más, si hubiere alguna duda, tal presupuesto podría quedar consignado en el texto mismo.

Para concluir este capítulo, cree la ponencia conveniente insistir en que las bases constitucionales de la iniciativa, y en especial las de los artículos en comento, son claras. Los textos que se pueden invocar son muchos. El primero el preámbulo de la Constitución, pasaje que apela al fortalecimiento de la unidad de la Nación, tratando de asegurarles a los integrantes de ella "la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la libertad y la paz", todos ellos bienes del ser humano, amparados por el preámbulo, quitándose de lo que se considera los mayores valores constitucionales, y todos ellos violados por un hecho tan extendido en Colombia: el secuestro.

Y también se puede apelar al artículo 1º de la Carta Fundamental cuando estatuye que nuestra República se fundamenta en "el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general", fundamentos que a escala intolerable está minando el delito del secuestro.

Y también el artículo 2º del máximo ordenamiento le sirve de base a este proyecto, cuando consagra que las autoridades "están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Igualmente el artículo 5º, que declara, el reconocimiento "sin discriminación alguna", de la primacía de aquellos derechos inalienables de la persona humana.

Y para no cansar a los honorables Senadores, recordemos, para concluir este tema, el artículo 95 de la Constitución, consagratorio de los deberes de los ciudadanos. Entre otros: "obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas". Y se cita completo este ordinal 2, porque, se pregunta la ponencia, no es elemental decir que el secuestro pone en peligro, y grave, la vida y la salud de las personas. Y otro: "Defender y difundir los derechos humanos". Y otro: "Respetar los derechos ajenos". Y uno más: Colaborar y propender por la paz. Y este último ya citado, fundamento de ciertas obligaciones o restricciones que se adoptan en el proyecto: Colaborar con la justicia.

VII

Síntesis de la legislación italiana.

En los años setenta vivió Italia una ola de secuestros, circunstancia ésta que obligó a las autoridades a poner en vigencia normas que hacían posible colocar fuera de comercio los bienes de los secuestrados y de sus familiares. Pero dicha legislación no era lo suficientemente drástica. Los jueces, por diferentes razones, no aplicaban tales normas. Fue así como en enero del año 91, ante un nuevo aumento en este tipo de delitos, el Ejecutivo, mediante el procedimiento extraordinario, puso en vigencia un decreto con disposiciones más perentorias. En marzo, y ello porque el Congreso de ese país dispone de tres meses para darle vigencia permanente a las normas de excepción, se aprobó el texto legislativo definitivo, cuyo resumen se expone a continuación.

El Ministerio Público solicita que se coloquen fuera de comercio los bienes del secuestrado, de su cónyuge y de algunos consanguíneos y afines. También se puede extender esta medida a terceros o allegados, cuando se considere que sus bienes pueden destinarse a cubrir sumas exigidas por secuestradores.

La duración de dichas medidas es de un año, pero su vigencia puede extenderse cuantas veces y por el periodo que se juzgue conveniente para evitar dichos pagos.

En cualquier momento tales disposiciones pueden ser revocadas, por petición del interesado o del fiscal mismo, cuando se considere que ya no es del caso mantener su vigencia.

Según el artículo 3º de la ley, tales medidas no afectan ni limitan las facultades de administración, ni las de gestión, ni tampoco afectan las relaciones jurídicas preexistentes a las medidas mismas. En el evento de que se juzgue necesario o conveniente, el juez, previa consulta al fiscal, puede autorizar el que los titulares dispongan de uno o de algunos de los bienes objeto de las medidas. O sea que existe una administración controlada.

La ley italiana castiga a todo aquel que colabora en la consecución de los dineros que se destinan al pago de liberaciones de secuestrados, aun si se trata de un pariente.

Carecen de validez las transacciones que se verifiquen con la finalidad de conseguir dineros para cancelar rescates. La persona que realiza la transacción, y aun la que colabora, reciben sanciones.

No son válidos los contratos de seguros que tienen como objeto el cubrir el pago de rescates en casos de secuestros.

Quien tiene conocimiento de acciones o de hechos que constituyan secuestro, o que sabe del pago respectivo, o que conoce de cualquier circunstancia útil para capturar a los culpables, y no lo pone en conocimiento de las autoridades o lo hace en forma tardía, será penalizado.

La autoridad judicial, cuando tiene fundadas razones para considerar, que ciertas operaciones bancarias están dirigidas al pago de rescates, así se lo comunica al gobernador de la banca italiana, para que éste proceda de conformidad, el cual informará a las autoridades sobre las medidas tomadas.

Para efectos de seguimientos o para dar con los autores intelectuales del delito, se puede autorizar el retiro de dineros, o incluso el pago o el retraso en la vigencia de las medidas cautelares, es decir, en la colocación de los bienes fuera del comercio.

El Código de Procedimiento Penal Italiano trae una norma, de carácter general, que merece resaltarse, porque su aplicación se consagra para toda clase de delitos. Bajo el título de secuestro preventivo, el artículo 321 de ese ordenamiento establece: "Objeto del secuestro preventivo. 1. Cuando exista peligro de que la libre disponibilidad de una cosa que se relacione con el reato, pueda agravar las consecuencias o facilitar la comisión de otros reatos, el juez competente para pronunciarse sobre el mérito, dispondrá a solicitud del Ministerio Público, el secuestro por medio de decreto motivado. Antes del ejercicio de la acción penal, proveerá el juez para las indagaciones preliminares".

Los resultados obtenidos por Italia después de la legislación de enero del 91 son muy satisfactorios. Primero se rebajó el número de secuestros a la mitad y luego a una cuarta parte.

Cierto que ese país no sufre el azote del secuestro en la misma forma en que lo padece Colombia. Pero en mucho sí somos semejantes, por lo menos lo somos más que en relación con los Estados Unidos y otros países anglosajones, que le dan un tratamiento muy diferente al secuestro.

VIII

Análisis del texto.

La iniciativa tiene como título "proyecto de ley, por la cual se dictan medidas tendientes a erradicar el secuestro".

Ocurre, en este caso, que la legislación al respecto se encuentra dispersa, en cuanto a normas sustantivas y en cuanto a normas procedimentales. La vinculación de la guerrilla a la actividad secuestradora, los perfiles de terrorismo que tuvo en tiempos recientes y los secuestros provenientes del narcotráfico, hicieron que el Gobierno, a través de legislaciones de excepción se ocupara del tema. Hay, por lo menos, cinco estatutos que regulan la materia.

Entonces la oportunidad es adecuada para recoger esa legislación, haciéndola orgánica.

Peró la ocasión es propicia para algo que tiene alguna trascendencia. Se trataría de aprobar un estatuto penal contra el secuestro. Aunque se crea que se trata de un simple título, se insiste en la importancia del mismo, porque así la opinión comenzaría así a manejar el tema en forma específica. La gente se notificaría más con lo cual se ayudaría a cumplir mejor la función disuasiva de la pena. Y —de manera especial se recaba en este punto—, como buena parte de la efectividad del presente proyecto de ley, estriba en hacerle saber a las personas que deben colaborar más estrechamente con las autoridades en el combate en contra de esta clase de delitos, un estatuto específico ayudaría a esto último.

La ponencia propone, entonces, que el título del proyecto sea el siguiente: Proyecto de ley, "por la cual se expide el estatuto penal contra el secuestro".

Siguiendo el orden del proyecto, se pasa a analizar el articulado. El capítulo primero trata "De los delitos en particular".

ARTICULO 1º

El artículo 1º define y penaliza el secuestro extorsivo, siguiendo la redacción utilizada en la legislación vigente.

Aunque algunos tratadistas señalan alguna impropiedad en la redacción del texto adoptado por el Código Penal de 1980, pues éste habla de "sustraer", "retener" u "ocultar" a una persona, siendo, como lo anota Vicente Arenas, más propio decir, como lo decía la anterior legislación, "el que prive a otro de su libertad", la ponencia no tiene objeción para continuar en la misma redacción del proyecto.

Lo que sí se permite proponer este informe es el aumento de la pena mínima a veinticinco años y la máxima a cuarenta. Lo cual conlleva varias implicaciones. La primera; la necesidad de derogar el artículo 44 de la legislación vigente, que establece que la sanción máxima, en todos los casos, no podrá pasar de los treinta años. La segunda; al establecer en las causales de agravación, como se propone aquí, que la pena se aumente entre ocho y quince años, la sanción máxima para este tipo de delitos quedará en sesenta años.

Vendría aquí la discusión, que aún y no obstante el paso del tiempo continúa vigente entre los estudiosos del Derecho Penal, y es la de si el aumento de las penas o la agravación de las sanciones cumple un efecto disuasivo sobre los posibles autores futuros del delito.

Se podría decir, en términos generales, que pocos son los delincuentes ya instalados en su actividad que se abstienen de incurrir en los ilícitos por temor al castigo. Ello con mayores veras en nuestro país, en donde la impunidad es la regla general, a esta última es a lo cual se le apunta el delincuente.

Pero valen dos consideraciones. La primera es la de que una de las funciones de la sanción penal, y ello desde Beccaria hasta Roxin, es la de generar una prevención general. La segunda es la de que la pena aumentada o agravada puede generar la abstención en posibles futuros delincuentes que aún no han ingresado en la perniciosa actividad.

Si una vez aprobado este proyecto se llevase a cabo una acción doble, a saber, por parte de las autoridades tendiente a capturar y a condenar a algunos de los secuestradores, y por parte de los medios otra acción tendiente a informar sobre la agravación de las sanciones y las aprehensiones y condenas, podría multiplicarse el efecto disuasivo de este aumento de penas.

El artículo 44 del Código Penal vigente dispone: "Duración de la pena. La duración máxima de la pena es la siguiente: Prisión, hasta treinta años". Se propone, entonces, modificar dicho texto el cual quedaría, en lo referente a prisión, así: Prisión, hasta sesenta años.

Las circunstancias terroríficas, espeluznantes, monstruosas, a las cuales ha llegado el delito de secuestro en Colombia, fundamentan ese aumento y esa modificación del texto del artículo 44 ya citado. Porque estamos ante una legislación blanda, inapropiada para las dificultades y los retos que plantean varios delitos instalados, como Pedro por su casa, en todo el país. Porque es el momento de aplicar términos estrictos y penas severas a cierto tipo de delincuentes. Porque la opinión colombiana tendrá que cambiar de mentalidad frente a estos hechos. Porque aquí procuramos castigar lo más blandamente posible al delincuente. Casi que le pedimos excusas por aplicarle el castigo. Cuando se le impone la pena

ya se preparan rebajas de la misma, o indultos o amnistías o beneficios de cualquier otra clase, lo cual es casi que una invitación a continuar en la acción delincuencia.

ARTICULO 2º

El artículo 2º versa sobre el secuestro simple. Se propone aprobarlo como lo trae el texto original. El ponente coordinador hará, durante el debate, alguna sugerencia en relación con el delito de raptó, suprimido en el Código de 1980.

ARTICULO 3º

Sobre las circunstancias de agravación punitiva.

El inciso primero de dicho artículo señala un aumento de la pena "hasta en la mitad", cuando concurre alguna de las circunstancias que el mismo artículo define.

La ponencia propone fijar el aumento, con un mínimo de ocho años y con un máximo de quince. Y ello porque una juez benigno, de aprobarse el texto como lo trae la iniciativa, que no establece ningún mínimo, podría aumentar la pena en un día y con ello cumpliría con la sanción que se establece para el agravamiento.

Comentario a las causales de agravación.

En el numeral primero se propone especificar que la enfermedad debe tener alguna connotación. Y se sugiere adicionar ese mismo numeral, haciendo el delito más grave cuando la víctima es persona que no tiene plena capacidad de autodeterminación.

El numeral cuarto debe adicionarse con la palabra "hermana". Y, como en el caso del hurto, establecer como causal, el hecho de que el autor o los autores se aprovechen de la especial confianza que la víctima haya depositado en aquél o aquéllas. (Artículo 351, Código Penal).

En el numeral quinto, y para que exista mayor claridad, se propone cambiar la expresión "servidor público", por la de "empleado oficial", pues ocurre que el artículo 123 de la Constitución, que define quienes son los servidores públicos, sólo se refiere a los miembros de las Corporaciones Públicas, a los empleados y trabajadores del Estado y de las entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, dejando por fuera a otras personas que también están al servicio del Estado, como lo son los miembros de las Fuerzas Armadas. Además, el mismo Código Penal, en su artículo 63, define quiénes son, para efectos de las normas en él contempladas, las personas que tienen la calidad de empleados oficiales.

A los numerales segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo no se les hace ninguna observación.

La ponencia sugiere incorporar las siguientes causales de agravación:

a) Cuando se obtiene la utilidad o el provecho perseguidos por los autores. El delito de secuestro extorsivo se configura por la privación de la libertad de una persona y, además, por tener o perseguir con tal aprehensión alguna utilidad o provecho, así no se consiga ninguno de estos dos resultados. Y como aquí, en este proyecto se trata de evitar que se verifique el apogo buscado por los secuestradores, una causal obvia de agravación deberá ser el conseguir la utilidad o el provecho.

Por otra parte, al establecer esta causal de agravación, se soluciona un problema que han debido afrontar los jueces, y es el del concurso con la extorsión. Ahora, este delito complejo, subsumirá el de extorsión.

b) Cuando se cometa con la finalidad de conseguir servicios médicos o afines. Es el caso de la guerrilla.

c) Cuando se afecten gravemente los bienes o la actividad de la víctima. Perjuicios que generalmente ocurren, en especial cuando se trata de secuestros prolongados. Esta circunstancia de agravación la consagra el Código Penal argentino en su artículo 142.

d) Cuando en razón o por causa del secuestro, le sobrevengan a la víctima la muerte o lesiones personales. Causal que no requiere de mayores explicaciones adicionales.

ARTICULO 4º

Circunstancias de atenuación punitiva.

Está para estudio de la comisión la propuesta de rebajar el término inicial de quince días a cinco.

ARTICULO 5º

Concierto para secuestrar.

El artículo que se comenta trae una pena específica en el evento de que el concierto para delinquir lo sea para secuestrar, con penas también específicas.

Desde el punto de vista estrictamente doctrinario se podría anotar que no resulta muy técnico crear una figura específica de concierto en este tipo de delito, pues por vía general y con un castigo también genérico, el artículo 186 del Código Penal regula esta figura. Aunque también se podría observar que el secuestro ha llegado y está creciendo en proporciones tales, que se justifica una figura especial para el concierto con esta finalidad. Además, aquí se trata de un estatuto penal especial, en el cual caben bien tales excepciones a la estricta técnica jurídica.

Para mayor claridad se sugiere añadirle a este artículo la expresión "por eso solo hecho".

ARTICULO 6º

Enriquecimiento ilícito de particulares.

Se tipifica aquí el delito de enriquecimiento ilícito, sin exigir la cualificación que trae el artículo 148 del Código Penal, en cuanto al sujeto activo del mismo, el cual, en este último caso, debe ser un empleado oficial.

El artículo 10 del Decreto 2266 de 1991 adoptó como legislación permanente el artículo 1º del Decreto 1895 de 1989, el cual trae una redacción muy semejante a la que consagra el proyecto en su artículo 6º. Este último añade la expresión "y siempre y cuando el hecho no constituya otro delito".

Dicho añadido es positivo, pero habría que hacer un análisis a la luz de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia sobre el ya mencionado Decreto 1895, cuando habló de la constitucionalidad condicionada.

Para aclarar esta referencia, hay que recordar que el Decreto 1895 fue dictado para combatir al narcotráfico. Allí se dispuso que quien "de manera directa o por interpuesta persona obtenga para sí o para otro incremento patrimonial no justificado, derivado, en una u otra forma, de actividades delictivas", incurría en el delito de enriquecimiento ilícito de particulares.

La Corte encontró que dicha norma estaba de acuerdo con la Constitución, siempre que el incremento patrimonial no justificado fuese producto de actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico y conexos.

Hay que advertir que en este caso se trataba de una norma expedida al amparo del antiguo artículo 121 de la anterior Constitución, caso en el cual se exigía conexidad entre los motivos aducidos en el decreto que declarara turbado el orden público, y el decreto extraordinario que tomaba las medidas en concreto. Y uno de los motivos que fundamentaban, en aquel entonces, la declaratoria de turbación del orden público, eran las actividades del narcotráfico.

Para mayor seguridad y para subsanar posibles razones de no concordancia, se propone

poner así en el encabezamiento: "Enriquecimiento ilícito de particulares, derivado del secuestro".

Es posible pensar que la parte final de dicho artículo 6º contraría el principio de la legalidad, que exige que las penas y las sanciones estén previa y ciertamente determinadas, lo cual, como lo saben los honorables Senadores, está ratificado por el artículo 29 de la Carta.

Considera esta ponencia, que aún a la luz de las nuevas disposiciones constitucionales, no se viola el principio de la legalidad, pues éste lo que exige es que la sanción esté contenida en la ley. Cuando se ordena el comiso o el decomiso de los bienes que se han utilizado para realizar una acción delictuosa, tampoco se conoce el monto del valor de los mismos. En la sentencia que se comenta, la Corte declaró conforme a la Constitución, la multa que se estableció para el enriquecimiento ilícito de los involucrados en el narcotráfico, siendo aquella igual al incremento ilícito conseguido. Además, la misma indeterminación podría predicarse en relación con el inciso segundo del artículo 34 de la Constitución, que permite que por sentencia se declare extinguido el dominio de los bienes adquiridos mediante el enriquecimiento ilícito.

ARTICULOS 7º, 8º y 9º Favorecimiento, recepción y omisión de informes, respectivamente.

Es posible afirmar, en relación con los anteriores artículos, lo que ya se trató al analizar el texto del artículo 5º, o sea la posible falta de técnica jurídica, al establecer como tipos especiales para el secuestro, unas figuras penales ya consagradas por la vía general. Pero lo mismo que se explicó en relación con el texto de ese artículo 5º, excusa el volver a explicar por qué se solicita la aprobación del texto que trae la propuesta original.

Pero la ponencia quiere ir un poco más allá. Como los buenos resultados del presente proyecto, caso de convertirse en ley de la República, dependerán de la posibilidad que tengan las autoridades de noticiarse del hecho del secuestro en particular, se proponen dos nuevos artículos, cuyo tenor serían los siguientes textos:

Artículo nuevo. El que no diere aviso a las autoridades de un secuestro de cuya comisión tenga conocimiento, incurrirá en prisión de seis (6) meses a un (1) año.

Artículo nuevo. Como principio especial, los jueces y las autoridades competentes deberán, de oficio, adelantar las investigaciones correspondientes, cuando tengan conocimiento, por cualquier medio, de que se ha cometido un posible delito de secuestro.

Las investigaciones preliminares tenderán a averiguar el hecho del secuestro, y una vez existan indicios que permitan pensar razonablemente que tal delito se ha cometido, procederán, en concordancia con la Fiscalía General de la Nación, a tratar de que se provea lo dispuesto en la presente ley en relación con los bienes del secuestrado y de las personas a que se refiere el artículo 16 de la presente ley.

La Procuraduría General de la Nación dispondrá de sistemas especiales de vigilancia y seguimiento en los casos de investigación de los delitos de secuestro.

La explicación de estos dos textos es simple.

El artículo 25 del Código de Procedimiento Penal establece el deber de denunciar para todos los habitantes del territorio nacional. Pero al paso que el no denuncia es contravención en el caso de que se trate de un particular, es delito en el caso del funcionario público, pero el artículo 153 del C. P. solamente lo penaliza con la pérdida del empleo. La propuesta busca, además de obligar a la denuncia, el terminar con los profesionales especializados en la negociación del monto de los rescates y el crear en la sociedad la cultura de la colaboración con las autoridades, me-

dante acciones más positivas que las del simple espectador.

Se proponen estas dos nuevas disposiciones, no obstante el ser claro para la ponencia que se puede ir en contra de la estricta técnica legislativa. Puede ser, además, el contenido de estos artículos, reiterativo, pero una de las bases de esta ponencia, y también del proyecto, es el artículo primero de la Constitución Nacional. Y hay que invocarlo en todo momento, pues tal ordenamiento expresa que dos de los fundamentos de nuestro Estado son la solidaridad de las personas que integran la patria colombiana y la prevalencia del interés general. Además, el artículo 95 de la Carta, al establecer las obligaciones de los colombianos, señala como uno específico, la de colaborar para que se dé un buen funcionamiento de la administración de justicia.

El Capítulo Segundo trata de las facultades de la Fiscalía General de la Nación. Se analiza a continuación, aunque para respetar la mejor técnica legislativa, en el texto propuesto el Capítulo II será el de los temas procesales.

Artículo 10. Congelación de bienes.

El artículo 10 dispone que la Fiscalía General de la Nación podrá congelar los bienes de la persona secuestrada, los de su cónyuge, compañero o compañera permanente, de ciertos parientes y de otras personas, en este último caso cuando existan razones para considerar que esos bienes pueden servir para el pago de liberaciones de secuestrados.

Hay que darle un tratamiento más flexible a los bienes objeto de congelación, cuando son los parientes quienes ponen en conocimiento de la Fiscalía o de la autoridad el hecho del secuestro. Hay que sancionar la burla de las congelaciones y de los pagos posteriores en el caso del secuestro.

El inciso segundo, en el evento de congelación de bienes de otras personas distintas a los parientes, establece que ésta se verificará "previa audiencia con el interesado". Más adecuado parece sustituir dicha palabra "interesado" y colocar "posible afectado".

En cuanto a la constitucionalidad de dicha norma, la ponencia, para mayor claridad, prefiere dedicarle un capítulo aparte.

El párrafo primero dispone que tales contratos, cuando van orientados a allegar recursos para cancelar liberaciones "son ineficaces de pleno derecho". En la discusión del texto la comisión dilucidará si es más conveniente dicha expresión o más bien la sanción de "nulidad" para dichas transacciones. La ponencia se inclina por mantener la ineficacia de pleno derecho.

En el inciso segundo del párrafo segundo del artículo en comento, se estatuye que la Fiscalía podrá autorizar "negociaciones", "previa comprobación" de que aquéllas no persiguen pagos para liberaciones de secuestrados". Parece más conveniente utilizar la palabra transacciones en lugar de negociación, y también aclarar qué significa la expresión previa comprobación.

Opina la ponencia, que, para ir más allá en esto de evitar la cancelación de sumas para obtener liberaciones de secuestrados, debe incluirse un artículo que castigue a todas aquellas personas que, a sabiendas, intervengan en contratos que directa o indirectamente persigan esa finalidad.

Artículo 11. Se refiere a la duración de la congelación de los bienes.

En el artículo 11 se establece que la congelación anterior durará un año, con posibilidad de prórroga. La ponencia propone una aclaración elemental. Como principio está bien el término de un año y la prórroga indefinida cuando ella sea justificada, que es lo que trae la legislación italiana. Pero por la forma como

está redactado el artículo 12, da a entender que tal término es la duración mínima, siendo evidente que si la situación de secuestro se resuelve antes de un año, la Fiscalía deberá proceder inmediatamente a colocar los respectivos bienes dentro del comercio.

Artículo 12. Versa sobre las sanciones a las instituciones financieras.

Las sanciones específicas para las instituciones financieras se consagran en el artículo 12 de la iniciativa. Esta última expresión es genérica. Podría desglosarse específicamente cada una de las especies en las cuales tiene interés el proyecto. Utiliza la norma la expresión clientes, la cual debe sustituirse por otra de mayor exactitud jurídica. Autoriza a pagar o a entregar sumas hasta por dieciséis (16) salarios mínimos en el caso de secuestros. Aunque la expresión es más amplia, podría ser más adecuado autorizar a dichas instituciones a entregar sumas que correspondan al giro ordinario de los negocios de las personas cuyos bienes están fuera de comercio, con la obligación inmediata de poner en conocimiento de la Fiscalía las entregas superiores a determinada cantidad y además con la obligación de rendir informes periódicos sobre esas transacciones a la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 13. Se refiere a informes y autorizaciones.

El artículo 13 avanza en la reglamentación de las instituciones de crédito ante los eventos consagrados en el proyecto. Por consideraciones de técnica legislativa la palabra "deben" es mejor sustituirla por la palabra "deberán". Además hay que aclarar que, de ninguna manera, este artículo contiene funciones de coadministración, impropias de la Fiscalía. Lo son de vigilancia y buscan el impedir el pago de rescates o hacer el seguimiento de dineros o disuadir del pago mismo. Tan es así, que el inciso segundo del mismo artículo dispone que si en diez días la Fiscalía no se ha pronunciado, la institución financiera podrá efectuar el giro, palabra que, sugerimos, deberá ser reemplazada por la de entrega.

Artículo 14. Fiscalía Delegada para el Secuestro.

Como la lucha contra el secuestro justifica muchas y muy especiales acciones por parte del Estado, el artículo 14 autoriza la creación de la Fiscalía Delegada para el Secuestro. Algunos han considerado que tal Fiscalía Delegada constituye un aparato demasiado extenso, y que por lo tanto sería más conveniente hablar de autorizaciones para crear unidades de Fiscalía y unidades de cuerpo técnico de investigación del secuestro.

Como la ponencia considera que quien mejor puede determinar, desde el punto de vista administrativo, si las acciones contra el secuestro ameritan una u otra creación, es el propio Gobierno, deben dársele a éste autorizaciones discrecionales para que proceda de una o de otra manera.

En el párrafo único de este artículo se habla del "cuerpo técnico de policía judicial", organismo que ya no existe y que ha sido reemplazado por el "cuerpo técnico de investigación de fiscalía", por lo cual deberá suprimirse la primera de las expresiones y reemplazarse por la segunda.

Artículo 15. Facultades al Fiscal.

El artículo 15 consagra las facultades del Fiscal para solicitar información. La ponencia lo encuentra lógico. Tal vez, y aunque se considere que se está yendo mucho más allá del proyecto, deberán imponerse sanciones cuando las entidades contenidas en el inciso 2º del artículo 15, no presenten las informaciones correspondientes. Porque esta disposición

busca proteger los derechos de terceros de buena fe, debería discutirse si es más apropiado suprimir la frase "de pleno derecho", o la de establecer la nulidad. Igualmente, para la defensa de los terceros, será bueno que se requiera una providencia del Fiscal, con la suficiente publicidad, para que se garanticen tales derechos y se eviten daños injustificados, repetimos, a terceros de buena fe.

Artículo 16. Créditos, fianzas y avales.

El artículo 16 prohíbe el otorgamiento de créditos, fianzas, avales o dineros destinados al pago de la liberación de secuestrados. La ponencia propone una redacción levemente distinta, para obviar expresiones como "so pena", por otras más de acuerdo con la exactitud jurídica.

Se plantea un artículo nuevo que establece la ineficacia de pleno derecho, y por consiguiente la no exigibilidad de las sumas entregadas, cuando se viole la prohibición contenida en el artículo 16.

Avanzando en los objetivos del proyecto y de la ponencia, en donde se busca evitar el pago de la liberación de los secuestrados, se propone un artículo nuevo en el cual se sancione a las compañías multinacionales y a las subcontratistas de éstas, con multas e inclusive con la cancelación de los contratos respectivos, cuando contribuyan al pago de rescates de secuestrados.

Artículo 17. Contrato de seguros.

El proyecto aborda en el artículo 17 el asunto de los seguros que se toman para cubrir el riesgo del secuestro.

Artículo 18. Bienes por fuera del comercio.

No presenta ninguna dificultad aprobar este artículo como lo trae el proyecto original.

Artículo 19. Amnistía e indulto.

Este artículo excluye de los posibles beneficios futuros de amnistía o indulto a los autores o partícipes (y es la terminología que debe emplearse) del delito de secuestro.

La ponencia consigna que en este punto ha existido diversidad de pareceres y fórmulas por parte de los distintos ponentes. El ponente coordinador se muestra partidario de la aprobación, entendiéndolo que dicha prohibición cubre solamente los delitos de secuestro que se cometan con posterioridad a la presente ley.

Algunos han considerado que tal exclusión puede afectar futuras negociaciones de paz. Opina el coordinador que el legislador no debe permitir que los grupos guerrilleros, al amparo de unos posibles perdones, continúen con su actividad secuestradora, financiando su acción destructora a través de este proditorio sistema, violatorio casi como el que más, de los derechos humanos de las víctimas.

Se ha dicho, y con razón, que lo que por ley se prohíbe por ley venidera puede volverse a autorizar. Cierto. Pero los grupos guerrilleros que continúan con su exasperante combate contra los colombianos, casi que dan por descontado que las próximas negociaciones de paz, tendrán como presupuesto la concesión de la correspondiente amnistía o indulto. La jurisprudencia, si así puede llamarse, indica que en las un poco más lejanas negociaciones no se concedieron estos beneficios. Más tarde, durante la administración Betancur comenzaron a darse. Y ese es el camino que parece habremos de recorrer nuevamente.

Y es lo que hay que aclararles desde ya: El que en principio no habrá este tipo de perdones u olvidos, de persistir la guerrilla en la realización de este tipo de ilícitos.

Artículo 20. Exclusión de rebaja de penas.

La terminología actual se refiere a autores y copartícipes.

El artículo ha recibido observaciones, en el sentido de que la finalidad de la pena no es sólo el darle el merecido castigo a quien ha delinuido, sino también el tratar de rehabilitarlo. Y para ello se establece una especie de premios, que son rebajas, condenas especiales, etc. Y que el artículo, se añade, condena sin ningún beneficio para quien demuestre su intención de rehabilitarse.

No obstante esas observaciones, se considera conveniente mantener las prohibiciones contenidas en la disposición que se comenta.

Y se propone algo más: Deben prohibirse la posibilidad de la suspensión de la detención preventiva y de la ejecución de la condena. Además, la libertad provisional, de que trata el artículo 415 del Código de Procedimiento Penal, sólo podrá concederse por pena cumplida.

Artículo 21. Trata de las sanciones especiales para el servidor público.

Sería más amplio hablar de empleados oficiales, al tenor del artículo 63 del Código Penal.

Se propone un artículo sobre la vigencia de la ley.

IX

En reunión sostenida por los ponentes se expresaron diferentes puntos de vista. Hubo acuerdo sobre la conveniencia de la orientación general del proyecto. En cuanto a la prohibición de las amnistías y los indultos, las opiniones fueron encontradas. También se presentaron interesantes sugerencias, pero, para agilizar la presentación de este informe, se convino que el coordinador consignaría sus inquietudes y opiniones, y que los demás ponentes se reservarían la exposición de sus iniciativas, de sus inquietudes y de sus acuerdos, para expresarlas durante las discusiones de la comisión. Se adjunta documento contentivo de los puntos de vista del honorable Senador Andrés Pastrana.

El coordinador agradece tal muestra de confianza, por parte de sus colegas, así como manifiesta también su especial gratitud para con la Presidencia de la Comisión, por haberle confiado la delicada pero muy gratificante tarea de informarles a los honorables Senadores sobre esta importante iniciativa.

En consecuencia, este informe concluye presentando la siguiente proposición:

Dése primer debate al proyecto de ley, "por la cual se dictan disposiciones tendientes a erradicar el secuestro", con las modificaciones propuestas.

De los honorables Senadores,

Luis Guillermo Giraldo Hurtado, ponente coordinador, **Alberto Santofimio Botero**, **Roberto Gerlein Echeverría**, **Jorge Ramón Elías Náder**, **Andrés Pastrana Arango**, **José Renán Trujillo**, ponentes.

Santafé de Bogotá, D. C., septiembre 16 de 1992
Dector

LUIS GUILLERMO GIRALDO HURTADO
Coordinador de Ponentes
Proyecto Antisecuestro
Ciudad.

Apreciado doctor:

Dado que la Presidencia de la Comisión Primera del Senado de la República me ha conferido, junto con usted y otros distinguidos Senadores, el honoroso encargo de rendir ponencia sobre el Proyecto de ley número 125 de

1992, "por la cual se dictan medidas tendientes a erradicar el secuestro", presentado por iniciativa de la Fundación País Libre con el respaldo de la opinión pública y de un numeroso grupo de Congresistas, considero pertinente consignar ante usted, como coordinador de los ponentes del referido proyecto, algunas consideraciones en torno al mismo.

Es importante destacar la labor desarrollada por la Fundación País Libre, ejemplo de liderazgo y de participación ciudadana en la búsqueda de las soluciones para los problemas del país. Para muchas familias colombianas el problema del secuestro es un drama gigantesco, considerado con razón como la más grave afrenta que sufre nuestra sociedad. El país siente en toda su brutalidad aberrante lo que significa el secuestro, sus efectos disolventes sobre las bases sociales, y las tensiones que crea, así como la crisis moral que presu-

pone. Las estadísticas que aporta "País Libre", en la exposición de motivos para demostrar el auge del brutal delito debieran estremecer la conciencia de una sociedad que se disuelve ante nuestros ojos y cuya descomposición tenemos la obligación moral y política de enfrentar en nuestra calidad de representantes y voceros de la angustia popular. Azote en principio de las familias adineradas el secuestro extendió después sus garras sobre todas las capas sociales hasta el extremo de poder decir hoy con tristeza que no hay familia colombiana exenta de sufrir en algún momento su cruel embestida.

Las consecuencias económicas y sociales son gigantescas. La fuga de capitales y los impedimentos a la inversión nacional y extranjera encuentran una razón en el secuestro que como lo dice el Gobierno en su estrategia contra la violencia es el delito de "mayor impacto social".

La libertad en Colombia está, por lo tanto, seriamente castigada. La sociedad esclava de los enemigos de la tranquilidad, esto significa que debemos conformar una estructura social nueva, basada en la aplicación real de ideales conocidos, como el de la libertad, la justicia y el respeto por la vida.

La legislación colombiana en el artículo 268 del Código Penal contemplaba una pena de 6 a 15 años de prisión para el secuestro extorsivo, posteriormente aumentada por el estatuto antiterrorista de 15 a 20 años de prisión, siendo actualmente legislación permanente según lo establecido en el Decreto 2266 de 1991.

Por el artículo 49 del Decreto número 2271 de 1991 el Ejecutivo otorgó el conocimiento de los delitos de secuestro y extorsión a los jueces de orden público, recubriéndolos así de un juzgamiento especializado y rodeado de mayores garantías. La Constitución de 1991 creó la Fiscalía General de la Nación garantizando una mayor eficacia en la labor de investigación y acusación en los delitos más graves y perturbantes de la tranquilidad. El doctor Gustavo De Greiff, Fiscal General de la Nación, comparte la global preocupación por la ausencia de mecanismos eficientes de investigación y acusación en el delito de secuestro. Por ello, anunció la creación de un cuerpo élite de fiscales especializados en los delitos de secuestro y extorsión garantizando así a los jueces elementos probatorios que los conduzcan con rapidez y objetividad a sancionar y cerrar con justicia los casos de privación delincencial de la libertad.

El Estado, pues, ha demostrado a través de reformas a las leyes penales su interés por combatir el secuestro. Sin embargo, como lo vimos, el ilícito ha aumentado, lo que tal vez nos indica que sólo la recta y cumplida ejecución de las leyes, una autoridad con carácter y una sociedad responsable, nos permitirán acabar con el delito. Aún así, tenemos la certeza de que hace falta una normatividad más creativa y más eficiente para recuperar la tranquilidad perdida.

En cuanto al proyecto presentado por la fundación "País Libre", el que en buena hora ha recibido el respaldo de todos los estamentos sanos de la sociedad colombiana, deseo hacer algunos comentarios, siguiendo el orden del articulado y la división por capítulos que hicieron sus autores:

CAPITULO I

De los delitos en particular.

Se propone el aumento de las penas contempladas para el secuestro en la legislación actualmente vigente, de tal manera que los autores del delito incurrirían en pena de prisión de veinte (20) a veinticinco (25) años además de multa equivalente desde cien (100) hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales.

El proyecto de País Libre revive la figura del secuestro extorsivo, que había sido modificada por el Gobierno Nacional y que dio paso a un amplio vacío jurídico al eliminar el factor teleológico en la tipología del secuestro tipificando solamente las acciones de retener, ocultar, arrebatarse y sustraer. Por tanto, comparto plenamente la modificación propuesta.

Igualmente considero adecuadas las circunstancias de agravación punitiva previstas en el artículo 3º del proyecto.

En cuanto a las circunstancias de atenuación punitiva estimo que el término de quince (15) días dentro del cual debería dejarse voluntariamente en libertad a la víctima para tener derecho a la rebaja de pena, puede resultar demasiado amplio, considerando el terrible sufrimiento y la angustia que deben soportar tanto la víctima como sus allegados, además de algunas consideraciones de tipo práctico, como la de que el término de quince (15) días da margen suficiente para esconder adecuadamente al secuestrado, movilizarlo a sitios más seguros para los delincuentes, presionar a los familiares, etc., Por tanto, sugiero que ese término se reduzca a cinco (5) días.

Comparto los artículos cinco (5) al nueve (9) del proyecto, referentes al concierto para secuestrar, enriquecimiento ilícito de particulares, favorecimiento, receptación y omisión de informes. Sin embargo, considero conveniente tipificar con mayor precisión la figura de la complicidad establecida en el artículo 24 del Código Penal, eliminando la promesa anterior al hecho delictivo y enumerando algunas conductas que pudieran considerarse como actos de ayuda al secuestro. De igual modo, estimo necesario hacer mayor hincapié en el estímulo a quienes colaboren con la justicia en el rescate de los secuestrados o la captura de los delincuentes. Para estos propósitos, sugiero la adición de dos nuevos artículos al proyecto, que pasarían a ser los números 10 y 11, cuya redacción sería del siguiente tenor:

Artículo 10. El que con pleno consentimiento preste ayuda directa o indirecta para la realización de los delitos señalados en este capítulo incurrirá en la pena correspondiente a la infracción disminuida de una tercera parte a la mitad.

Se consideran actos de ayuda a la actividad del secuestro los siguientes:

1. Suministrar dinero, aeronaves, embarcaciones, vehículos, instalaciones, armas, municiones, equipos de comunicación e información de la víctima o de sus familiares.

2. Construcción, cesión, utilización o arrendamiento de cualquier tipo de alojamiento, inmueble o elemento susceptible de ser destinado a la realización del secuestro.

Artículo 11. El que preste eficaz colaboración a los investigadores y autoridades judiciales que permita la captura de los secuestrados, obtendrá los beneficios otorgados por el programa especial de protección a los colaboradores de la justicia y recibirá del Erario a título de gratificación el equivalente a 200 salarios mínimos, exentos de todo impuesto en el respectivo año gravable.

CAPITULO II

Facultades de la Fiscalía General de la Nación.

Sin lugar a dudas, la congelación de los bienes del secuestrado y de sus parientes más cercanos en forma oficiosa e inmediata por la Fiscalía General de la Nación es la parte medular del proyecto. Sin desconocer las inquietudes de carácter constitucional y las críticas que la conveniencia de dicha medida suscitará, considero que puede ser un arma muy eficaz en la lucha contra el flagelo del secuestro. Aunque aparentemente la medida podría hacer más gravosa la situación del afectado, en última instancia considero que saldrá beneficiado y sobre todo, será la sociedad entera la que percibirá las bondades de una medida indudablemente draconiana pero necesaria. La gravedad extrema de la situación que vivimos amerita medidas extremas, heroicas. El Estado colombiano, la sociedad entera, debe dar un viraje radical en el tratamiento que hasta ahora se ha dado al problema generado por este complejo delito, en el sentido de mirar con cierta humana complacencia el deseo de los familiares del secuestrado de pagar el rescate para devolverlo vivo al seno del hogar. Sinceramente creo que debemos oponernos al pago de los rescates, utilizando incluso el poder coercitivo del Estado para tal efecto, porque obviamente el éxito del delincuente estimula la propagación del delito.

En este orden de ideas, estimo convenientes los artículos 10, 11, 12, 13 y 15 del proyecto, referentes, en su orden, a la congelación de los bienes, a la duración de la medida, a las sanciones y a los informes y autorizaciones y a las facultades del fiscal para solicitar información.

En cambio, considero inconveniente la creación de una fiscalía delegada para el secuestro, básicamente por dos razones: La primera, porque implicaría modificar toda la estructura funcional de la fiscalía, edificada en forma paralela a la organización judicial: Así como hay jueces regionales, de circuito, etc., así también las fiscalías son regionales, de circuito, ante el Tribunal, etc., y desde luego crear fiscales delegados para investigar exclusivamente un delito, en cierta forma implicaría introducir un elemento perturbador en la organización de la entidad; la segunda, porque el fiscal delegado para el secuestro tendría una grave limitante en su competencia que le impediría en principio investigar los delitos conexos con el secuestro, como homicidios, hurtos, violaciones, etc.

Además, como lo mencioné atrás, entiendo que el señor Fiscal General está trabajando en la organización interna de una unidad especializada contra el secuestro, en colaboración con los organismos de seguridad, lo cual haría innecesaria la fiscalía delegada. En consecuencia, sugiero suprimir el artículo 14 del proyecto.

CAPITULO III

Prohibiciones.

Comparto la idea de establecer talanqueras que obstaculicen la obtención de los recursos necesarios para el pago de los rescates y en este sentido considero adecuadas las normas que se pretenden plasmar en los artículos 16 y 17 del proyecto.

CAPITULO IV

Asuntos procesales.

Los bienes muebles o inmuebles utilizados en la comisión del delito deben ser colocados fuera del comercio y su dominio extinguido en favor del Estado. Pero la norma que concretaría esta tesis, introducida en el artículo 18 del proyecto, en mi concepto tendría el

defecto de no dejar suficientemente a salvo los intereses de terceros de buena fe. El artículo, tal como está redactado, implicaría que por ejemplo si se utilizara para cometer el delito un carro robado, su propietario correría el riesgo de perderlo definitivamente ante una interpretación taxativa de la disposición. Lo mismo sucedería cuando se esconde al secuestrado en una casa tomada en arriendo a un propietario inocente y desprevenido.

Sugiero entonces modificar la redacción del artículo 18 para darle más claridad a la protección de los derechos de los terceros de buena fe, para lo cual propongo la siguiente redacción:

Artículo 19. **Bienes por fuera del comercio.** Los bienes muebles o inmuebles que sean utilizados para cometer un delito de secuestro o para mantener en cautiverio a la víctima o que provengan de la ejecución del ilícito, quedarán fuera del comercio a partir de su aprehensión, incautación u ocupación y, en la misma sentencia en la que se condene a los responsables, se declarará extinguido el dominio sobre éstos, siempre y cuando el titular haya conocido o consentido la realización del hecho delictivo.

Los bienes sobre los cuales versa este artículo se destinarán a pagar las indemnizaciones por daños morales y materiales que se han ocasionado al secuestrado y sus familiares: El saldo, si lo hubiere será entregado al Unase para la adquisición de equipos avanzados de rescate, elementos de operación, medios de transporte aéreos, terrestres y marítimos, de comunicación y rastreo, etc.

Cordialmente,

Andrés Pastrana Arango
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO

PARA EL PROYECTO DE LEY NUMERO 46

El título sugerido es el siguiente: Proyecto de ley, "por la cual se otorga el Estatuto Nacional contra el Secuestro".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

De los delitos en particular.

Artículo 1º **Secuestro extorsivo.** El que arrebatase, sustraiga, retenga u oculte a una persona con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios de carácter político, incurrirá en prisión de veinticinco (25) a cuarenta (40) años y multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos mensuales.

Artículo 2º **Secuestro simple.** El que con propósitos distintos a los previstos en el artículo anterior, arebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de cien (100) a doscientos (200) salarios mínimos mensuales.

Artículo 3º **Circunstancias de agravación punitiva.** La pena señalada en el artículo 1º se aumentará entre ocho (8) y quince (15) años, si concurre alguna de las siguientes circunstancias:

1. Si el delito se comete en persona inválida, o enferma de algún cuidado, o menor de dieciocho (18) años, o mayor de sesenta (60) años, o que no tenga la plena capacidad de autodeterminación, o mujer embarazada.

2. Si se somete a la víctima a tortura física o moral durante el tiempo que permanezca secuestrada.

3. Si la privación de la libertad del secuestrado se prolonga por más de treinta (30) días.

4. Si se ejecuta la conducta respecto de ascendiente, descendiente, adoptante o adoptivo, hermano o hermana, cónyuge, compañera o compañero permanente, o afín en línea directa en primer grado, o aprovechando la confianza depositada por la víctima en el autor o en alguno de los coparticipes.

5. Si se comete en persona que sea o hubiere sido empleado oficial y por razón de sus funciones.

6. Cuando se presiona la obtención de lo exigido, con amenaza de muerte o lesión del secuestrado o con ejecutar acto que implique peligro común, grave perjuicio a la comunidad o a la salud pública.

7. Cuando se comete con fines terroristas.

8. Cuando se obtenga la utilidad o el provecho perseguidos por los autores o coparticipes.

9. Cuando se cometa con la finalidad de conseguir servicios médicos o afines.

10. Cuando se afecten gravemente los bienes o la actividad de la víctima.

11. Cuando en razón o por causa del secuestro, le sobrevengan a la víctima la muerte o lesiones personales.

Parágrafo 1º La pena señalada en el artículo 2º de la presente ley, se aumentará hasta en la mitad cuando concurriere alguna de las circunstancias anteriores.

Parágrafo 2º El artículo 44 del Decreto-ley 100 de 1980, Código Penal, quedará así:

Duración de la pena. La duración máxima de la pena es la siguiente:

- Prisión, hasta sesenta (60) años.
- Arresto, hasta cinco (5) años.
- Restricción domiciliaria, hasta cinco (5) años.
- Interdicción de derechos y funciones públicas hasta diez (10) años.
- Prohibición del ejercicio de un arte, profesión u oficio, hasta cinco (5) años.
- Suspensión de la patria potestad hasta cinco (5) años.
- Prohibición de consumir bebidas alcohólicas hasta tres (3) años.

Artículo 4º **Circunstancias de atenuación punitiva.** Si dentro de los cinco (5) días siguientes al secuestro, se dejare voluntariamente en libertad a la víctima, sin que se hubiere obtenido alguno de los fines previstos en el artículo 1º de esta ley, la pena se disminuirá hasta la mitad.

En el caso del artículo 2º de la presente ley, habrá lugar a igual disminución de la pena, si el secuestrado, dentro del mismo término fuere dejado voluntariamente en libertad.

No habrá lugar a la atenuación si concurriere una de las circunstancias señaladas en los numerales 5, 6, 7 y 11 de la presente ley.

Artículo 5º **Concierto para secuestrar.** Cuando varias personas se concierten con el fin de cometer un delito de secuestro, cada una de ellas será penada, por ese solo hecho, con prisión de cinco (5) a diez (10) años. La pena se aumentará en una cuarta parte, para quienes promuevan, encabecen o dirijan el concierto.

Artículo 6º **Enriquecimiento ilícito de particulares derivado del secuestro.** El que de manera directa o por interpuesta persona obtenga para sí o para otro incremento patrimonial no justificado, derivado en una u otra forma del secuestro, y siempre y cuando el hecho no constituya otro delito, incurrirá, por ese solo hecho, en prisión de cinco (5) a diez (10) años, y en multa equivalente al valor del incremento ilícito logrado, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 34 de la Constitución.

Artículo 7º **Favorecimiento.** El que fuera de los casos de concurso de delito, tenga conocimiento de la comisión de un delito de secuestro y sin concierto previo, ayudare a eludir la acción de la autoridad, o a entorpecer la

investigación correspondiente, incurrirá en prisión de uno (1) a cinco (5) años.

Artículo 8º **Receptación.** El que fuera de los casos de concurso en el delito, oculte o ayude a ocultar o a asegurar, o quien utilice el producto de un delito de secuestro, incurrirá en prisión de uno (1) a cinco (5) años.

Artículo 9º **Omisión de informes.** El que conociendo de los planes o actividades encaminadas a la ejecución de un delito de secuestro, no diere aviso oportuno a las autoridades, o no denunciare un secuestro de cuyos autores o participes tenga conocimiento, incurrirá en la pena establecida en el artículo anterior.

Artículo 10. **Omisión de aviso.** El que no diere aviso a las autoridades de un secuestro de cuya comisión tenga conocimiento, incurrirá en prisión de seis (6) meses a un (1) año.

Artículo 11. **Obligación especial de investigación.** Los jueces y las autoridades competentes deberán, de oficio, adelantar las investigaciones correspondientes, cuando tengan conocimiento, por cualquier medio, de que se ha cometido un posible de secuestro.

Las investigaciones preliminares tenderán a averiguar el hecho del secuestro, y una vez existan indicios que permitan pensar razonablemente que tal delito se ha cometido, procederán, en concordancia con la Fiscalía General de la Nación, a tratar de que se provea lo dispuesto en la presente ley, en relación con los bienes del secuestrado y de las personas a que se refiere el artículo 12 de esta ley.

La Procuraduría General de la Nación dispondrá de sistemas especiales de vigilancia y seguimiento en los casos de investigación de los delitos de secuestro.

Artículo 12. **Contratos de seguro.** Quien intervenga en la celebración de un contrato que asegure el pago del rescate de un posible secuestro, incurrirá en prisión de uno (1) a dos (2) años.

CAPITULO II

Asuntos procesales.

Artículo 13. **Bienes por fuera del comercio.** Los bienes muebles o inmuebles que sean utilizados para cometer un delito de secuestro, o para mantener en cautiverio a la víctima, o que provengan de la ejecución del ilícito, quedarán fuera del comercio a partir de su aprehensión, incautación u ocupación y, en la misma sentencia en la que se condene a los responsables, se declarará extinguido el dominio sobre éstos.

Artículo 14. **Amnistía e indulto.** En ningún caso el autor o los coparticipes del delito de secuestro en cualquiera de sus modalidades, podrá ser beneficiado con amnistías e indultos o sus consecuentes de cesación de procedimiento o auto inhibitorio, ni podrá considerarse el secuestro como delito conexo con el delito político, dada su condición de atroz.

Artículo 15. **Exclusión de rebaja de penas.** En ningún caso los condenados por delito de secuestro, en su condición de autores o coparticipes, serán acreedores a los beneficios que establece la ley en materia de rebaja de penas, condena de ejecución condicional y libertad condicional, ni a subrogados administrativos de ninguna clase.

Tampoco, en los casos del delito de secuestro, podrán otorgarse la suspensión de la detención preventiva o de la ejecución de la condena.

La libertad provisional sólo podrá concederse por pena cumplida.

Artículo 16. **Sanciones imponibles al empleado oficial.** El empleado oficial, cualquiera que sea su cargo o función, que facilite, promueva o de cualquier manera colabore en el pago de rescate por una persona secuestrada, incurrirá en causal de destitución de su cargo, e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por diez (10) años, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

CAPITULO III

Facultades de la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 16. **Congelación de bienes.** Existiendo evidencias fidedignas de la comisión de un delito de secuestro, el Fiscal General de la Nación o sus delegados expresamente designados, deberán decretar de oficio y de manera inmediata, la congelación de los bienes de la persona secuestrada, de su cónyuge, compañera o compañero permanente y de sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil.

Con todo, cuando alguna de las personas señaladas en este artículo, ponga en conocimiento de la Fiscalía el hecho del secuestro y colabore con la misma en su solución, el Fiscal podrá acordar con dichas personas procedimientos que no impliquen la congelación de sus bienes.

De oficio o a petición de parte y previa audiencia con el posible afectado, el Fiscal General de la Nación o su delegado, podrá decretar la congelación de los bienes de otras personas, cuando existan fundadas razones para considerar que tales bienes pueden ser utilizados directa o indirectamente, para el pago por la liberación de una persona secuestrada.

Parágrafo 1º Los contratos que llegaren a celebrarse con violación de este artículo, son ineficaces de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial, o cuando para su realización no se haya solicitado, el respectivo permiso a la autoridad que decretó su congelación.

Parágrafo 2º Incurrirá en el delito señalado en el artículo 356 del Decreto-ley 100 de 1980, Código Penal, aquella persona que, a sabiendas de que el dinero proveniente de una transacción a a destinarse al pago de la liberación de un secuestrado, verifique dicha transacción en perjuicio de terceros de buena fe.

Parágrafo 3º Se entiende por congelación de bienes y haberes, la colocación de los mismos fuera del comercio, sin que esta medida implique coadministración o pérdida de la posesión.

El Fiscal General de la Nación o su delegado, concederá la referida autorización, previa comprobación de que la transacción no tiene como finalidad, directa o indirecta, la consecución de dineros para el pago de la liberación de personas secuestradas.

Artículo 18. **Duración de la congelación de bienes.** La medida de congelación a que hace referencia el artículo anterior, tendrá una duración de un (1) año, pero podrá derogarse antes si se resolviere el delito del secuestro. Podrá también prorrogarse cuando subsistan los motivos que la determinaron.

Artículo 19. **Sanciones.** Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 17 de esta ley, las instituciones financieras y en general todas aquellas personas cuyo objeto sea la captación de dineros del público, que conociendo el que entre sus clientes se encuentra una persona secuestrada o su cónyuge, compañera o compañera permanente, o sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, autorice la entrega, continua o discontinua, de sumas de dinero superiores a dieciséis (16) salarios mínimos mensuales, o aquellas sumas que no correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas personas, incurrirá en multa no mayor de dos mil (2.000) salarios mínimos y no menor de quinientos (500) salarios mínimos mensuales imponible por la Superintendencia Bancaria, previa investigación administrativa.

Artículo 20. **Informes y autorizaciones.** Salvo lo dispuesto en el artículo anterior y para los efectos del mismo, las instituciones financieras y todas aquellas personas cuyo objeto social sea la captación de dineros del público, deberán informar inmediatamente la solicitud de retiro de fondos o la presentación para

el cobro de cheques girados contra las cuentas de las personas referidas en el citado artículo, a la Fiscalía General de la Nación, la cual contará con un plazo máximo de diez (10) días para autorizar o no el giro.

Vencido el término sin que la entidad financiera hubiese recibido respuesta de la Fiscalía General de la Nación, se podrá efectuar la entrega.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria que pueda recaer sobre el funcionario que debió autorizar o negar en tiempo el desembolso.

Artículo 21. Fiscalía Delegada para el Secuestro. Autorízase la creación de la Fiscalía Delegada para el Secuestro o la creación de unidades de fiscalía para el mismo fin, cuyas funciones serán, entre otras, la investigación y acusación ante los juzgados y tribunales competentes, de los delitos contenidos en la presente ley, además de la aplicación efectiva de las medidas tendientes a evitar el pago de secuestros. Lo anterior sin perjuicio de que el Fiscal General de la Nación le otorgue otras funciones propias de su esfera.

Parágrafo. La Fiscalía Delegada o la Unidad de Fiscalía para el Secuestro tendrá a su disposición un equipo especializado de miembros del cuerpo técnico de investigación de fiscalía, quienes contarán con todos los medios y recursos necesarios para el cumplimiento de su labor y de todo lo necesario para asegurar su protección personal.

Artículo 22. Facultades del Fiscal para solicitar información. El funcionario instructor, con la colaboración de los organismos de seguridad del Estado, controlará la adquisición de bienes inmuebles y muebles, en especial vehículos, consignaciones bancarias y demás transacciones que se realicen en forma desacomodada en la respectiva plaza o localidad.

Para tal efecto, las notarias, oficinas de registro de instrumentos públicos, entidades financieras y bancarias, oficinas de tránsito y empresas comerciales, suministrarán la información sobre el particular, cuando sean requeridas o cuando consideren que se ha presentado una situación que permita presumir que existen transacciones tendientes a realizar un secuestro o a cancelar el valor de una liberación.

CAPITULO IV

Prohibiciones.

Artículo 23. Otorgamiento de créditos, fianzas y avales. Incurrirán en multa no mayor de dos mil (2.000) salarios mínimos y no menor de quinientos (500) salarios mínimos mensuales, imponible por la Superintendencia Bancaria, previa investigación administrativa, las personas citadas en el artículo 19 de la presente ley, cuando otorguen créditos, afiancen, avalen o en cualquier forma autoricen o faciliten dineros destinados al pago por la liberación de un secuestrado.

Estas operaciones serán ineficaces de pleno derecho, y dichas personas no podrán exigir la devolución de las sumas entregadas en violación de lo dispuesto en el artículo 23 de la presente ley.

Artículo 24. Sanciones a empresas nacionales o extranjeras. Cuando algún directivo de una empresa nacional o extranjera oculte o colabore en el pago de la liberación en un secuestro de un funcionario o empleado de la misma, el Gobierno podrá cancelar los contratos que haya realizado con dicha empresa o con sus subsidiarias.

Artículo 25. Contratos de seguros. Los contratos de seguro que bajo cualquier modalidad se otorguen para cubrir el riesgo del pago para lograr la liberación de una persona secuestrada, serán ineficaces de pleno derecho, sin necesidad de decisión judicial. Las compañías de seguros y los corredores que intervengan en su realización serán sancionados por la Superintendencia Bancaria, previa investigación administrativa, con multa no inferior a

doscientos (200) salarios mínimos y no superior a dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales.

Artículo 26. Esta ley rige a partir de su promulgación.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 1992, "por el cual se adiciona el artículo 202 de la Constitución Nacional".

Señor Presidente
Señores Miembros Comisión Primera
Constitucional Permanente
Honorable Senado de la República.

Por honrosa designación del señor Presidente de la Comisión he recibido, para rendir informe en primer debate, el Proyecto de Acto Legislativo de la referencia, cuya iniciativa congresional reúne las condiciones constitucionales establecidas.

La iniciativa constituyente considera fundamentalmente la filiación política del Vicepresidente de la República, que debe ser la misma de quien ocupe la Primera Magistratura de la Nación.

Por corresponder a una materia que despertará serias inquietudes y ofrecerá posiciones diversas para una decisión definitiva frente a los comicios presidenciales del año de 1994, conviene exponer aspectos históricos de la institución, así como la mención del debate sufrido durante la Asamblea Nacional Constituyente, y los comentarios pertinentes que surgen del actual artículo 202 constitucional y la proyectada enmienda a su consagración positiva.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En efecto, la figura Vicepresidencial, constitucionalmente hablando, no presenta dificultades al entendimiento, pues como lo manda el artículo 28 de la Ley 153 de 1887, "las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras...". Por lo que, siguiendo a doña María de Moliner en su Diccionario de Uso del Español, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que "Vicepresidente o Vicepresidenta, según el caso, es aquella persona que supe en ciertos casos o para ciertos asuntos al Presidente o Presidenta, o en quien éstos delegan", lo que también permite afirmar que el Vicepresidente o la Vicepresidenta tendrá las mismas funciones del Presidente cuando deba remplazarlo, salvo en cumplimiento de los encargos de que trata el inciso quinto del artículo 202 de la nueva Carta.

Si bien es cierto que ésta no define expresamente lo que es la figura constitucional de la Vicepresidencia, razón por la cual nos vimos en la necesidad de acudir al diccionario para entenderla legalmente, no es menos cierto que el inciso tercero del artículo 202 sí dice en qué casos entrará ese funcionario a remplazar al Presidente, al disponer:

"... El Vicepresidente tendrá el mismo período del Presidente y lo reemplazará en sus faltas temporales o absolutas aun en el caso de que éstas se presenten antes de su posesión...".

Y el artículo 194 define también claramente qué son faltas temporales y absolutas del Presidente, al establecer:

"Son faltas absolutas del Presidente de la República su muerte, su renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del cargo, declarados estos dos últimos por el Senado.

"Son faltas temporales la licencia y la enfermedad, de conformidad con el artículo precedente y la suspensión en el ejercicio del cargo decretada por el Senado, previa admi-

sión pública de acusación en el caso previsto en el numeral primero del artículo 175".

Tampoco la figura del Vicepresidente presenta confusión, pues todos los regímenes constitucionales han establecido, para evitar los funestos y peligrosos vacíos de poder, instituciones para reemplazar a quienes lo ejercen.

En efecto, en América Latina el Vicepresidente es "elegido simultáneamente con el Presidente en Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Bolivia, El Salvador, Honduras y Panamá, Perú y Nicaragua tienen dos Vicepresidentes". Y Colombia no es ni ha sido la excepción, pues "nuestras constituciones han establecido alternativamente la Vicepresidencia y la designatura y en algunas de ellas han coexistido los dos cargos".

2. ANTECEDENTES HISTORICO-CONSTITUCIONALES

La institución vicepresidencial existió en todas las constituciones nacionales desde la de 1821, que organizó con formalidad la República en Cúcuta disponiendo sobre el particular que "...habría un Vicepresidente que ejercería las funciones del Presidente, en los casos de muerte, destitución o renuncia, hasta que se verificara la próxima reunión de las asambleas electorales. También entraría en las mismas funciones por ausencia, enfermedad o cualquier otra falta temporal del Presidente (artículo 108).

La Constitución de 1830 conservó la institución vicepresidencial (artículo 76). Y si éste faltaba, lo suplía el Presidente del Senado hasta nueva elección de Presidente y Vicepresidente, para lo cual debían expedirse las órdenes necesarias. Los nombrados extraordinariamente para llenar las vacantes duraban en sus destinos hasta el fin del período constitucional (artículo 81). En cambio, sobre esto la del 21 establecía el mismo sistema, pero para "faltas absolutas", y la del 30 hablaba de muerte, dimisión o incapacidad física o moral que ocasionaran la falta del Vicepresidente encargado (artículos 109, 110 y 111).

En 1843 se instituyó, en la Constitución de la Nueva Granada, un Presidente de la República, que sería el primer Jefe de la Nación; y un Vicepresidente, que sería el segundo Jefe de la misma Nación (artículo 86). Su elección se hacía en los mismos términos que la del Presidente (artículo 91), debía prestar juramento el día primero de abril del año en que se hacía el escrutinio (artículo 92), reemplazaba en las faltas por muerte, renuncia "u otra causa" de vacancia al Presidente (artículo 95), y la ley le asignaba sueldo (artículo 97). Pero hacía parte del Consejo de Gobierno (artículo 116), por lo cual se explica que se le hubiera llamado "segundo Jefe de la misma" (la Nación).

En 1853 el sistema vicepresidencial continuó (artículo 28). Pero, a falta del Vicepresidente, el poder sería ejercido por un designado elegido anualmente por el Congreso (artículo 29), y si faltaban los tres, la ley designaría a quien debía ejercer el poder ejecutivo (artículo 31); y si se presentaba falta absoluta del Presidente y del Vicepresidente, el designado debía convocar a los ciudadanos para la elección de Presidente (artículo 31).

La Carta del 58, para fortalecer el poder del Congreso, hizo desaparecer la institución vicepresidencial, y dijo:

"Artículo 42. En todo caso de falta absoluta o temporal del Presidente de la Confederación, asumirá este título y ejercerá el poder ejecutivo uno de los tres designados que por mayoría absoluta elegirá cada año el Congreso, designando el orden en que deberán entrar a ejercer sus funciones.

"Pero si ninguno de los designados se hallare en la capital de la Confederación, o no pudiere por cualquier otra circunstancia encargarse del poder ejecutivo, quedará éste accidentalmente a cargo del Procurador General, y en su defecto del Secretario de Estado de mayor edad."

"La ley determinará cuándo deba procederse a nueva elección de Presidente, en caso de falta absoluta de éste.

"El período de duración de los designados para ejercer el poder ejecutivo será de un año, contado desde el 1º de abril siguiente a su elección".

Como se ve, lo dispuesto en 1863 tiene apenas las siguientes diferencias con el texto de 1858:

a) Se perfecciona la redacción del primer inciso, puesto que la frase de 1858 "designando el orden en que deberán entrar a ejercer sus funciones", resulta oscura y es mucho más propio decir, como dijo el comentado artículo 65, "determinando (el Congreso) el orden de sustitución".

b) Según ya lo dijimos, la Carta de 1858, en caso de imposibilidad de los tres designados de encargarse del poder ejecutivo, dispuso que se encargara al Procurador General, y en su defecto el Secretario de Estado de mayor edad.

Claramente se observa que los constituyentes de Rionegro nada quisieron con los Secretarios de Estado, y en su lugar establecieron que si faltaban los tres designados y el Procurador General, se encargara del poder ejecutivo a uno de los Presidentes, Gobernadores o Jefes Superiores de los Estados, en el orden de sustitución que cada año señalara el Congreso. Es decir, se les dió a éstos una preeminencia, en el orden de sucesión presidencial, que se negó del todo a los Secretarios de Estado.

Muy previsible parece la agregación que el artículo 65 de la Constitución de Rionegro hace al que sirvió de base, el 42 de la de 1858, pues evitaba problemas tan serios como resolver si al vencimiento del período, el puesto del designado quedaba vacante o se entendía la prórroga de período de duración.

"... En 1886 se continuó con el sistema de Vicepresidente (artículo 124). A falta de éste, un designado elegido por el Congreso cada bienio (artículo 125). Y a falta de éstos, los Ministros y los Gobernadores siguiendo éstos últimos el orden de proximidad de su residencia a la capital de la República (artículo 125).

El Acto legislativo número 5 de 1905 estableció:

"Artículo 1º Suprimense desde la expedición de este acto los cargos de Vicepresidente de la República y de designado para ejercer el poder ejecutivo".

"Artículo 2º En caso de falta temporal del Presidente de la República, lo reemplazará el Ministro que designe el Presidente, y a falta de Ministros en quienes recaiga esta designación, se encargará del poder ejecutivo el Gobernador del Departamento que se halle más próximo a la capital de la República".

"Artículo 3º En caso de falta absoluta del Presidente, lo sustituirá el Ministro que designe el Consejo de Ministros, por mayoría absoluta de votos, y si faltaren los Ministros, el Gobernador del Departamento más cercano a la capital de la República.

Y en el mismo Acto legislativo, con similar numeración, se dispuso lo siguiente:

"1º El encargado del poder ejecutivo procederá inmediatamente a convocar a la Asamblea Nacional, y cuando haya terminado ésta su período, al Congreso, para que dentro de los sesenta días siguientes a la convocatoria proceda a elegir el ciudadano que deba reemplazar al Presidente por lo que falte del período constitucional.

"2º Cuando falte un año o menos para terminar el período presidencial, el encargado del poder ejecutivo continuará ejerciéndolo y convocará a las elecciones ordinarias para Presidente, conforme a la Constitución.

"3º En caso de que por cualquier motivo faltare el Ministro que se haya encargado del poder ejecutivo, el Consejo de Ministros procederá a hacer una nueva designación.

"4º El ciudadano que ejerciere provisionalmente la Presidencia en el caso determinado

en el artículo 3º de este acto reformativo, no podrá ser elegido por la Asamblea Nacional o por el Congreso, en su caso, para el resto del período.

"El ciudadano que hubiere ejercido la Presidencia dentro de los seis últimos meses anteriores al día de la elección del nuevo Presidente, tampoco podrá ser elegido para este empleo".

A esta consagración siguió otra destinada a perpetuar la influencia de Reyes en el poder. Dicen así el artículo 1º y el parágrafo del Acto legislativo número 5 de 1909:

"Artículo 1º En caso de falta temporal o absoluta del Presidente de la República, lo reemplazará el Ministro que para esto haya aquél designado de antemano. A falta del Ministro en quien haya recaído esa designación, se encargará del poder ejecutivo otro de los Ministros en el orden de precedencia establecido por la ley; a falta de Ministros, se encargará del poder ejecutivo el Gobernador del Distrito Capital o del Departamento que se halle más cercano de la capital de la República, por su orden.

"Parágrafo. La designación que haga el Presidente puede revocarla en cualquier tiempo y hacer una nueva".

Los artículos 26 y 27 del Acto legislativo número 3 de 1910, por su parte señalan:

"Artículo 26. En caso de falta temporal del Presidente de la República, y en caso de falta absoluta mientras se verifica nueva elección, ejercerán el poder ejecutivo, por su orden, el primero o segundo designado que el Congreso elegirá cada año".

"Cuando por cualquier causa no hubiere hecho el Congreso elección de designados, conservarán el carácter de tales los anteriormente elegidos. A falta de designados entrarán a ejercer el poder ejecutivo los Ministros en el orden que establezca la ley, y en defecto, los Gobernadores, siguiendo éstos el orden de proximidad de su residencia a la capital de la República.

"Son faltas absolutas del Presidente: Su muerte, su renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del puesto, declarados estos dos últimos por el Senado.

"Artículo 27. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el encargado del poder ejecutivo convocará a elecciones para dentro de los sesenta días siguientes.

"El encargado del poder ejecutivo continuará ejerciéndolo cuando falte un año o menos para terminar el período, sin convocar nuevas elecciones".

Estos artículos fueron la columna vertebral del sistema vigente hasta cuando entró a regir la Constitución de 1991, y sufrieron las siguientes modificaciones:

Primera. El artículo 8º del Acto legislativo número 1 de 1945 eliminó la institución del segundo designado, quedando sólo uno. Después siguen los Ministros en el orden establecido por la ley, y luego los Gobernadores. El período de dos años comenzaría el 7 de agosto del respectivo año.

Segunda. El reemplazo del Presidente de la República debe ser de su misma filiación política (Acto legislativo número 1 de 1959).

Tercera. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el designado encargado de la Presidencia, continuará ejerciéndola hasta el final del período presidencial (Acto legislativo número 1 de 1959).

Ahora, la nueva Constitución, la de 1991, introdujo nuevamente la figura del Vicepresidente (artículos 200, 201; mirese también los artículos transitorios, a saber: 30, 46, 12 y 13 de la misma Carta).

Como claramente lo expresó en su discurso de posesión el anterior Designado a la Presidencia, doctor Víctor Mosquera Chauz,

"... ejercieron el poder ejecutivo como Vicepresidentes, dentro del más absoluto respeto a la Constitución de cada época, el doctor Francisco Antonio Zea; el Precursor de la Independencia, don Antonio Nariño; los Generales Francisco de Paula Santander, Domingo Caicedo, José María Obando y Eliseo Payán y los doctores José Ignacio Márquez, Rufino Cuervo, José de Obaldía, Manuel María Mallarino y Miguel Antonio Caro...".

El debate en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se dió sobre las dos figuras a que nos hemos venido refiriendo, la designatura y la vicepresidencia, y como claramente lo consignaron los constituyentes Hernando Herrera Vergara y Carlos Lleras de la Fuente, quienes, fueron comisionados por el Presidente de la Comisión Tercera de la Asamblea para elaborar el informe de lo sucedido en las discusiones de la Comisión Tercera, relacionadas con las instituciones del designado o de la vicepresidencia, afirmaron lo siguiente, luego de exponer los diferentes puntos de vista de los constituyentes sobre ambas figuras constitucionales:

"... Al estudiar con detenimiento las distintas posiciones y los argumentos expuestos en el desarrollo de los debates en la Comisión Tercera, a nuestro juicio quedaron en evidencia muchos aspectos en favor de la designatura y en contra de la vicepresidencia...". Lo cierto del caso fue que los constituyentes acogieron la figura de la vicepresidencia.

3. CONSIDERACIONES GENERALES DE LA INSTITUCION

En resumen, la institución vicepresidencial existió en todas las constituciones nacionales desde la de 1821 que, como se dijo, organizó con formalidad la República en Cúcuta, después del alumbramiento en angostura en que se contempló, igualmente, hasta la de 1853, cuando para fortalecer al Congreso fue suprimida, y así se mantuvo en la de 1863 o de Rionegro. Se restableció en la regeneradora de 1886, y Reyes, en el Quinquenio de 1904 a 1909, volvió a suprimirla, cambiándola por un sistema personalista de sucesión presidencial que, como se dijo, aún hoy causa asombro. Bolívar, en 1828, simplemente la desconoció en el decreto orgánico de su dictadura y decretó la prisión y posterior destierro del Vicepresidente General Santander, supuestamente comprometido en la conspiración de septiembre, lo que ha rectificado la historia. La reforma de 1910 dejó así mismo de lado la vicepresidencia, y en la del año próximo pasado volvió a aparecer, esta vez en condiciones confusas, por lo cual está en discusión la contrarreforma que hoy se plantea a la consideración de esta corporación.

Nunca, no obstante, la sucesión presidencial se ha dejado librada peligrosamente al azar, ya estableciendo, conjuntamente con la vicepresidencia, la designatura para ejercer, llegado el caso, el poder ejecutivo, plural en ocasiones, singular en otras, como todavía, por última vez, actualmente desde 1946, ya por otros medios o conductos como, verbigracia, el Presidente del Senado o el del Consejo de Estado, el más antiguo de los Secretarios de Estado o Ministros en la nomenclatura de hoy en día, el Procurador General de la Nación, los Presidentes de los Estados, Gobernadores de los departamentos después— en el orden de su mayor cercanía a la capital de la República; en último extremo proveía el Congreso, y fueron variables las circunstancias en que debía convocarse a nueva elección popular.

En la historia patria sólo una vez la Presidencia estuvo vacante, aunque teóricamente apenas durante la guerra civil de 1860, cuando al terminar el período constitucional de don Mariano Ospina Rodríguez en 1861, el Presidente electo, don Sergio Arboleda, hallándose fuera del país y dadas las condiciones in-

ternas por obra de las operaciones militares, no pudo posesionarse del cargo y entró a ocuparlo el Procurador de la Nación, si bien el triunfante General revolucionario Mosquera ejercía de hecho el mando como supremo Director de la Guerra. No hay que mencionar, por supuesto, lo acontecido el 13 de junio de 1953, al producirse el golpe de cuartel de Rojas Pinilla, pues se trató de una farsa para disculparlo, alegando que el Vicepresidente Urdaneta Arbeláez había sido desplazado por el Presidente titular Laureano Gómez al reasumir éste el cargo, para desaparecer en seguida y dejarlo de tal manera vacante, "siendo así que estaba en casa de un amigo horneando pandequeso... Pasos de comedia, como en el caso de Reyes, que en el curso de unas horas dejó el puesto y volvió a tomarlo, sin darle tiempo a don Jorge Holguín, llamado a reemplazarlo, para mudarse de ropa".

Nueva es relativamente la institución del Ministro delegatario de funciones presidenciales, para poner fin al absurdo fenómeno político y jurídico de dos Presidentes obrando a un mismo tiempo, el titular del cargo en el exterior del país, cuando allí salía como Jefe de Estado y el Designado ejerciéndolo entre tanto en el interior, lo que daba lugar, de contera, a la multiplicación de expresidentes de efímero paso por el mando que por esta circunstancia recibían pensión vitalicia en tal condición, que aquí dura más que la misma Presidencia, de período fijo, al paso que la otra es vitalicia igualmente.

"La Constitución de 1886, reformada por el Acto legislativo número 1 de 1977, insistía explícitamente en que el designado o la persona que, a falta de designado, reemplazara al Presidente de la República en sus faltas temporales o absolutas (artículo 124, inciso 5) como Ministro Delegatario que en ausencia del Presidente ejerciera las funciones constitucionales que éste le delegara (artículo 128, inciso 4) debían pertenecer al mismo partido político del Presidente de la República.

"De los tres casos anteriores, la Constitución de 1991 retiene la exigencia o condición de la misma filiación política del Presidente de la República en dos de ellos:

"1. El Ministro Delegatario (artículo 196, inciso 3), y

"2. El Ministro que a falta del Vicepresidente ejerciere temporalmente la Presidencia (artículo 203, inciso 2). Pero, por causas que deberían de ser materia de rigurosa exégesis, la disposición que cubría igualmente al designado en la Constitución anterior fue suprimida por el constituyente de 1991 en el momento de reemplazar la figura del designado por la del Vicepresidente de la República.

"Como explicación de tal supresión pudieran formularse varias hipótesis:

"1. Que se trate de una simple omisión material o involuntaria.

"Así pueda parecer una explicación un tanto simplista, nos parece que no debe ser descartada. En la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente, que discutió la materia, no hubo un acuerdo inicial sobre la figura del Vicepresidente de la República. En consecuencia, se presentaron dos propuestas para ser discutidas en primer debate en plenaria: La alternativa A. que proponía conservar la figura del Designado, y la alternativa B. que proponía la creación del cargo de Vicepresidente de la República. La primera reproducía en su integridad, salvo un inciso sobre encargos o misiones especiales, lo establecido en el artículo 124 de la Constitución de 1886, reformado por el artículo 2º del Acto legislativo número 1 de 1977. En esta alternativa, por consiguiente, tanto el designado como la persona que ejerciera la Presidencia a falta de designado debía pertenecer al mismo partido o movimiento político del Presidente. La segunda alternativa, que proponía la creación del cargo de Vicepresidente,

dividió las disposiciones sobre la materia en dos artículos separados: el 102 de la Comisión (artículo 202 de la codificación definitiva), que se refería exclusivamente al Vicepresidente, y el 104 de la Comisión (artículo 203 de la codificación definitiva), que se refería exclusivamente al caso de la persona que ejerciera la Presidencia a falta del Vicepresidente. En consecuencia, la disposición sobre filiación política de la persona que 'de conformidad con este artículo remplace al Presidente' no cobija al Vicepresidente de la República, como sí era el caso de la misma formulación en la Constitución anterior, pues, como ya se indicó, el artículo 124 se refería tanto al Designado como a la persona que ejerciera la Presidencia a falta de aquél.

"En consecuencia, de ser válido este razonamiento, pudo haberse tratado de una simple omisión, al dividir en dos artículos disposiciones análogas contenidas en la anterior Constitución.

"2. Que haya habido una voluntad deliberada de los constituyentes.

"En la Asamblea Nacional Constituyente ningún partido o movimiento político contaba con una mayoría decisoria. Era, por lo tanto, una asamblea de fuerzas minoritarias, y las decisiones debían ser el fruto de coincidencias, acuerdos o concesiones mutuas.

"Es lógico pensar que, dentro de esta ocasional correlación de fuerzas políticas, cuando no pocos analistas hablaban del fin del bipartidismo, de la pérdida de la mayoría absoluta por el Partido Liberal y de la aparición de nuevas fuerzas políticas, y frente a la disposición de la elección de Presidente de la República por mayoría absoluta de votos, así como de la imposibilidad de alterar el binomio Presidente-Vicepresidente entre la primera y la segunda votación, de ahora en adelante el logro de la mayoría absoluta para la elección presidencial sólo podía ser el fruto de coaliciones de partidos o de grupos políticos, las cuales podrían facilitarse mediante fórmulas mixtas políticamente.

"En consecuencia, con base en estas rápidas conclusiones de resultados electorales accidentales, atípicos y particularmente desfavorables para la fuerza política tradicionalmente mayoritaria, aparte la impotencia de ésta para lograr una decisión diferente, las fuerzas minoritarias e igualmente accidentales lograron imponer una fórmula que les facilitara futuras alianzas capaces de enfrentar al partido mayoritario, así tuvieran que romper la lógica constitucional y sin reflexionar suficientemente sobre las negativas consecuencias políticas que en el futuro pudiera acarrear tal disposición.

"No obstante los argumentos hasta ahora presentados, no tratamos de defender un simple purismo de lógica formal; también podemos demostrar que los binomios presidenciales híbridos políticamente pueden ser altamente perjudiciales para la estabilidad del régimen presidencial y del mismo sistema político.

"3.1 La inestabilidad del régimen presidencial.

"Sin lugar a dudas, la instauración de la Vicepresidencia de la República es uno de los avances democráticos de la nueva Carta Política. Es una consecuencia lógica de la proclamación de la soberanía del pueblo y de la imposición del mandato. De esta manera, la función del Vicepresidente de reemplazar al Presidente en sus faltas absolutas o temporales emana directamente de la voluntad del pueblo, lo cual no sucedía en el caso del Designado.

"Más aún, con la posibilidad que abre la Constitución para que el Vicepresidente no sea solamente una figura decorativa y de relevo, sino el más inmediato colaborador del

Presidente, puesto que puede compartir sus funciones y responsabilidades, mediante la posibilidad que tiene el Presidente de confiarle misiones o encargos especiales, la capacidad operativa del Presidente se verá sustancialmente ampliada.

"Estas dos ventajas de la institución Vicepresidencial se verían frustradas si el titular de ella no es una persona del partido o grupo político del Presidente. En el primer caso, la voluntad del electorado, y especialmente de los miembros del partido del Presidente, podría verse burlada al ser gobernados por un miembro de otro partido que no ha sido objeto de sus preferencias presidenciales. En el segundo caso, sería altamente perjudicial para el régimen presidencial que el Vicepresidente, en vez de un compañero de causa o de plataforma y en ningún caso de fórmula, por lo que diremos posteriormente, y de labores, fuera un virtual rival del Presidente, máxime si los pactos o coaliciones electorales se fundaran sobre el compromiso de compartir durante el período la Presidencia de la República. Esta práctica malsana y a todas luces inconveniente podría llevar a efímeros períodos presidenciales durante los cuales sería imposible realizar cualquier acción seria del Gobierno.

"En la práctica —pero esto ya sería materia no de orden constitucional sino disposición de los partidos mismos— sus estatutos deberían establecer que el candidato del partido a la Presidencia de la República disfrutara de la suficiente autonomía para escoger libremente y sin presiones a su compañero de causa o plataforma y no de fórmula. De esta manera se evitaría el que las posibles rivalidades se trasladaran al seno mismo de los partidos, lo cual podría atentar contra la unidad y fortaleza de éstos.

"3.2 La unidad y fortaleza de los partidos políticos.

"Se habla con razón de la conveniencia política de contar con partidos sólidos, fuertes y estables, pues ellos son los pilares fundamentales del sistema democrático. Así no lo haya establecido explícitamente la Constitución de 1991 y esta es otra de las grandes omisiones de la nueva Carta al modo como los caracterizaba el proyecto gubernamental en su artículo 186, inspirado en el artículo 6º de la Constitución Española, 'los partidos expresan el pluralismo, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular'.

"Ahora bien, la posibilidad de presentar propuestas presidenciales integradas por miembros de diferentes partidos o movimientos políticos, es un claro atentado contra la unidad y cohesión interna de ellos; es abrir la puerta a divisiones y disidencias, estimuladas por apetitos personales o de grupos, por encima de los intereses del partido.

"Más aún, así la nueva Constitución Política no haya extendido el voto programático a la elección del Presidente de la República, los debates electorales en Colombia girarán en adelante más en torno a propuestas programáticas que a nombres de personas, sobre todo cuando aquellas sean planteadas por toda una colectividad política. Y mal pueden candidatos de diferentes partidos o movimientos, unidos por efímeras y frágiles componendas electorales, comprometerse seria y sinceramente con un programa coherente de partido. Así parezca una paradoja, no es éste un argumento orientado a favorecer al actual partido mayoritario de gobierno. Los resultados de la pasada contienda electoral ha demostrado suficientemente la suerte que corren los movimientos híbridos que, renunciando a una clara identidad política, enarbolan las peligrosas banderas del suprapartidismo o del multipartidismo".

3.3 Una propuesta política.

No habían sido los conservadores antes de ahora, y muchos liberales con ellos, partidarios de restablecer la vicepresidencia, aleccionados por lo acontecido el 31 de julio de 1900, cuando la fracción de aquellos denominada histórica, opuesta a la llamada nacionalista, con el apoyo de una parte de la fuerza pública depuso al Presidente Sanclemente y colocó en su lugar al Vicepresidente Marroquín. Don Miguel Antonio Caro, nacionalista, en un soneto punitivo que pertenece más a la historia política del país que a la literatura, calificó este acto de "traición ejecutada a salvamano". El anciano Sanclemente, de 85 años de edad, elegido apenas dos años antes para un periodo de seis, que era primitivamente el señalado en la Carta de 1886, por causa de su mala salud debía permanecer en el más benigno clima de Villeta, en medio de la atroz guerra civil de los Mil Días, desatada como reacción liberal contra esa Constitución, que ya había traído la de 1895, y la circunstancia de haber sido los conservadores históricos opuestos también a ese instrumento, hizo que los liberales mirasen el cambio con tácita simpatía, bien que no tardaban en sentirse decepcionados. No habiendo golpe de Estado que no lo sea a un mismo tiempo de cuartel en cierto modo, pues sin el apoyo de las armas ninguno prospera, éste revistió ese carácter, con mayor razón si se repara en que entre los conjurados de "cintica azul y proceder villano", al decir del mismo Caro en el recordado soneto, figuraba el Ministro de Guerra General Guillermo Quintero Calderón.

"Con la nueva Constitución ha quedado superado el debate histórico sobre la conveniencia del establecimiento de la Vicepresidencia de la República. El constituyente comprendió que el conflicto de comienzos del siglo entre el Presidente Sanclemente y el Vicepresidente Marroquín era ya un lejano accidente histórico. Pero quizás olvidó que aquel conflicto no era una simple rivalidad entre personas sino entre fracciones políticas, pues mientras el Presidente Sanclemente representaba a los nacionalistas, agrupación política fundada por Rafael Núñez, el Vicepresidente Marroquín era apoyado por sus más cercanos contradictores, los conservadores históricos. En consecuencia, así fueran teóricamente miembros del mismo partido, pertenecían a fracciones opuestas, lo cual engendró la inestabilidad, y a la postre la caída del Presidente".

"Algunos podrían traer a cuento, para reargüir, al caso de la fórmula presidencial Núñez - Caro para el periodo 1892-1898, el primero liberal y el segundo conservador. No obstante; no debe olvidarse que, por encima de las etiquetas partidistas formales, los dos personajes eran los baluartes fundamentales del Partido Nacional o de los nacionalistas de la época y que debieron enfrentarse electoralmente a la fórmula de los conservadores históricos, compuesta por Marcelino Vélez para la Presidencia y José Joaquín Ortiz para la Vicepresidencia. En otros términos, la fórmula Núñez - Caro más que una composición bipartidista reunía a los principales artífices y defensores del proyecto político de la Regeneración, plasmado en la Constitución Política de 1886".

El que en la Asamblea Constituyente del año próximo pasado los conservadores, sobreponiéndose a escrúpulos históricos, votasen el restablecimiento de la vicepresidencia, pudo obedecer a que en los términos confusos en que se hizo, eliminando la condición de pertenecer a un mismo partido político, daba a las minorías, que juntas dominaron ese cuerpo, imponiendo su voluntad a la relativamente mayoritaria diputación liberal, la oportunidad de alcanzar el cargo vicepresidencial, sino desde la primera vuelta de la elección presidencial, en la segunda, mediante negociaciones y acuerdos ocasionales, con todos los

peligros que significa para la estabilidad de las instituciones el que el mando supremo pueda llegar a depender de la suerte de un forcejeo entre fuerzas políticas distintas y aun hostiles entré si en el interior del poder mismo. Quienes alegan que en 1892-1898 la fórmula Núñez-Caro dio buenos resultados, lo cual es en extremo discutible históricamente, pierden de vista que no se trataba en la práctica de dos rivales, uno liberal y conservador el otro, sino de dos miembros del Partido Nacional organizado con elementos extraídos tanto del liberalismo como del conservatismo para adelantar la empresa de la regeneración, siendo, por cierto, los conservadores que allí empezaron a decirse históricos, encabezados por la gran mayoría de los antioqueños, los que opusieron a aquel expediente de ocasión las candidaturas del General Marcelino Vélez y de don Joaquín F. Vélez.

Es más un hombre tan ilustrado y de tanta autoridad en la materia que nos ocupa, como lo fue don José María Samper, no sólo era partidario de la institución vicepresidencial sino que además era partidario de la tesis que defendemos, la de que el Vicepresidente debe pertenecer al mismo partido político del Presidente. En efecto, en su conocida obra **Derecho Público Interno de Colombia** (Tomó II, Pág. 294) consignó lo siguiente:

— "La experiencia hecha, durante muchos años, de los inconvenientes que trae consigo el reemplazo del Presidente, cuando ocurren faltas temporales o absolutas de este funcionario, indujo al Consejo Nacional Constituyente a buscar el medio de conseguir que el primer suplente constitucional del Jefe de la Nación estuviese identificado con éste en opiniones y tendencias, posición política y seguridad de poseer la confianza nacional. De esta suerte ni habría riesgo de que se urdiesen intrigas para suplantarlo al Presidente, ni de que en caso de faltar éste, ya de un modo temporal, ya en absoluto, ocurriese trastorno alguno en la dirección de la política nacional y de la administración. El ciudadano llamado a ejercer la presidencia, por falta del Presidente, sería un leal amigo de éste, y no un posible adversario, y nunca se produciría una perturbación nacional por falta del primer Magistrado."

El medio imaginado por los Constituyentes es el mejor posible. Consiste en señalar un periodo igual de duración para el Presidente y Vicepresidente, y disponer que los dos funcionarios sean elegidos al mismo tiempo y por los mismos electores. De este modo, los dos funcionarios pertenecerán a una misma comunión política, estarán inspirados de idéntica manera, representarán una misma opinión popular, y correrán igual suerte".

En la presente centuria, después de 1910, el Presidente era reemplazado en sus faltas absolutas o temporales por uno de dos designados elegidos por el Congreso, uno solo a partir de 1946, y el último acaba de serlo. En lo sucesivo el suplente presidencial, por así decirle, será elegido también directamente por el pueblo junto con el Presidente, el mismo día y en el mismo acto, lo cual es más democrático sin duda, pues así la función vicepresidencial tiene un origen idéntico.

Dejando aparte, por el momento, la impropiedad del lenguaje utilizado en este punto como en todos, por lo común, de la nueva Carta por el constituyente de 1991, éste dejó abierta la posibilidad de que el Presidente y el Vicepresidente fuesen de filiación política distinta, lo cual pudiera ser originado a conflictos peligrosos para la estabilidad de las instituciones. Guardó silencio al respecto y acaso bastaría con que una ley común reglamentase el precepto, pero de tal suerte se dejaría librado al vaivén de las circunstancias y además la Corte Constitucional podría declarar inexecutable esa ley. De donde se haya considerado prudente una contrarreforma constitucional que establezca, como ya se ha

propuesto, que el Vicepresidente deberá ser de la misma filiación política del Presidente.

Las expresiones o palabras empleadas, como fórmula, en efecto, según la suprema autoridad del idioma, fuera del lenguaje matemático y del científico tocante con la medicina, la farmacia, la dentistería o la química, que no vienen al caso, es "medio práctico para resolver un asunto controvertido o ejecutar una cosa difícil", como también "expresión concreta de una avenencia o transacción entre diversos pareceres, partidos o grupos", y la locución adverbial por fórmula significa "cubrir apariencias, sin convicción, para salir del paso". De suerte que cuando la Constitución dice, y se repite en el proyecto reformativo, que "el Vicepresidente de la República será elegido por votación popular el mismo día y en la misma fórmula que el Presidente de la República", al menos el autor de esta ponencia no entiende sino mediante un acto de fe que ello es la misma cédula, boleta, papeleta o tarjeta, como quiera decirse al medio utilizado para sufragar.

Como tampoco la voz "afiliación" política utilizada en el proyecto reformativo es la conveniente en lugar de "filiación", si no se quería decir llanamente partido, corriente o movimiento político, entre otras expresiones de alcance común. El gran poeta español Juan Ramón Jiménez, Premio Nobel en 1956, recomendaba no decir ave si podía decirse pájaro.

Si los anteriores argumentos no se consideran suficientes, una interpretación hermenéutica constitucional no deja ninguna duda en lo relativo a que quien reemplace al Presidente debe tener su mismo filiación política.

En efecto, el artículo 8º del Título preliminar del Código Civil manda que:

"Cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho".

Y como lo consignamos anteriormente, la Constitución de 1991 retiene la exigencia o condición de la misma filiación política del Presidente de la República en dos casos:

1º En el del Ministro Delegatario (artículo 196, inciso 3) y,

2º En el del Ministro que a falta del Vicepresidente ejerciere temporalmente la presidencia (artículo 203, inciso 2), por lo que la laguna del artículo 202 debe resolverse jurídicamente y analógicamente en igual forma, dado que la aplicación analógica sólo puede justificarse cuando a una situación imprevista se aplica un precepto relativo a un caso semejante, no por el mismo hecho de la semejanza, sino porque existe la misma razón para resolver el imprevisto en igual forma que el otro (**Ubi cadem ratio, idem jus**).

Ha sido feliz inspiración la de restablecer la Vicepresidencia de la República, en mala hora suprimida por la Constitución de 1853. La fijeza en la sustitución del Presidente, por medio de otro funcionario de duración permanente, no sólo es elemento de estabilidad de la Nación, sino también garantía de que, en caso de faltar el primer Magistrado, no habrá interrupción en el movimiento oficial de la República, siempre y cuando sea reemplazado éste, el Presidente, por un Vicepresidente de su misma filiación política.

Por lo expuesto me permito proponer:

Dése primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 13 de 1992, "por el cual se adiciona el artículo 202 de la Constitución Nacional", con las modificaciones que en pliego separado se presentan.

Señores Senadores,

Orlando Vásquez Velásquez
Ponente.

Santafé de Bogotá, D. C., septiembre de 1992.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

al Proyecto de Acto legislativo número 13 de 1992, "por el cual se adiciona el artículo 202 de la Constitución Nacional".

Para inciso primero del artículo 1º el mismo del proyecto original, modificado así:

"Artículo 1º El artículo 202 de la Constitución Nacional, quedará así:

"El Vicepresidente será elegido por votación directa de los ciudadanos conjuntamente con el Presidente de la República. Para ello cada uno de los aspirantes a la Presidencia de la República, o su partido o movimiento político, según el caso, deberá inscribir, como lo determine la ley, su candidato a Vicepresidente, el cual necesariamente, y durante los cuatro años anteriores, deberá pertenecer al mismo partido o movimiento político de quien aspire a la Presidencia de la República y lo haya inscrito como su Vicepresidente".

Para inciso segundo, nuevo, el siguiente:

"Para la elección se utilizará, como habrá de determinarlo la ley, una papeleta o tarjeta electoral por cada aspirante, la cual llevará impresos los nombres del aspirante a la Pre-

sidencia y el de quien éste hubiere inscrito como su candidato a Vicepresidente".

Para inciso tercero el mismo del proyecto original, modificado así:

"Los candidatos para la segunda votación, si la hubiere, deberán ser, en cada caso, los mismos que figuraron en la primera".

Para incisos cuarto, quinto y sexto los mismos del proyecto original. Su texto es el siguiente:

"El Vicepresidente tendrá el mismo período del Presidente y lo reemplazará en sus faltas temporales o absolutas, aún en el caso de que éstas se presenten antes de su posesión.

"En las faltas temporales del Presidente de la República bastará con que el Vicepresidente tome posesión del cargo en la primera oportunidad, para que pueda ejercerlo cuantas veces fuere necesario. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá el cargo hasta el final del período.

"El Presidente de la República podrá confiar al Vicepresidente misiones o encargos especiales y designarlo en cualquier cargo de la rama ejecutiva".

Se suprime el inciso séptimo que consagra: "El Vicepresidente no podrá asumir funciones de Ministro Delegatario".

Para artículo 2º, nuevo, se propone el siguiente:

Artículo 2º El artículo 204 de la Constitución Nacional, quedará así:

"Para ser elegido Vicepresidente se requieren las mismas calidades que para ser Presidente de la República y pertenecer al mismo partido o movimiento político de quien sea elegido a un mismo tiempo con él para ocupar la Presidencia de la República.

"El Vicepresidente no podrá ser elegido Presidente de la República, ni Vicepresidente para el período inmediatamente posterior".

Para título del proyecto, modificado, el siguiente:

"Por el cual se introducen modificaciones a la institución de la Vicepresidencia de la República".

Señores Senadores,

Orlando Vásquez Velásquez
Ponente.

Santafé de Bogotá, D. C., septiembre de 1992.

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 77 DE 1992
CAMARA

por medio de la cual se establecen honorarios y se dictan otras disposiciones para los concejales municipales.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Todos los concejales de los municipios del país, tendrán derecho al pago de honorarios por su asistencia a sesiones. Estos honorarios no tendrán el carácter de remuneración laboral.

Parágrafo. Los concejales no tendrán el carácter de empleados públicos ni derecho al reconocimiento de prestaciones sociales.

Artículo 2º El monto diario de los honorarios por asistencia a las sesiones del concejo será equivalente al valor que resulte de dividir por treinta (30), la asignación mensual pagada para el alcalde del respectivo municipio.

Los honorarios mensuales a que tengan derecho los concejales no podrán ser superior en ningún caso al 70% de la asignación mensual pagada para el alcalde del respectivo municipio.

Artículo 3º Para efectos de reconocimiento de pensión de jubilación con entidades diferentes al municipio, se podrá computar hasta un 50% del tiempo de ejercicio como concejal.

Artículo 4º Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Luis Fernando Almario Rojas, Representante a la Cámara Circunscripción Caquetá.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Concedor del espíritu de la Constitución Política de 1991, la cual establece un nuevo municipio, a través de la modernización de la Administración Pública, en sus artículos 311 al 321, y que reconoce al municipio el carácter de entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, sitúa al concejo municipal, como el organismo representativo de su comunidad, el cual ejecuta funciones de coadministración tan importantes como la planeación, control y evaluación de los planes de desarrollo. Podríamos continuar enunciando muchas otras relevantes funciones.

El concejo municipal en la mayoría de los casos, sobre todo en aquellos municipios pequeños y alejados del país, está integrado por campesinos y gente de escasos recursos que ejerciendo el papel de vocero de sus comunidades, propenden por el desarrollo y progreso social de sus municipios a través de esta corporación, por lo que considero de suma importancia el reconocimiento de honorarios a todos los concejales del país sin ninguna discriminación; además es necesario y justo desarrollar el artículo 312 de la Constitución Nacional, que a su tenor literal expresa:

"En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida para periodos de tres años que se denominará Concejo Municipal, integrada por no menos de siete, ni más de veintitún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva.

La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales

y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público, constituye falta absoluta".

Los concejales de nuestro país, como integrantes de uno de los cuerpos colegiados más importantes de la administración pública, están cobijados por una serie de inhabilidades e incompatibilidades de excesiva rigidez.

La asignación de honorarios a los concejales, más que reconocer un salario, busca cubrir los gastos que se generan en el ejercicio mismo de la actividad en el concejo municipal, como transporte, alimentación, elaboración de proyectos, seminarios, delegaciones entre entidades estatales, etc.

Al mismo tiempo el proyecto contempla la posibilidad de que muchos empleados que le han entregado buena parte de su vida al servicio de la administración municipal, puedan computar la mitad del tiempo en que hayan sido concejales para obtener de esta manera el derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación; vale la pena anotar que con el fin de evitar cargas prestacionales a los municipios, el proyecto se establece que el período de tiempo como concejal sea tenido en cuenta únicamente con entidades diferentes a los municipios.

De los señores Representantes,

Luis Fernando Almario Rojas, Representante a la Cámara Circunscripción Caquetá.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 22 de septiembre de 1992, ha sido presentado a este Despacho, el Proyecto de ley número 77 de 1992, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Luis Fernando Almario Rojas, pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,
Silverio Salcedo Mosquera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 80 DE 1992
CAMARA

por la cual se nacionalizan los establecimientos educativos que funcionan en el Departamento de Nariño.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Nacionalizanse los siguientes colegios anexos a la educación básica y media vocacional, en el Departamento de Nariño:

- Colegio Aurelio Arturo Martínez, Pasto.
- Colegio Jhon F. Kennedy, Pasto.
- Colegio Mercedario, Pasto.
- Colegio Santo Sepúlcro, Pasto.
- Colegio Centro de Integración Popular,
- Instituto Pedagógico, Pasto.
- Colegio Nocturno Julian Buchelli, Pasto.
- Colegio Nocturno Jorge Giraldo Restrepo, Pasto.
- Colegio Nocturno Santo Sepúlcro, Pasto.

- Colegio Nocturno Popular del Sur, Pasto.
- Colegio Nocturno Luis Avelino Pérez, Pasto.
- Colegio Nuestra Señora de Guadalupe, Pasto.
- Colegio Agustín Agualongo, Pasto.
- Colegio El Encano, Pasto.
- Instituto Agrícola Francisco de Villota, Pasto.
- Colegio José Antonio Galán, Pasto.
- Colegio Juan Pablo II, Pasto.
- Liceo de Bachillerato Nocturno Barbacoas, Barbacoas.
- Colegio Nuestra Señora de Belén, Belén.
- Colegio Santa Rosa de Lima, Buesaco.
- Colegio Departamental Villa Moreno, Buesaco.
- Instituto de Bachillerato Integrado Santa María, Buesaco.
- Colegio San Carlos, Contadero.
- Colegio Nuestra Señora del Río, Cumbal.
- Colegio Santa Rosa, Cumbitara.
- Colegio Sofonías Yacup, El Charco.
- Colegio Nocturno Mariano Ospina Pérez, El Charco.
- Colegio Nuestra Señora de las Mercedes, El Tablón.
- Colegio Agropecuario Indígena de Apon-te, El Tablón.
- Instituto de Bachillerato Integrado Las Mesas, El Tablón.
- Colegio Jorge Eliécer Gaitán, El Tambo.
- Instituto Agrícola Jesús Nazareño, El Tambo.
- Colegio Leopoldo López Alvarez, Génova.
- Instituto Técnico Agrícola San Diego, Guachucal.
- Colegio San Francisco de Asís, Ipiales.
- Instituto Técnico Champagnat, Ipiales.
- Instituto del Sur, Ipiales.
- Colegio San Juan, Ipiales.
- Colegio Las Lajas, Ipiales.
- Colegio Juventudes de Cristo Obrero, Ipiales.
- Colegio Juan Pablo I, La Llanada.
- Colegio San Gerardo, Leiva.
- Colegio San Francisco de Asís, Linares.
- Colegio Eliseo Payán, Magui.
- Colegio Los Héroes, Pupiales.
- Colegio Nocturno Ciudad de Pupiales, Pupiales.
- Colegio Simón Alvarez, Samaniego.
- Colegio Agropecuario Simón Bolívar, Sandoná.
- Colegio San José de Telembí, San José.
- Colegio José Antonio Galán, San José de Albán.
- Colegio Pedro de Adrada, Taminango.
- Colegio Agropecuario Roberto Ruiz Monsalve, Taminango.
- Colegio San Luis Robles, Tumaco.
- Colegio Luis Antonio Rojas Cruz, Tumaco.
- Colegio Manuel Benítez D'Clerk, Tumaco.
- Colegio Llorente, Tumaco.
- Colegio Faustino Arias Reynel, Tumaco.
- Colegio San Sebastián, Túquerres.

Artículo 2º Autorizase al Gobierno Nacional para efectuar los traslados y las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 3º Esta ley rige a partir de su sanción.

Proyecto de ley presentado a la honorable Cámara de Representantes, por:

Luis Eladio Pérez Bonilla, Representante a la Cámara por la Circunscripción Electoral de Nariño.

EXPOSICION DE MOTIVOS

No es ninguna novedad consignar en esta ponencia la crisis generalizada del sector educativo en todos los niveles. Sin embargo, se dan situaciones en las cuales el hecho es tan evidente que, señalarlo específicamente sólo se explica porque la crisis de conjunto puede en ese campo específico.

En este caso se encuentra el Departamento de Nariño, el cual está sumido en el más alto grado de subdesarrollo, completamente agotado para sergir, per se, respondiendo por el desarrollo fundamental de la educación con su escaso presupuesto.

Es por ello, que, en mi condición de representante de las necesidades e intereses de la comunidad de mi departamento, me permito proponerle al honorable Congreso que, como una manera importante de superar la emergencia, me acompañe aprobando la nacionalización de 57 colegios departamentales que en este momento dependen de las escasas asignaciones del minipresupuesto del Departamento de Nariño.

Con lo anterior, no sólo se corregirá los desfases en que se desenvuelven el sector sino que lograríamos mejorar la calidad del servicio y, a la vez, los mil setecientos millones de pesos (\$ 1.700.000), que es el monto aproximado de la carga administrativa y docente del número de establecimientos educativos del orden departamental, usarlos en otros sectores deprimidos que requieren, urgentemente, una respuesta mejorada como el de la salud, el de la vivienda social, el de la ecología, el del sector agropecuario es algo muy especial,

puesto que es el fundamento de la vida de todos los nariñenses y necesita que el cauce de su desarrollo sea fortalecido.

Esta ponencia contiene una petición para una región concreta; sin embargo, estoy persuadido de que ella no es exclusiva de mi departamento. Es extensiva para más del 80% del territorio nacional pero, por serlo, no necesariamente debemos tolerar la inequidad, el desequilibrio y la desarticulación que nos agobia y deforma con el marginamiento de la asignación de recursos del Presupuesto Nacional el cual, históricamente, está orientado a fortalecer algunas áreas, comparativamente mejor y más desarrolladas.

Es por esto que a través de este esbozo conceptual, espero la solidaridad de ustedes aprobando en primer debate mi petición para emprender el camino de rectificar, por partes, las equivocaciones, las omisiones y frustraciones de los grupos sociales asentados en este territorio contenidos en todos los planes de desarrollo del país, por cuanto que, diseñados en favor de la geografía de los privilegios, están agravando nuestra condición social y económica y agudizando problemas específicos como el de esta ponencia.

Para ello, el Congreso debe ejercer, a través de su función prima, la facultad de expedir leyes, corrigiendo las múltiples desproporciones del desarrollo, aportando respuestas concretas a problemas específicos que han dejado de ser particulares, para universalizarse por el gran despegue de la ciencia, la tecnología y la informática que muestran cómo la gran mayoría de las estructuras del pasado, aún del inmediato, son obsoletas.

Tenemos como soporte para que mi propuesta sea aprobada por esta célula legislativa, la Ley 43 de 1975 con la cual se nacionalizó la educación primaria y secundaria dictada con base en que la educación es un servicio público a cargo de la Nación. En su

momento corrigió en parte, la situación que ahora volvemos a plantear porque el fenómeno se ha vuelto a repetir por la acumulación de los mismos factores que la hicieron necesaria y que justificaron su expedición, raquitismo generalizado de presupuesto departamental, ausencia de ingresos, crecimiento demográfico, etc.

Nada se opone a que, copiando su misma estructura, la aprovechemos en esta oportunidad para los efectos señalados y que con el respeto que ustedes merecen, anotar como adición, que quienes de los honorables Representantes deseen adherir a esta ponencia, para incluir en ella a las regiones a las cuales representan, por sufrir el mismo padecimiento, serán siempre bienvenidos y para ello, en esta segunda ocasión, las partidas deberán ser inversamente proporcionales al desarrollo de las regiones, es decir, los mayores valores se asignarán a las regiones menos favorecidas del modelo de desarrollo.

Por último permítame decir que en este evento aseguraríamos una distribución más equitativa de los ingresos y la riqueza material y humana de modo que estos resultados se constituyan, en sí mismos, en condiciones para ejercer eficazmente las libertades fundamentales, civiles y políticas de las poblaciones incluidas en la ley.

Luis Eladio Pérez Bonilla,
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 23 de septiembre de 1992, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 80 de 1992, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Luis Eladio Pérez Bonilla, pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

Silverio Salcedo Mosquera.