



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - Nº 448

Santafé de Bogotá, D. C., martes 5 de diciembre de 1995

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 106 DE 1995

“por la cual se autoriza a los entes territoriales de la Nación para la creación de áreas naturales protegidas y se dictan otras disposiciones”.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señor Presidente, y honorables Senadores de la Comisión Quinta Constitucional del honorable Senado de la República.

He estudiado la iniciativa contemplada en el presente proyecto de la ley y cumpla la honrosa designación de la Presidencia de la Comisión Quinta para presentar ponencia de la iniciativa expuesta por el honorable Senador doctor Hernando Torres Barrera, bajo el título original de Proyecto de ley *“por la cual se autoriza a los entes territoriales para la creación de áreas naturales protegidas y se dictan otras disposiciones”*.

El mundo actual ha demostrado su gran preocupación para implementar acciones, políticas y legislaciones que conduzcan a la protección de los recursos naturales renovables de la diversidad física y genética de cada una de sus regiones, para lograr el bienestar del entorno natural y de las presentes y futuras generaciones que pueblan los países de la tierra.

El honorable Senador Torres Barrera, después de conocer un proyecto de ley presentado a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por la doctora Gloria Quiceno Acevedo, Representante a la Cámara, donde se proponía realizar un bien diseñado, inventario y protección de áreas de gran valor ambiental en el territorio nacional, teniendo como objeto fomentar una conciencia nacional en la defensa y conservación de los bienes naturales en Colombia, entrega de este importante proyecto de ley. Como bien lo expresa el autor del presente proyecto la Comisión Quinta de la honorable Cámara de Representantes lo estudio y enriqueció, y todas esas recomendaciones fueron aprovechadas para estructurar este proyecto, haciendo extensiva la protección del Estado a todo el territorio nacional, permitiendo que las Asambleas Departamentales, los concejos distritales y municipales, y los consejos indígenas participarán en la creación de **áreas naturales protegidas**, territorios de importante biodiversidad genética y física para los entes territoriales, así como el ordenamiento de los recursos renovables que tiene el territorio nacional. Con ello, vastas regiones se integrarán a la conservación y manejo racional de los recursos, exigiendo su inventario y protección con el fin de fomentar en nuestros conciudadanos

el sentido de pertenencia y de respeto hacia comunidades que arraigan culturalmente estas áreas.

Para rendir la ponencia fue útil leer las iniciativas del Ponente en la Cámara de Representantes, el honorable Representante Luis Fernando Rincón López, que permitieron enriquecer y modificar el proyecto inicialmente presentado por la doctora Quiceno. El esfuerzo conjunto para presentar ante ustedes una ponencia positiva y poder precisar los términos, áreas de parque ecológico, áreas de protección ambiental, área de patrimonio histórico cultural, patrimonio ecológico, jardín botánico, área de jardín zoológico, área de recreación, y área de manejo especial de interés comunitario, con sus correspondientes definiciones, para cobijar las realidades territoriales y ambientales que por objeto de esta ley.

Me es grato también el poder resaltar tal como lo hizo el doctor Rincón y el autor de la ley, algunos principios que la nueva Constitución Política de Colombia consagra para la dimensión ambiental, y que son interpretadas de forma aceptada en el presente proyecto:

La obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (artículo 8º);

El derecho de todas las personas de gozar de un ambiente sano, el deber del Estado de

proteger la diversidad integral del ambiente, así como de conservar las áreas de especial importancia ecológica (artículo 79);

La planificación por parte del Estado del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución, además de prevenir los factores de deterioro ambiental (artículo 80) y finalmente el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (artículo 82).

La protección de la biodiversidad como razón para lograr la sobrevivencia y el bienestar de las actuales y futuras generaciones, fueron punto central en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en 1992 Río de Janeiro y en el encuentro mundial ambiental realizado en la ciudad de Sevilla (España) y estamos seguros de que el tema seguirá cobrando gran importancia y despertando interés en todos los países del planeta.

Colombia posee una de las más ricas muestras de biodiversidad biológica del mundo, algo más del 10% de las especies de fauna y flora mundial encuentra medio propicio en nuestro territorio y aunque, con esfuerzo, se ha desarrollado una buena legislación, la estructura de protección a sistemas especiales solo cubre el 8.5% del territorio nacional.

Efectivamente, el actual sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, abarca tan solo 42 áreas de valor ecológico y biológico distribuidos en cuatro categorías a saber:

Parques Nacionales Naturales, Santuarios, Flora y Fauna, Areas Naturales Básicas y Reservas Nacionales.

Recientes investigaciones nos enteran de que en Colombia existen cerca de 116 unidades territorios especiales, que debieran estar comprometidas en un régimen de protección, pero que por su avanzado deterioro actual, no cumplen con los requisitos para ser adscritas a una cualquiera de las cuatro categorías existentes en el país, dejándose por tanto abandonadas a la incidencia permanente de la acción depredadora del hombre.

Así mismo, dejamos aquí los principios obstáculos, que según el autor del proyecto

aquejan al país, por la ausencia de una legislación de áreas protegidas más acorde con las necesidades aquí expuestas:

- Representatividad incompleta de unidades ecológicas.
- Falta de consecución y educación pública ambiental.
- Propiedad privada al interior de las áreas protegidas.
- Descoordinación institucional en la programación y la ejecución de acciones estatales.
- Falta de investigación básica aplicada.
- Escasa participación comunitaria local en el desarrollo de los planes de manejo.
- Sobreexplotación de los recursos y poco o nulo control de los aprovechamientos de los mismos.
- Alindamiento sin tener en cuenta unidades de biodiversidad.

Este proyecto busca llenar el vacío que existe detectando la falta de eficacia y acción oportuna del Estado sobre amplias zonas del orden departamental o municipal afectadas por un deterioro rápido, áreas que deben ser sometidas a un urgente y riguroso inventario y protección, creando conciencia nacional de "pertenencia y arraigo", respecto a tan importantes territorios de vital significación para muchas comunidades colombianas.

Los valiosos aportes de los Congresistas Quiceno Acevedo, Rincón López y del autor Torres Barrera, engrandecen el proyecto y pretenden lograr una norma más elaborada, homogénea, coherente, actualizada y práctica, que contiene invaluable aporte del Ministerio del Medio Ambiente y de la Asociación Nacional de Reservas Naturales de la sociedad civil consultadas para un mejor logro del mismo, todo ello me da lugar para solicitar a los honorables Senadores de la Comisión Quinta Constitucional del Senado: Dése primer debate al Proyecto de ley número 106 de 1995 "por la cual se autoriza a los entes territoriales de la Nación para la creación de áreas naturales protegidas y se dictan otras disposiciones".

De los honorables Senadores,

Julio Alberto Manzur Abdala,
Senador de la República.

Ponente.

PROYECTO DE LEY NUMERO 106-95

"por la cual se autoriza a los entes territoriales de la Nación para la creación de áreas naturales protegidas y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. La presente ley tiene por finalidad salvaguardar los recursos naturales de las entidades territoriales y preservar para las actuales y futuras generaciones áreas de alta biodiversidad genética y de condiciones naturales excepcionales que deberán ser preservadas y manejadas en forma especial teniendo en cuenta el principio constitucional de la prevalencia del interés público sobre el interés particular.

Artículo 2º. Las entidades territoriales de la Nación deberán localizar en su respectiva jurisdicción, dentro de los dos (2) años siguientes a la promulgación de esta ley y con la asesoría de la Corporación Autónoma Regional de su jurisdicción, las áreas de especial calidad ambiental, diversidad biológica y física, importancia hidrológica, calidad escénica y paisajística, interés ecológico y recreativo o manejo especial de interés comunitario con el fin de crear las **Areas Naturales Protegidas** en su respectivo territorio.

Parágrafo 1º. La asesoría de que habla el presente artículo se refiere a los estudios requeridos para determinar la necesidad de la creación del Area Natural Protegida, su delimitación y la denominación de su categoría, así como a la adopción de un plan para su administración y manejo. Los recursos presupuestales necesarios para la realización de dichos estudios y del plan de administración y manejo serán asumidos en partes iguales por el ente territorial y por la Corporación Autónoma Regional de la Jurisdicción del municipio.

Parágrafo 2º. El plan de administración y manejo del Area Natural Protegida deberá ser la guía técnica para el desarrollo, interpretación, conservación, protección y uso en general del área declarada como Area Natural Protegida.

Artículo 3º. Las Areas Naturales Protegidas objeto de la presente ley serán aquellas que, a juicio del Ministerio del Medio Ambiente y previo el estudio del que se habla en el artículo 2º de la presente ley, no

cumplan con los requisitos para ser incluidas el Sistema de Parques Nacionales Naturales y otra categoría de manejo ambiental del orden nacional, pero que por su importancia regional o local ameritan su creación.

Parágrafo 1º. Las Areas Naturales Protegidas aquí propuestas podrán ser complementarias de aquellas que estén o se incluyan en el sistema de Parques Nacionales Naturales u otras categorías de manejo ambiental del orden nacional, en tanto que dichas áreas cumplan objetivos de conservación, preservación, protección, educación, investigación, recreación o interés comunitario no solo de interés nacional, sino también de interés regional y local.

Parágrafo 2º. La declaratoria de Area Natural Protegida de una área que integre el Sistema de Parques Nacionales Naturales, será potestad exclusiva del Ministerio del Medio Ambiente, de acuerdo con la legislación vigente en esta materia.

Artículo 4º. Las Corporaciones Administrativas de elección popular de las respectivas entidades territoriales: Asambleas Departamentales, Concejos Distritales, Concejos Municipales, Consejos Indígenas y aquellas nuevas entidades territoriales que sean establecidas por mandamiento constitucional, podrán crear dentro de su jurisdicción y de acuerdo con el objeto de esta ley, Areas Naturales Protegidas en una o varias de las categorías que en esta ley se establecen, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Realización de los estudios y del plan de administración y manejo necesarios para la creación del Area Natural Protegida, mencionados en el artículo 2º y parágrafos de esta ley.

b) Aprobación por parte del Ministerio del Medio Ambiente de los estudios y plan de administración y manejo de la respectiva Area Natural Protegida.

c) Aprobación del proyecto de Ordenanza o de Acuerdo por el cual se crea el Area Natural Protegida por parte de la mayoría de los miembros de la Corporación Administrativa de elección popular del respectivo ente territorial o de cada una de las Corporaciones Administrativas de los respectivos entes territoriales, cuando el Area Natural Protegida cubra más de un ente territorial.

Parágrafo 1º. Toda Area Natural Protegida así como su plan de administración y

manejo deberá incluirse en el plan de desarrollo de la respectiva o respectivas entidades territoriales.

Parágrafo 2º. Las Areas Naturales Protegidas del orden municipal, distrital o de territorios indígenas que involucren para su creación territorios de dos o más departamentos, requerirán para su aprobación el voto afirmativo de la mayoría de los miembros de cada uno de los Concejos Distritales, Municipales o Concejos Indígenas que estén comprendidos en el área, sin perjuicio de los demás requisitos establecidos en esta ley.

Artículo 5º. Toda creación de un Area Natural Protegida deberá estar precedida de un proceso de concertación entre la Corporación Administrativa de elección popular de la respectiva entidad territorial y las comunidades que habiten dicha área. El procedimiento para tal proceso de concertación será fijado por la Corporación Administrativa de elección popular correspondiente.

Artículo 6º. El procedimiento para el cambio de categoría, revisión del "status" de protección o revisión de límites de un área declarada Area Natural Protegida, será similar al que se establece para su creación, de acuerdo con los requisitos contemplados en los artículos 3º y 4º de la presente ley.

Artículo 7º. La Corporación Administrativa de elección popular del ente territorial con jurisdicción en el Area Natural Protegida podrá autorizar al ejecutivo para contratar o para realizar convenios con la entidad o entidades encargadas de aplicar el plan de administración y manejo del área en mención.

Artículo 8º. El Ministerio del Medio Ambiente establecerá y reglamentará la Red Nacional de Areas Protegidas, la cual además de incluir el Sistema de Parques Nacionales Naturales, contendrá las otras categorías establecidas de manejo ambiental del orden nacional, así como las Areas Naturales Protegidas y las Areas de Reserva Natural de la Sociedad Civil.

Parágrafo. Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil definidas en los artículos 109 y 110 de la Ley 99 de 1983 se denominarán en adelante Areas de Reserva Natural de la Sociedad Civil.

Artículo 9º. Los entes territoriales del orden departamental y distrital, podrán destinar mínimo el dos (2%) por ciento de su presupuesto anual, con el fin de proveer recursos tanto a sus respectivos programas

de Areas Naturales Protegidas, como a los del Sistema de Parques Nacionales Naturales de su jurisdicción. Los de orden municipal y de territorios indígenas podrán destinar mínimo el uno (1%) por ciento de su presupuesto anual para el mismo fin.

Parágrafo 1º. La Nación podrá contribuir con una suma igual a los aportes que hagan los entes territoriales, provenientes de sus ingresos corrientes y asignada en el Presupuesto Nacional de la vigencia correspondiente a aquellas entidades que presenten la solicitud respectiva, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Medio Ambiente.

Artículo 10. Mínimo un cinco (5%) por ciento de cada uno de los porcentajes establecidos en el parágrafo 5º del artículo 1º de la Ley 141 de 1994, con aplicación de los recursos en la Jurisdicción determinada por dicha ley, deberá destinarse para la financiación de los entes territoriales con destino a los programas de creación, administración y manejo de Areas Naturales Protegidas, recursos que se aplicarán de acuerdo con la reglamentación que para tal fin expida el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Medio Ambiente.

Artículo 11. Las Corporaciones Administrativas de elección popular del ente o entes territoriales de la Nación comprometidos en la creación, administración y manejo de un Area Natural Protegida podrán proceder a la adquisición de los predios destinados a la creación del área de acuerdo con el artículo 107 y su parágrafo de la Ley 99 de 1993.

Artículo 12. Para todos los efectos, las Areas Naturales Protegidas, sólo podrán ser denominadas según los términos de una de las siguientes categorías, dentro del respectivo orden territorial:

1. Area de Patrimonio Ecológico y Ambiental.

Se define como un área natural de especial interés por su diversidad biogenética y física, por su oferta ambiental hídrica, hidrobiológica, aeróbica, por su especial variedad de especies de flora y fauna, por su riqueza escénica, turística y paisajística, o que por sus especiales circunstancias de degradación ambiental comporta un riesgo para la salud y para la vida en comunidad y merecen una protección especial.

2. Area de Manejo Especial de Interés Comunitario.

Definida como aquella área que posee un especial interés por la comunidad en su administración, manejo, protección y aprovechamiento productivo y racional de su ambiente y de sus recursos naturales renovables con fines económicos controlados o de programas de investigación, de desarrollo tecnológico, de recreación al aire libre sin que ésta pueda ser causa de modificaciones significativas al ambiente o con destino a la educación ambiental.

3. Area de Jardín Zoológico.

Definida como aquella área destinada para cultivar *exsitu*, la biodiversidad de fauna con fines de investigación, conservación y estudio, así como de recreación dirigida hacia la educación ambiental.

4. Area de Interés para Acueductos Municipales.

Definida como aquella área natural adyacente al ente o ente territorial con un valor hídrico necesario para la prestación del servicio público de acueducto, conforme lo dispone el artículo 111 y su parágrafo de la Ley 99 de 1993.

Artículo 13. Esta ley rige a partir de su sanción.

Presentado a consideración del Congreso de Colombia por,

Julio Alberto Manzur Abdala,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 49/95 SENADO

"por la cual se expide el Código de Ética del Congresista".

Me ha correspondido el honroso encargo de rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley arriba anunciado.

I. Objetivo

Se pretende mediante el fijar unas normas de comportamiento que no solamente sirvan para el rescate de la imagen del Congreso, sino también como herramienta, como marco de referencia, que facilite a las condiciones de ética de las dos Cámaras, conceptuar en los asuntos que se sometan a su consideración relacionados con las conductas de los miembros del Congreso.

Precisamente sobre la ética de la actividad política nos parece muy oportuno el pensamiento de la filósofa Adela Cortina, según el cual: "El discurso sobre los valores éticos de la política suele despertar cierta animadversión entre los políticos, porque ven en el juicio ético sobre su actividad algo así como la intromisión de un extraño en su campo, o como el empeño de medir desde un rasero ajeno -el ético- un tipo de actividad y de instituciones -las políticas- que tienen su propia entidad".

"... La ética no es un tipo de saber ajeno a las distintas actividades e instituciones humanas, que pretenden dictarles valores desde un mundo extraño. Por el contrario, la ética es un tipo de saber práctico, que nace de cada una de esas actividades e instituciones y consiste en averiguar cuál es el fin interno de esa actividad o de esa institución, qué hábitos hemos de asumir para alcanzarlo, cuáles son los valores por los que hemos de orientarnos para alcanzar la meta, qué modo de ser o carácter hemos de incorporar, con objeto de obrar con prudencia y tomar decisiones acertadas".

"Por qué no es igual la actividad política que la actividad docente; no es igual una institución científica que una organización empresarial; cada una de ellas trata de alcanzar unos fines desde los que cobra su sentido y a los que sólo puede excederse adoptando unos determinados valores y principios".

II. Su justificación

Como resultado del proceso de estudio, discusión y evaluación de este proyecto, la Comisión Primera Constitucional permanente adoptó como suyas las razones que sustentan el trámite del mismo, presentadas por una subcomisión de la misma célula legislativa coordinada por la honorable Senadora Claudia Blum de Barberi. Esas conclusiones fueron las siguientes:

1. La convivencia y el comportamiento de las personas obedece no sólo a las regulaciones de carácter jurídico formuladas en el derecho positivo por las distintas instancias del Estado sino que también, necesariamente, deben respetar otros sistemas normativos paralelos y complementarios según la respectiva cultura, de carácter religioso unos, otros de índole moral, provenientes de tradiciones, usos, hábitos, cos-

tumbres, creencias, prejuicios y experiencia acumulada, que constituyen un sistema complejo de normatividades que se apoyan para obtener la comunidad en paz, justicia y bienestar.

El derecho es, pues, apenas, parte de la normatividad reguladora del comportamiento social, que se distingue de las demás por su origen, la autoridad estatal, y porque su respeto puede apoyarse en el empleo de la coacción.

Pero, téngase bien en cuenta que el derecho no es exclusivo ni excluyente ordenamiento de la conducta humana.

No es extraño, por esto, que en todos los ordenamientos jurídicos formulados como derecho positivo se haga referencia forzosa a las regulaciones extrajudiciales de esa conducta, como cuando con tanta frecuencia las disposiciones jurídicas de la Constitución y de la ley aluden y remiten a conceptos como equidad, justicia, moral pública, interés social, bien común, para poner los ejemplos más socorridos, sin que esta mención implique su incorporación al sistema jurídico haciéndoles perder su naturaleza original de normas autónomas, ya que su "jurisdización", por así decirlo, no hace otra cosa que atribuirle efectos jurídicos, fuera de los propios.

Esto es que el derecho positivo atribuye consecuencias jurídicas a una norma extrajurídica, precisamente porque reconoce el carácter fragmentario o insuficiente del derecho para una regulación satisfactoria y completa de las conductas sociales.

Entonces, cuando en una ley se utiliza el concepto de ética, o de moral, si se prefiere -aunque sabemos que no son equivalentes- no se están transformando las reglas éticas en reglas jurídicas sino aplicando su preceptiva en el orden jurídico sin que su infracción deje de implicar la doble sanción; la de carácter ética o moral y la de orden legal.

Desde luego, mirando las cosas con el otro enfoque, el hecho de que la ley se impregne de contenidos o valores moralizadores no quiere decir tampoco que el derecho se esté transformando en un instrumento que pierda su contenido y naturaleza jurídica. Es fácil comprobar lo anterior en una ojeada superficial de la Constitución vigente en cuyo articulado, a cada paso, se encuentra la referencia al cumplimiento de deberes, concepto que no es jurídico ni

sustituye al de obligación que es el auténticamente jurídico, y en algunas disposiciones hay expresa referencia al concepto de moral social.

Si lo anterior es predicable de cualquier regulación jurídica referida a cualquier clase de persona, con mayor razón se justifica su invocación al redondear el estatuto constitucional y legal de inhabilidades e incompatibilidades y conflictos de interés que afectan a los Senadores y Representantes con uno de contenido ético, ya que el ejercicio de la gestión pública legislativa exige pulcritud y responsabilidades nada comunes, que no están agotadas en los regímenes penales y disciplinarios corrientes.

Es por estos razonamientos, que indudablemente tuvieron el ánimo del legislador, que al dictarse el reglamento del Congreso se recogieron estos conceptos en lo dispuesto por el artículo 59 que dice:

“La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista conocerá ... *Así mismo, del comportamiento indecoroso, irregular o inmoral que pueda afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública...*”

Como consecuencia de este planteamiento, el proyecto de ley a que nos venimos refiriendo es un instrumento indispensable para controlar y sancionar los atentados contra la dignidad y el decoro profesional que impone la investidura de Congresista, lo que de paso afecta la imagen, solidez y legitimidad de la institución Congressional, hoy en día tan cuestionada.

2. La política, arte de lo posible en una comunidad es un proceso de articulación de intereses que busca organizar de la mejor manera la convivencia social. Garantizar el bienestar y la paz de un grupo humano para que los individuos puedan realizarse como personas libres, cada uno dentro de sus expectativas, debe ser el objetivo de quienes practican la política y ejercen el servicio público.

Tal como lo identificó Mariano Grondona, la función natural de un gobierno es servir a un interés ajeno, el bien de la comunidad. Cualquier Estado supone que existe una minoría de “profesionales del bien común” que debe regular su conducta en aras de la Nación en su conjunto y no según sus objetivos personales. Cuando esos profesionales del bien general actúan según el interés

privado, el Estado muere. Hacia allá, entonces, debe llevar la ética del servicio público hacia el logro de intereses comunes, generales. Y en el caso de la actividad del Congresista, esto está claro cuando la Constitución establece que éste actuará consultando la justicia y el bien común.

Este compromiso ético de la política y de quienes la practican debe existir, no sólo por tratarse de un grupo de personas viables que deben dar ejemplo, sino porque sus decisiones afectan de diversas maneras la vida de los demás, los recursos y asuntos de todos, las normas para todos. Habrá un comportamiento **no ético** cuando el servidor público se aleja del fin natural de su actividad (llámese servicio, interés general o bien común) por obtener beneficios externos a la actividad pública tales como las ventajas económicas de poder o sociales. En este sentido, Mariano Grondona afirma que “la corrupción en un sistema político aparece cuando el interés privado de los funcionarios irrumpe en el recinto sagrado del interés público”.

Frente a la importancia de desarrollar en nuestros días la ética -ética aplicada- la filósofa española Adela Cortina afirma en su libro “Ética Aplicada y Democracia Radical”, que:

“La necesidad, cada vez sentida con más fuerza, de dar respuesta con altura humana a problemas como el de la destrucción de la ecósfera, el hambre en el mundo, el racismo y la prepotencia, la guerra interminable, la moral de la política y de los políticos, la conducta de periodistas y empresarios, el sentido de las profesiones y las instituciones, la presunta neutralidad de la economía o los problemas de la decisión médica en casos de conflictos morales, ha puesto a la ética contra las cuerdas, o proporciona principios que ayuden a la toma de decisión o queda descalificada por knock out técnico, porque un saber práctico debe ayudar a orientar de algún modo la acción”.

Afirma, además, que “las decisiones morales personales de quienes detectan el poder no por personales, son irracionales, comunicables, sino todo lo contrario; son compartibles en virtud de lo cual es necesario diseñar un marco de aplicación concreto de los valores que deben regir el ejercicio de dicha virtud”.

3. Una tercera razón para impulsar el proyecto de ley comentado, es de orden eminentemente legal pero con profundas repercusiones en el campo del derecho constitucional fundamental del debido proceso.

En efecto. Sin perjuicio del hecho de que las Comisiones de Ética de las Cámaras del Congreso en la práctica hayan venido desarrollando sus funciones con sujeción a las normas de su creación (artículos 58 y 59 de la Ley 5ª de 1993), hay un gran problema de fondo que a la postre haría inútil cualquier esfuerzo investigativo, sancionatorio y ejemplarizante. Nos referimos a la ausencia de un Código de Ética que defina las conductas indecorosas, irregulares o inmorales de Congresistas y establezca el procedimiento que se debe adelantar al efecto.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 59 del Reglamento del Congreso, corresponde a la Comisión Legal de Ética desarrollar las siguientes funciones:

- i. Investigar y sancionar la existencia de conflicto de interés y violación al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Congresistas.
- ii. Investigar y sancionar el comportamiento indecoroso, irregular e inmoral que pueda afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública.
- iii. Investigar y sancionar el comportamiento indecoroso, irregular o inmoral de los funcionarios o empleados que prestan sus servicios al Congreso de la República.

Tales funciones -según el mismo artículo-, y en especial ii y iii, se deberán ejercer conforme lo establezca el Código de Ética que al efecto expida el Congreso, el cual deberá calificar los comportamientos indecorosos, irregulares o inmorales, así como el procedimiento que se seguirá en la investigación y el “juzgamiento” de tales conductas.

Sin este Código, que es presupuesto sustancial y procesal para la iniciación de cualquier investigación, la Comisión Legal de Ética no puede adelantar investigación alguna sin incurrir en la flagrante violación del derecho fundamental al debido proceso.

El debido proceso, según declaración Constitucional (artículo 29), “se aplicará a todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas”. En tal virtud, agrega la misma norma: “nadie podrá ser juzgado sino con-

forme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante el juez o tribunal competente y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.”

Esta garantía constitucional que se constituye en un derecho fundamental, pues tiene como centro a la persona humana, cobija toda investigación ya que el “acusado” tiene derecho a conocer la investigación que se adelanta en su contra, así como a ejercer las demás garantías constitucionales que se derivan de su presunción de inocencia.

Garantía constitucional que además se orienta a facilitar la participación de todas las personas en las decisiones que las afectan mediante el establecimiento de procedimientos que aseguran tanto la defensa social como de las garantías y las libertades de los individuos que a ellas deben someterse.

Por otra parte, no debemos olvidar que en la génesis del debido proceso se encuentra el principio de la legalidad de las penas y los delitos, al tenor del cual nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa.

Este principio, explicado en extenso por la jurisprudencia y la doctrina, exige una calificación legal previa de las conductas atentatorias contra la moral, las buenas costumbres o el orden jurídico, así como de las respectivas penas, como *conditio sine qua non* para adelantar cualquier proceso investigativo o sancionatorio.

III. El Proyecto

En el curso del primer debate que se dio al Proyecto de ley 049 de 1995 Senado, también se discutieron y aprobaron las siguientes propuestas modificatorias presentadas por la Subcomisión antes mencionada:

a) El artículo 1º no sólo debe definir el objeto del Código sino antes que todo, el fin último de la gestión legislativa, que expresada magistralmente en el artículo 133 del texto constitucional, la enmarca consultando la justicia y el bien común.

En tal virtud, se aprobó la siguiente redacción:

“Artículo 1º. Los miembros del Congreso de la República deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

Cuando de sus actuaciones resultaren violentados los deberes que su investidura y dignidad les imponen, se harán acreedores a las sanciones previstas en el presente Cód-

go sin perjuicio de las acciones penales, civiles y disciplinarias contenidas en otros estatutos legales”;

b) El Código de Ética del Congresista debe prever dos temas fundamentales, a saber:

El primero, relativo al campo de aplicación de dicho instrumento por lo cual hay que definir en forma clara y precisa las conductas atentatorias contra el recto ejercicio, la dignidad y la honradez que deben guiar las actuaciones de los Congresistas.

El segundo, relacionado con el procedimiento que se deberá adelantar al efecto, de forma tal que tanto ponente investigador como investigado conozcan las reglas de su actuación.

De acuerdo con este esquema básico, pero esencial, se adoptaron las siguientes modificaciones:

1. Inclusión de un artículo que regule el trámite de las investigaciones ante las Comisiones Legales de Ética del Senado y Cámara. Dicho artículo es del siguiente tenor literal:

Artículo... Las investigaciones que realicen las Comisiones de Ética de cada una de las Cámaras Legislativas del Congreso se deberán sujetar al siguiente procedimiento:

a) Ninguna denuncia, queja o acusación que se formule contra los Senadores y Representantes podrá dar origen a una investigación si no se tiene pleno conocimiento sobre la identidad de la persona que la formula. Los miembros de la respectiva comisión mantendrán en el curso de la investigación absoluta reserva sobre el particular;

b) Una vez se presente una denuncia, queja o acusación contra algún miembro del Congreso, el Presidente de la Comisión procederá a realizar el respectivo reparto entre uno o varios de sus miembros, para lo cual deberá observar un estricto orden alfabético de acuerdo con el apellido de los miembros que conforman la respectiva comisión;

c) Verificado el reparto, el Senador o Representante Ponente, procederá en un término máximo de diez (10) días a realizar las indagaciones que le permitan establecer la existencia de suficientes motivos para continuar con la investigación. Si no existieren, el Ponente informará de dicha situación a la Comisión en pleno, la cual decidirá si insiste en la investigación o si ordena archivar el caso;

d) Si se encontrare que existen suficientes pruebas o indicios que acrediten un presunto comportamiento indecoroso, irregular o inmoral, se dará inicio a la etapa de investigación, la cual no podrá exceder de 30 días. En esta etapa se podrán practicar las pruebas que se consideren necesarias;

e) Finalizada la etapa de investigación, se convocará a una audiencia privada en la cual se oirá al acusado acerca de las razones de su defensa.

En el transcurso de dicha audiencia el acusado podrá aportar las pruebas que considere necesarias o solicitar la práctica de unas nuevas, para lo cual se podrá conceder un término no mayor de 10 días;

f) Vencido el anterior término, la Comisión contará con diez días para presentar un informe final a la plenaria de la respectiva Cámara sobre los resultados de la investigación y las recomendaciones que estime pertinentes. Dicho informe deberá comprender lo siguiente:

1. Descripción de los hechos que originaron la investigación.

2. Descripción de las indagaciones e investigaciones realizadas.

3. Relación de las normas y reglamentos presuntamente violados.

4. Conclusiones que deberán contener las sanciones que de acuerdo con el Reglamento del Congreso y el presente Código se recomienden imponer.

g) El informe final será presentado ante la plenaria de la respectiva Cámara. Posteriormente los miembros de la Comisión procederán a presentar una proposición en la cual se decida aprobar el contenido del informe y la imposición de las sanciones sugeridas por la Comisión o en su defecto el archivo del expediente.

Parágrafo. En ningún caso las Comisiones de Ética y Estatuto del Congresista podrán adelantar una investigación, cuando de los hechos denunciados ante ella se deduzca la posible comisión de un delito penal. En tales circunstancias el Presidente de la Comisión procederá a dar traslado inmediato a las autoridades judiciales competentes.

2. En segundo lugar se incorporaron artículos que establecen un régimen de impedimentos y recusaciones similar al establecido para jueces y magistrados.

Dichos artículos son los siguientes:

Artículo... Los miembros de las Comisiones de Ética del Senado y Cámara deberán declararse impedidos para conocer o adelantar una investigación expresando los hechos en que se fundamenta, tan pronto como adviertan la existencia de alguna causal de recusación.

El Congresista impedido informará de tal situación al Presidente de la Comisión quien decidirá de plano sobre la legalidad del impedimento. El mismo procedimiento se seguirá cuando el acusado, denunciado o investigado formule una recusación.

Parágrafo. No se podrá recusar una vez vencido el término de las indagaciones previas a que se refiere el literal d) del artículo anterior.

Artículo... Son causales de recusación para conocer y participar de una indagación o investigación, las siguientes:

1. Haber tenido parte en los hechos sobre los cuales versa la acusación.
2. Haber presentado la denuncia, queja o acusación.
3. Tener parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, con el denunciante o con quien haya hecho o promovido la acusación.
4. Tener interés directo y personal en los hechos materia de la acusación.
5. Existir enemistad grave por hechos ajenos a los denunciados e investigados, o amistad íntima y personal con el denunciante o el acusado.

Hechas las anteriores precisiones, me permito proponer, dése segundo debate al Proyecto de ley 149/95 Senado aprobado por la Comisión Primera Constitucional Permanente, conforme al texto que a continuación se transcribe.

Atentamente,

Hugo Castro Borja,
Senador.

PROYECTO DE LEY NUMERO 49/95 SENADO

“por la cual se expide el Código de Ética del Congresista”.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1º. Los miembros del Congreso de la República deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

Cuando de sus actuaciones resulten violentados los deberes que su investidura y dignidad les imponen, se harán acreedores a las sanciones previstas en el presente Código sin perjuicio de las acciones penales, civiles y disciplinarias contenidas en otros estatutos legales.

Artículo 2º. Las disposiciones contenidas en este Código deberán servir para impulsar eficazmente el desarrollo de las labores del Congreso y especialmente para ayudar a cumplir con sus funciones a las Comisiones de Ética de las Cámaras Legislativas.

Artículo 3º. Corresponde a la Comisión Legal de Ética de cada una de las Cámaras inspeccionar y vigilar la moralidad pública de los Congresistas.

Artículo 4º. *Deberes profesionales del Congresista.* Son deberes profesionales del Congresista:

1. Conservar la dignidad y el decoro propios de su investidura.
2. Colaborar en la recta y cumplida realización de las funciones que corresponden a su cargo.
3. Proceder con celosa diligencia en la realización de la altísima misión que se les ha confiado, especialmente en el proceso de elaboración de las leyes y de las reformas a la Constitución.
4. Observar y exigir la mesura, la seriedad y el respeto debidos en sus relaciones con sus colegas, funcionarios del Congreso, y en general, con todas las personas que intervengan en los asuntos relacionados con el desempeño de su cargo.

5. Obrar con absoluta lealtad y honradez en su función de representar los intereses de la Nación entera.

6. Proceder lealmente con sus colegas.

Artículo 5º. *Faltas contra la dignidad de la investidura del Congresista.* Son faltas contra la dignidad de la investidura del Congresista:

1. La pública embriaguez consuetudinaria o el consumo habitual de estupefacientes.
2. La provocación reiterada de riñas o escándalos públicos.
3. La mala fe en los negocios.
4. La administración o participación en negocios incompatibles con el respeto que exige la investidura.

Artículo 6º. Constituyen faltas contra el respeto debido a los colegas, a los funcionarios del Congreso y a las demás personas que intervengan en los asuntos propios del desempeño del cargo de Congresista, las injurias y las acusaciones temerarias que este efectúe contra ellos, sin perjuicio del derecho a reprochar o denunciar comedidamente, por los medios competentes las faltas cometidas por dicha persona.

Artículo 7º. Son faltas contra el recto ejercicio del cargo de Congresista:

1. Recurrir en sus gestiones a las amenazas o a las alabanzas, invocar méritos particulares, vínculos de amistad o de cualquier otra índole para obtener respuesta favorable a sus intereses.
2. Valerse de dádivas, remuneraciones ilegales, atenciones injustificadas o insólitas o de cualquier otro acto equívoco que pueda ser interpretado como medio para lograr el favor o la benevolencia de funcionarios del Estado o de particulares.

Artículo 8º. Son faltas contra la lealtad que corresponde a la investidura de Congresistas:

1. La participación en actuaciones que vayan en detrimento de los intereses de la Nación, a la cual el Congresista representa.
2. Las afirmaciones o negociaciones maliciosas o las citas inexactas que puedan desviar el recto criterio que debe regir el proceso de formación de las leyes o la reforma de la Constitución, y en general, el desarrollo de las funciones propias del Congreso.

Artículo 9º. Constituyen faltas contra la honradez del Congresista:

1. La dilapidación del patrimonio de la Corporación, cuando le corresponda desempeñar cargos administrativos que le conceden autoridad para manejar los dineros de la institución.
2. Dar destinación indebida a los equipos de oficina, a los vehículos, y en general a los bienes muebles a cuyo uso tenga derecho como Congresista o en el desempeño de un cargo determinado dentro de la Corporación.
3. En general, todo hecho que por negligencia, acción y omisión afecte negativamente el erario público.

Artículo 10. Incurrir en falta contra la debida diligencia en el ejercicio del cargo, el Congresista:

1. Que injustificadamente demore la iniciación o prosecución de la labor que le ha sido encomendada en desarrollo de su función como Congresista.

2. Que sin justa causa abandone el asunto que se le ha encomendado.

Artículo 11. Las investigaciones que realicen las Comisiones de Ética de cada una de las Cámaras Legislativas del Congreso se deberán sujetar al siguiente procedimiento:

1. Ninguna denuncia, queja o acusación que se formule contra los Senadores y Representantes podrá dar origen a una investigación sino se tiene pleno conocimiento sobre la identidad de la persona que la formula. Los miembros de la respectiva comisión mantendrán en el curso de la investigación, absoluta reserva sobre el particular.

2. Una vez se presente una denuncia, queja o acusación contra algún miembro del Congreso, el Presidente de la Comisión procederá a realizar el respectivo reparto entre uno o varios de sus miembros, para lo cual deberá observar un estricto orden alfabético de acuerdo con el apellido de los miembros que conforman la respectiva comisión.

3. Verificado el reparto, el Senador o Representante Ponente, procederá en un término máximo de diez (10) días a realizar las indagaciones que le permitan establecer la existencia de suficientes motivos para continuar con la investigación. Si no existieren, el Ponente informará de dicha situación a la Comisión de pleno, la cual decidirá si insiste en la investigación o si ordena archivar el caso.

4. Si se encontrare que existen suficientes pruebas o indicios que acrediten un presunto comportamiento indecoroso, irregular o inhumano, se dará inicio a la etapa de investigación, la cual no podrá exceder de 30 días. En esta etapa se podrán practicar las pruebas que se consideren necesarias.

5. Finalizada la etapa de investigación, se convocará a una audiencia privada, en la cual se oirá al acusado acerca de las razones de su defensa.

En el transcurso de dicha audiencia el acusado podrá aportar las pruebas que considere necesarias o solicitar la práctica de unas nuevas, para lo cual se podrá conceder un término no mayor de 10 días.

6. Vencido el anterior término, la Comisión contará con diez (10) días para presentar un informe final a la Plenaria de la respectiva Cámara sobre los resultados de la investigación y las recomendaciones que estimen pertinentes. Dicho informe deberá comprender lo siguiente:

a) Descripción de los hechos que originaron la investigación;

b) Descripción de las indagaciones e investigaciones realizadas;

c) Relación de las normas y reglamentos presuntamente violados.

d) Conclusiones que deberán contener las sanciones que de acuerdo con el Reglamento del Congreso y el presente Código se recomienden imponer;

e) El informe final será presentado ante la plenaria de la respectiva Cámara. Posteriormente los miembros de la Comisión procederán a presentar una proposición en la cual se decida aprobar el contenido del informe y la imposición de las sanciones sugeridas por la Comisión o en su defecto el archivo del expediente.

Parágrafo. En ningún caso las Comisiones de Ética y Estatuto del Congresista podrán adelantar una investigación cuando de los hechos denunciados ante ella se deduzca la posible comisión de un delito penal. En tales circunstancias el Presidente de la Comisión procederá a dar traslado inmediato a las autoridades judiciales competentes.

Artículo 12. Los miembros de las Comisiones de Ética del Senado y Cámara deberán declararse impedidos para conocer o adelantar una investigación expresando los hechos en que se fundamenta, tan pronto como adviertan la existencia de alguna causal de recusación.

El Congresista impedido informará de tal situación al Presidente de la Comisión quien decidirá de plano sobre la legalidad del impedimento. El mismo procedimiento se seguirá cuando el acusado, denunciado o investigado formule una recusación.

Parágrafo. No se podrá recusar una vez vencido el término de las indagaciones previas a que se refiere el literal d) del artículo anterior.

Artículo 13. Son causales de recusación para conocer y participar de una indagación o investigación, las siguientes:

1. Haber tenido parte en los hechos sobre los cuales versa la acusación.

2. Haber presentado la denuncia, queja o acusación.

3. Tener parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, con el denunciante o con quien haya hecho o promovido la acusación.

4. Tener interés directo y personal en los hechos materia de la acusación.

5. Existir enemistad grave por hechos ajenos a los denunciados e investigaciones, o amistad íntima y personal con el denunciante o el acusado.

Artículo 14. *Sanciones.* Las sanciones aplicables al Congresista que cometiere alguna de las faltas descritas en este Código son:

1. Amonestación privada, que consiste en la represión privada que se hace al infractor por la falta cometida.

2. Amonestación pública ante la Corporación.

3. Iniciación del trámite para pérdida de la investidura.

Parágrafo. Las anteriores sanciones se aplicarán sin perjuicio de que los miembros de la Comisión de Ética o cualquier otro miembro del Congreso denuncien ante las autoridades penales competentes o ante los organismos de control del Estado los delitos, las contravenciones o las irregularidades que encontraren en el transcurso de las investigaciones.

Artículo 15. Las sanciones disciplinarias se aplicarán teniendo en cuenta la gravedad, modalidad y circunstancias de la falta, los motivos determinantes y los antecedentes personales y profesionales del infractor.

Artículo 16. Las sanciones disciplinarias se anotarán en la hoja de vida del Congresista infractor y, con excepción de la amonestación privada, se publicarán en la *Gaceta del Congreso*.

Artículo 17. *Competencia.* La función disciplinaria interna compete a la Comisión Legal de Ética de la respectiva Cámara Legislativa pero sus informes serán confirmados o revocados, total o parcialmente, por la Plenaria respectiva.

Esta competencia se ejercerá sin perjuicio de la asignada por la Constitución o la ley a la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 18. Esta Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Senador Ponente,

Hugo Castro Borja.

Autorizamos el anterior informe,

Presidente,

José Renán Trujillo García.

Secretario,

Eduardo López Villa.

TEXTO APROBADO POR LA COMISION PRIMERA DEL SENADO EN SESION ORDINARIA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 49 DE 1995

"por la cual se expide el Código de Etica del Congresista".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Los miembros del Congreso de la República deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

Cuando de sus actuaciones resulten violentados los deberes que su investidura y dignidad les imponen, se harán acreedores a las sanciones previstas en el presente Código sin perjuicio de las acciones penales, civiles y disciplinarias contenidas en otros estatutos legales.

Artículo 2º. Las disposiciones contenidas en este Código deberán servir para impulsar eficazmente el desarrollo de las labores del Congreso y especialmente para ayudar a cumplir con sus funciones a las Comisiones de Etica de las Cámaras Legislativas.

Artículo 3º. Corresponde a la Comisión Legal de Etica de cada una de las Cámaras inspeccionar y vigilar la moralidad pública de los Congresistas.

Artículo 4º. *Deberes profesionales del Congresista.* Son deberes profesionales del Congresista:

1. Conservar la dignidad y el decoro propios de su investidura.
2. Colaborar con la recta y cumplida realización de las funciones que corresponden a su cargo.
3. Proceder con celosa diligencia en la realización de la altísima misión que se les ha confiado, especialmente en el proceso de

elaboración de las leyes y de las reformas a la Constitución.

4. Observar y exigir la medida, la seriedad y el respeto debidos en sus relaciones con sus colegas, funcionarios del Congreso, y en general, con todas las personas que intervengan en los asuntos relacionados con el desempeño de su cargo.

5. Obrar con absoluta lealtad y honradez en su función de representar los intereses de la Nación entera.

6. Proceder lealmente con sus colegas.

Artículo 5º. *Faltas contra la dignidad de la investidura del Congresista.* Son faltas contra la dignidad de la investidura del Congresista:

1. La pública embriaguez consuetudinaria o el consumo habitual de estupefacientes.
2. La provocación reiterada de riñas o escándalos públicos.
3. La mala fe en los negocios.
4. La administración o participación en negocios incompatibles con el respeto que exige la investidura.

Artículo 6º. Constituyen faltas contra el respeto debido a los colegas, a los funcionarios del Congreso y a las demás personas que intervengan en los asuntos propios del desempeño del cargo de Congresista, las injurias y las acusaciones temerarias que éste efectúe contra ellos, sin perjuicio del derecho a reprochar o denunciar comedidamente, por los medios competentes, las faltas cometidas por dicha persona.

Artículo 7º. Son faltas contra el recto ejercicio del cargo de Congresista:

1. Recurrir en sus gestiones a la amenaza para obtener respuesta favorable a sus intereses.
2. Valerse de dádivas o remuneraciones ilegales para lograr el favor o la benevolencia de funcionarios del Estado o de particulares.

Artículo 8º. Son faltas contra la lealtad que corresponde a la investidura de Congresista:

1. La participación en actuaciones que vayan en detrimento de los intereses de la Nación, a la cual el Congresista representa.
2. Las afirmaciones o negociaciones maliciosas o las citas inexactas que puedan desviar el recto criterio que debe regir el proceso de formación de las leyes o la

reforma de la Constitución, y en general, el desarrollo de las funciones propias del Congreso.

Artículo 9º. Constituyen faltas contra la honradez del Congresista:

1. La dilapidación del patrimonio de la Corporación, cuando le corresponda desempeñar cargos administrativos que le conceden autoridad para manejar los dineros de la institución.

2. Dar destinación indebida a los equipos de oficina, a los vehículos, y en general a los bienes muebles a cuyo uso tenga derecho como Congresista o en el desempeño de un cargo determinado dentro de la Corporación.

3. En general, todo hecho que por negligencia, acción u omisión afecte negativamente el erario público.

Artículo 10. Incurre en falta contra la debida diligencia en el ejercicio del cargo, el Congresista:

1. Que injustificadamente demore la iniciación o prosecución de la labor que le ha sido encomendada en desarrollo de su función como Congresista.

2. Que sin justa causa abandone el asunto que se le ha encomendado.

Artículo 11. *Sanciones.* Las sanciones aplicables al Congresista que cometiere alguna de las faltas descritas en este Código, son:

1. Amonestación privada, que consiste en la represión privada que se hace al infractor por la falta cometida.
2. Amonestación pública ante la Corporación.
3. Iniciación del trámite para pérdida de la investidura.

Parágrafo. Las anteriores sanciones se aplicarán sin perjuicio de que los miembros de la Comisión de Etica o cualquier otro miembro del Congreso denuncien ante las autoridades penales competentes o ante los organismos de control del Estado los delitos, las contravenciones o las irregularidades que encontraren en el transcurso de las investigaciones.

Artículo 12. Las sanciones disciplinarias se aplicarán teniendo en cuenta la gravedad, modalidad y circunstancias de la falta, los motivos determinantes y los antecedentes personales y profesionales del infractor.

Artículo 13. Las sanciones disciplinarias se anotarán en la hoja de vida del Congresista infractor y, con excepción de la amonestación privada, se publicarán en la *Gaceta del Congreso*.

Artículo 14. *Competencia*. La función disciplinaria interna compete a la Comisión Legal de Ética de la respectiva Cámara Legislativa, pero sus informes serán confirmados o revocados, total o parcialmente, por la Plenaria respectiva.

Esta competencia se ejercerá sin perjuicio de la asignada por la Constitución o la ley a la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 15. Las investigaciones que realicen las Comisiones de Ética de cada una de las Cámaras Legislativas del Congreso se deberán sujetar al siguiente procedimiento:

a) Ninguna denuncia, queja, o acusación que se formule contra los Senadores y Representantes podrá dar origen a una investigación si no se tiene pleno conocimiento sobre la identidad de la persona que la formula. Los miembros de la respectiva comisión mantendrán en el curso de la investigación absoluta reserva sobre el particular;

b) Una vez se presente una denuncia, queja o acusación contra algún miembro del Congreso, el Presidente de la Comisión procederá a realizar el respectivo reparto entre uno o varios de sus miembros, para lo cual deberá observar un estricto orden alfabético de acuerdo con el apellido de los miembros que conforman la respectiva comisión;

c) Verificado el reparto, el Senador o Representante Ponente, procederá en un término máximo de diez (10) días a realizar las indagaciones que le permitan establecer la existencia de suficientes motivos para continuar con la investigación. Si no existieren, el Ponente informará de dicha situación a la Comisión en pleno, la cual decidirá si insiste en la investigación o si ordena archivar el caso;

d) Si se encontrare que existen suficientes pruebas o indicios que acrediten un presunto comportamiento indecoroso, irregular o inhumano, se dará inicio a la etapa de investigación, la cual no podrá exceder de 30 días. En esta etapa se podrán practicar las pruebas que se consideren necesarias;

e) Finalizada la etapa de investigación, se convocará a una audiencia privada en la cual

se oír al acusado acerca de las razones de su defensa.

En el transcurso de dicha audiencia el acusado podrá aportar las pruebas que considere necesarias o solicitar la práctica de unas nuevas, para lo cual se podrá conceder un término no mayor de 10 días;

f) Vencido el anterior término, la Comisión contará con diez días para presentar un informe final a la plenaria de la respectiva Cámara sobre los resultados de la investigación y las recomendaciones que estimen pertinentes. Dicho informe deberá comprender lo siguiente:

1. Descripción de los hechos que originaron la investigación.

2. Descripción de las indagaciones e investigaciones realizadas.

3. Relación de las normas y reglamentos presuntamente violados.

4. Conclusiones que deberán contener las sanciones que de acuerdo con el Reglamento del Congreso y el presente Código se recomienden imponer;

g) El informe final será presentado ante la Plenaria de la respectiva Cámara. Posteriormente los miembros de la Comisión procederán a presentar una proposición en la cual se decida aprobar el contenido del informe y la imposición de las sanciones sugeridas por la Comisión o en su defecto el archivo del expediente.

Parágrafo. En ningún caso las Comisiones de Ética y Estatuto del Congresista podrán adelantar investigación alguna cuando de los hechos denunciados ante ella se deduzca la posible comisión de un delito penal. En tales circunstancias el Presidente de la Comisión procederá a dar traslado inmediato a las autoridades judiciales competentes.

Artículo 16. Los miembros de las Comisiones de Ética del Senado y Cámara deberán declararse impedidos para conocer o adelantar una investigación expresando los hechos en que se fundamenta, tan pronto como adviertan la existencia de alguna causal de recusación.

El Congresista impedido informará de tal situación al Presidente de la Comisión quien decidirá de plano sobre la legalidad de impedimento. El mismo procedimiento se seguirá cuando el acusado, denunciado o investigado formule una recusación.

Parágrafo. No se podrá recusar una vez vencido el término de las indagaciones previas a que se refiere el literal d) del artículo anterior.

Artículo 17. Son causales de recusación para conocer y participar de una indagación o investigación, las siguientes:

1. Haber tenido parte en los hechos sobre los cuales versa la acusación.

2. Haber presentado la denuncia, queja o acusación.

3. Tener parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, con el denunciante o con quien haya hecho o promovido la acusación.

4. Existir enemistad grave por hechos ajenos a los denunciados e investigados, o amistad íntima y personal con el denunciante o el acusado.

Artículo 18. Esta Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos se aprobó el presente proyecto de ley, según consta en el Acta número 26 de noviembre 16 de 1995.

Presidente,

José Renán Trujillo García.

Vicepresidente,

Roberto Herrera.

Secretarios,

Eduardo López Villa y Carlos Olarte Cárdenas.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 179/95 SENADO, 208/95 CÁMARA

“por la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 104 de 1993”.

Honorables Senadores y Representantes:

Cumplimos con la honrosa misión de rendir ponencia al proyecto de ley No. 179/95 Senado, 208/95 Cámara, “Por la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 104 de 1993”, lo cual hacemos de conformidad con las consideraciones siguientes:

La propuesta del Gobierno consiste fundamentalmente en prorrogar la vigencia de la Ley 104 de 1993, actualmente sujeta a vencimiento el 29 de diciembre de este año.

Esta ley fue aprobada durante el primer período ordinario de la legislatura 1993-1994, e incorporó varias disposiciones ema-

nadas de decretos de conmoción interior que, tanto el Gobierno Nacional como el Congreso, estimaron conveniente preservar por un lapso de tiempo mayor al que permite el estado excepcional que les dio origen.

La propuesta gubernamental fue depurada en esa ocasión por el Congreso de la República, y desde su expedición ha surtido una relativa eficacia en los diferentes ámbitos que está llamada a regular.

Por ello, si bien las causas concretas que llevaron a la expedición de estas normas han variado parcialmente o adquirido otra connotación, no han desaparecido, y exigen la continuidad de estas disposiciones por un período adicional, sujetas algunas de ellas a modificaciones o adiciones, con el objeto de dotar al Estado de unas herramientas más perfeccionadas, o ampliar el espectro de su cubrimiento.

Las comisiones del Congreso encargadas del seguimiento a la Ley 104, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 8o., fueron consultadas por el Gobierno Nacional sobre los términos de la propuesta. Se concluyó prudente prorrogar su permanencia en el ordenamiento jurídico, pero sujeta a un término igual al inicial. De igual forma, con el ánimo de preservar la estructura original de la ley, se determinó presentar un proyecto que enunciara las normas que se prorrogaban sin modificación, y desarrollara puntualmente los eventuales cambios o adiciones.

En cuanto al contenido concreto del proyecto, pueden hacerse las siguientes consideraciones:

El proyecto plantea la permanencia de las normas rectoras contenidas en la Parte General de la Primera Parte de la Ley (arts. 1º a 8º), que establecen los criterios para su interpretación, la integración de las comisiones de seguimiento del Congreso y la presentación de informes periódicos sobre su aplicación. La conservación de esta metodología nos parece muy conveniente e incluso consideramos debería ser adoptada regularmente para muchas otras leyes del país.

En lo que se refiere al Título I, "Instrumentos para la Búsqueda de la Convivencia", que desarrolla en tres capítulos las disposiciones destinadas a lograr la desmovilización individual o colectiva, tan-

to de grupos de milicias urbanas como de agrupaciones subversivas, la propuesta del Gobierno Nacional propende por su conservación, con algunas adiciones o modificaciones.

En relación con el contenido del Capítulo 1, se explicita la posibilidad de que, no sólo los grupos de milicias urbanas o rurales pueden acceder a los beneficios establecidos en el Código de Procedimiento Penal, sino también las llamadas autodefensas, bajo la estrategia de sometimiento individual que plantea dicha normatividad.

La propuesta gubernamental, sin embargo, excluye a los "grupos subversivos" y a los de "justicia privada". Respecto de los primeros no cabe ninguna explicación para su omisión, toda vez que constituyen la mayor fuente de perturbación de la seguridad estatal y de la convivencia. En cuanto a los segundos, no parece aconsejable excluirlos tajantemente, ya que una nítida distinción entre ellos y las "autodefensas" no es posible en la compleja realidad de la paraestatalidad colombiana. En este orden de ideas, en el pliego de modificaciones, se propone volver a incluir a tales grupos.

En este mismo artículo de la propuesta gubernamental pareciera derogarse el parágrafo 2o. original, que constituye una valiosa norma restrictiva de los beneficios concedidos a favor de miembros de organizaciones subversivas, milicias, autodefensas, etc. En efecto, no es de recibo dentro de una concepción humanitaria de los conflictos armados, otorgar beneficios especiales a quienes sean sindicados de delitos atroces como el secuestro, actos de ferocidad y barbarie, homicidios fuera de combate, actos de terrorismo, ataque a personas de la población civil o no combatiente, y contra personas en estado de indefensión, como niños y ancianos.

Por tanto, debe mantenerse la vigencia del parágrafo 2o. del artículo 9o. de la Ley 104 de 1993, sobre todo ahora cuando el Estado colombiano ha ratificado el Protocolo II de Ginebra sobre humanización de los conflictos armados internos. Sin embargo, se recomienda suprimir, por excesiva e innecesaria, la última frase de dicho parágrafo, que dice: "ni en general, a delitos cuya pena mínima legal exceda de ocho años de prisión".

En el Capítulo 2, relativo al diálogo con grupos subversivos, el Gobierno propone un marco de acción más amplio, que permita al Gobierno aplicar una estrategia de paz sin que se encuentre sujeta a condicionamientos previos.

En tal virtud, se modifica la normatividad en este punto, que actualmente supone la posibilidad de que se adelanten conversaciones previa verificación del requisito del cese en las operaciones subversivas, puesto que no sólo se constituye en un escollo adicional a la hora de adelantar tales acercamientos, sino que contraviene tanto la política de la actual administración, como los acercamientos autorizados bajo el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, aprobado mediante Ley 171 de 1994.

En relación con los literales b) y c), en el pliego de modificaciones simplemente se proponen unos cambios en aras a mejorar su redacción.

Adicionalmente, y en el mismo orden de ideas, dado que los contactos pueden adelantarse o no bajo confrontación, se impone el planteamiento de dos categorías de zonas de distensión -con la correspondiente suspensión de la ejecución de las órdenes de captura-, a fin de atender a los diversos objetivos que se plantean en el proyecto para adelantar las conversaciones y acuerdos.

Las zonas de distensión, bajo las anteriores premisas, no deben plantearse exclusivamente en términos espaciales y menos aún, sujetas al previo cese de operaciones subversivas, toda vez que de esta definición se deriva una respuesta anquilosada por parte del Estado ante circunstancias fácticas por naturaleza volubles.

En los anteriores términos, el proyecto propone dos tipos de zonas de distensión, en las cuales operaría la suspensión de la ejecución de órdenes de captura: una, de carácter temporal, que protegería a los representantes de los grupos guerrilleros que adelanten contactos con el Gobierno, así como a los miembros de tales grupos en sus desplazamientos a las zonas de concentración, como a las zonas donde se lleven a cabo las conversaciones o diálogos; la otra, de carácter espacial, que sí involucra la concentración de los miembros de los grupos subversivos en zonas determinadas del territorio.

Adicionalmente, se ofrece la posibilidad de que miembros de los diferentes sectores de la sociedad civil, que no sean miembros de los grupos subversivos, puedan representarlos a efecto de adelantar diálogos y conversaciones con el Gobierno Nacional.

Las anteriores premisas facilitarán el desarrollo de diálogos en medio del conflicto, evitarán la proliferación de zonas de distensión por el territorio nacional y permitirán el acercamiento con sectores de la sociedad civil hasta ahora marginados de los procesos de paz.

Otra novedad de la iniciativa, con la cual la ley adquiere mayor integralidad, consiste en la autorización de adelantar conversaciones con grupos de autodefensa que no hayan incurrido en actos atroces, ni en violaciones graves a los derechos humanos, con el fin de propender por su sometimiento a la ley y su reincorporación a la vida civil.

Por último, se amplía el beneficio de representación política en el Congreso de la República que se otorga a los grupos subversivos vinculados a un proceso de paz, a las demás corporaciones de elección popular, con el fin de que grupos pequeños, cuya incidencia es tan sólo regional, puedan hacer uso de esta prerrogativa en su proceso de reincorporación a la vida civil.

En cuanto al Título II de la Ley sobre "Atención a las Víctimas de Atentados Terroristas", el Gobierno también propone al H. Congreso su prórroga.

El agravamiento de la situación de orden público; el impacto indiscriminado de las acciones de la guerrilla y de los grupos delincuenciales organizados contra la población civil, con sus consecuencias de muerte, destrucción y grave daño en la integridad física y el patrimonio económico de las personas, hacen imperativo que la acción y presencia del Estado se mantenga y consolide a través de acciones humanitarias concretas, como se ha venido realizando hasta la fecha, con asistencia humanitaria, atención en salud, subsidio de vivienda, créditos, educación y generación de empleo e ingreso, entre otros.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones el Gobierno propone la prórroga de las disposiciones de este Título, con leves modificaciones.

Las masacres, que han aumentado en número y periodicidad, y causan grave impacto

social, comunitario y familiar, con el agravante de que las personas afectadas carecen de todo tipo de asistencia humanitaria, o de protección para su vida y bienes, justifican que los beneficios otorgados en la Ley 104 de 1993 se amplíen y cobijen también a estas víctimas de la violencia.

De igual forma, y en concordancia con la amplitud de este concepto, las personas afectadas por hechos violentos residentes en el área rural no cuentan con ningún tipo de apoyo para desarrollar sus actividades agropecuarias. Por lo tanto resulta importante brindarles asistencia en materia de crédito, a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO-, mediante su línea de crédito para pequeños productores.

Al artículo 45 inciso 2, según la iniciativa gubernamental, se le hicieron algunas modificaciones, pues su deficiente redacción impedía su aplicación. No obstante, la redacción acusa deficiencias, que no conducen a garantizar su aplicabilidad. Por lo tanto, proponemos una modificación en orden a garantizar a las víctimas cuya invalidez sea igual o mayor al 50%, y que no hayan aportado a ningún sistema de seguridad pensional, una pensión equivalente al menos a un salario mínimo legal mensual.

De igual forma, los ponentes proponemos la modificación del parágrafo 1o. del artículo 18 de la Ley, según la propuesta del artículo 10 del proyecto gubernamental, a fin de lograr una mejor comprensión de su texto.

El Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, según el Decreto 2099 del 6 de septiembre de 1994 pasa a denominarse Red de Solidaridad Social, por lo tanto en la iniciativa se realizó dicho cambio.

Por último, el Gobierno propone una ayuda humanitaria de emergencia para personas que no se encuentran dentro de las clasificaciones de hechos violentos del artículo 18 del proyecto, pero que igualmente padecen los rigores del conflicto armado interno, con la cual nos identificamos plenamente.

El Título III, "Causales de Extinción de la Acción y de la Pena en Caso de Delitos Políticos", ha demostrado su disposición para facilitar el diálogo con los grupos guerrilleros, su desmovilización y reincorporación a la vida civil.

Al igual que con los grupos de Milicias, la Ley 104 ha servido como herramienta jurídica en dos procesos de negociación que se llevaron a cabo con grupos subversivos: la Corriente de Renovación Socialista y el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera.

Las modificaciones que propone el Gobierno a este Título tienen como único objeto el de agilizar los procedimientos establecidos en la Ley 104/93, y ampliar las causales que ameritan la revocación de los beneficios. En este punto los ponentes proponemos eliminar la referencia del artículo 28 del proyecto, a las faltas graves contra el régimen penitenciario o carcelario o al delito de fuga, pues resulta improbable la comisión de tales hechos, bajo la premisa del otorgamiento de la libertad personal.

Ahora bien, también las disposiciones de la Segunda Parte de la Ley 104/93, excepción hecha del Título I (arts. 61 y 62), y del Capítulo 1 del Título IV (arts. 94 a 101), se incluyen en este nuevo proyecto para su prórroga.

En relación con las disposiciones relativas a las Unidades Ambulantes de Policía Judicial, debe apoyarse la propuesta de eliminarlas del articulado, toda vez que no tuvieron eficacia ni aplicación alguna.

El Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía tiene unidades adscritas en el orden nacional, regional y seccional y unidades especiales que, conforme a la ley, cumplen sus funciones en todo el territorio nacional, lo cual significa que cualquiera que sea el lugar donde haya un hecho por investigar, o comisiones por cumplir, la Fiscalía cuenta con funcionarios de policía judicial, en razón de la estructura y cobertura establecida tanto en el Código de Procedimiento Penal, como en el Estatuto Orgánico de la Fiscalía -Decreto 2699 de 1991-, motivo por el cual las normas aducidas resultan innecesarias.

La "Protección a intervinientes en el proceso penal" regulada en los arts. 63 a 75 de la Ley, y particularmente los contenidos de sus artículos 63 a 65, han generado ciertas dificultades para la Fiscalía General de la Nación, entidad a cargo de dicho programa.

El mayor problema reside en la determinación del alcance de la expresión "intervinientes en el proceso penal", pues dentro del ámbito de la acción penal cuya

instrucción monopoliza la Fiscalía General de la Nación, se requiere cuando menos poner en funcionamiento dicha acción, lo cual se logra a partir de la existencia de un expediente con carácter de investigación formal, pues sólo dentro de ella podrá determinarse o acreditarse la condición o calidad de intervinientes.

En este orden de ideas, la Fiscalía sólo puede proteger a intervinientes procesales, especialmente víctimas y testigos, siempre y cuando medie una investigación formal.

Por ello, el proyecto plantea la permanencia del programa a cargo de la Fiscalía, que sólo se amplía a fin de cobijar a los intervinientes en los procesos penales militares.

Para cubrir aquellos espacios que quedan por fuera del ámbito de acción del programa a cargo de la Fiscalía General de la Nación, propone la creación de un programa de idénticas características, a cargo de la Procuraduría General de la Nación, a efecto de cubrir las investigaciones y procesos disciplinarios que dicha entidad adelanta, con el objeto de subsanar la deficiente redacción del artículo 71 de la ley, que impedía su cabal aplicación.

De igual forma, y al amparo de la Unidad Administrativa para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, creada por el artículo 60. de la Ley 199 de 1995, se especifican las categorías de personas que podrían ser beneficiarias del programa de protección que se establece a cargo de dicha Unidad.

Ahora bien, en relación con el Capítulo 1 del Título III, relativo al control sobre los recursos de las entidades territoriales o administrados por éstas, el Gobierno propone su permanencia, con modificaciones que amplían el rango de conductas objeto de vigilancia y además pretenden subsanar los problemas que se han presentado en la ejecución de sus disposiciones.

La prevención ha sido la mayor virtud de estas normas. Por ello, la auditoría que actualmente se limita a controlar la destinación de recursos públicos a la financiación de actividades subversivas o terroristas, se amplía para evitar la desviación hacia la financiación de las actividades de las milicias rurales y urbanas, a las llamadas autodefensas y a la delincuencia organizada en general.

Con el objeto de garantizar la judicialización de las pruebas que logre recaudar la Unidad de Auditoría de Orden Público, se establece la obligatoriedad para el Ministerio del Interior de celebrar un convenio de carácter administrativo con la Fiscalía General de la Nación, a fin de capacitar adecuadamente al personal que labora en la Auditoría en sus funciones de policía judicial.

Por otra parte, las disposiciones relativas a las sanciones a contratistas -Capítulo 2-, también se amplían con el objeto de evitar la influencia que puedan lograr otros grupos delincuenciales, como las autodefensas, sobre los contratistas estatales.

De su primer artículo se eliminó la mención a la liquidación bilateral de los contratos, pues ésta opera con prescindencia de la ocurrencia de las conductas descritas, y no tiene el carácter de sanción, que es el objetivo perseguido por las disposiciones de este Capítulo.

En cuanto al Capítulo 3 del Título III, relativo a medidas de embargo preventivo y extinción de dominio, según su regulación actual, está limitada al hurto de petróleo y sus derivados, cuando la cuantía del delito supere los diez salarios mínimos legales.

Pese a lo limitado de la competencia, la legislación en este aspecto ha arrojado importantes resultados en el decomiso de bienes relacionados con este ilícito, además de la efectividad de la constitución de parte civil, gracias a la cual, Ecopetrol ha venido participando en muchos procesos a fin de procurar el resarcimiento de los perjuicios causados.

La Fiscalía General y el Gobierno Nacional, estiman benéfica la permanencia de los arts. 89 a 93 de la ley, con ligeras modificaciones o precisiones que le permitan a la Fiscalía mejorar los resultados en materia de manejo y disposición de bienes vinculados al proceso penal, destinados a proveer a la institución de recursos presupuestales.

En este orden de ideas, se aclara que la referencia a los bienes vinculados al proceso penal se extiende a toda clase de bienes y competencias, cualquiera sea la vinculación o condición del bien en el proceso penal, ya provengan directamente, o sean productos o derivados de cualquier actividad delictiva con miras a ser embargados o expropiados.

Toda vez que las normas sobre sistemas de radiocomunicaciones -arts. 102 a 107 de la Ley 104-, permiten al Gobierno ejercer un control administrativo sobre su uso, con eficaces resultados en el ámbito de acción de la policía judicial, se propone al Congreso prolongar su vigencia.

Adicionalmente, y en acatamiento de los fallos de la Corte Constitucional, fueron excluidas de la presente iniciativa, las normas sobre control a la información y a los medios de comunicación, declaradas inexecutable por estar previstas en una ley de carácter ordinario, en contravía de su naturaleza estatutaria.

El Título V, que consagra las "Sanciones por incumplimiento de las órdenes del Presidente de la República en materia de Orden Público", -arts. 108 a 119 de la Ley 104- debe permanecer en el ordenamiento jurídico, toda vez que constituye el desarrollo de las normas constitucionales sobre la materia, cuya vigencia no depende de las coyunturas fácticas.

La única modificación que comporta esta iniciativa es la adecuación de las referencias de estas disposiciones a lo dispuesto en el recientemente expedido Código Disciplinario Unico, o Ley 200 de 1995, así como la corrección de las concordancias normativas previstas en el artículo 112.

En este último punto, los ponentes proponemos corregir la referencia al artículo 110, por la original, relativa al artículo 111, dado que brinda mayor claridad, y ampliar las concordancias a lo dispuesto en la Ley 201 de 1995, o Estatuto Orgánico de la Procuraduría General de la Nación.

De igual forma sugerimos modificar el actual artículo 115 de la Ley, en orden a preservar las competencias de investigación que establece la Ley 201 de 1995, así como los términos para llevar a cabo las diferentes actuaciones en el proceso disciplinario, originalmente dispuestos por el artículo 116, y los recursos procedentes, en el artículo 117 de la Ley 104 de 1993.

En cuanto al Capítulo 1 del Título VI, se propugna por su permanencia, toda vez que permite al Gobierno Nacional, a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas, así como a los fiscos departamentales y municipales, acceder a los recursos fiscales, sin necesidad de esperar al vencimiento de la época del recaudo.

Por otra parte, en relación con los fondos de seguridad territoriales, el Gobierno Nacional, a fin de impulsar un mayor liderazgo en los asuntos de seguridad y coordinación institucional en las entidades territoriales y en sus consejos de seguridad, propende no sólo por su mantenimiento sino también por su fortalecimiento y generalización.

Las nuevas tendencias mundiales sobre desarrollo del tema de la seguridad cobran cada día mayor importancia, donde las estrategias preventivas y de control a la inseguridad se integran como variables de primer orden apoyadas con recursos financieros que hacen efectivos los planes de seguridad, destinados a la adquisición de elementos o al desarrollo de programas, recursos que se manejan a través de los Fondos-Cuenta de Seguridad.

Existen en la actualidad 203 Fondos de Seguridad que deben continuar, que se nutren de los recursos provenientes de las actividades consagradas en el Capítulo 3 de este Título, en los artículos 123 a 125. Tales recursos, como lo señalan las disposiciones citadas, provienen de la tasa de 5% del valor total de los contratos de obra pública de construcción y mantenimiento de vías, dirigida a propiciar la seguridad ciudadana, el bienestar social, la convivencia pacífica y el desarrollo comunitario.

Por otra parte, el Programa Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, orienta el papel que los municipios o departamentos desarrollan en el planteamiento integral de la seguridad, a través de los consejos de seguridad, y apoyados en sus respectivos planes de seguridad con los recursos provenientes de los Fondos.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional propone la prórroga de esta disposición con la expresa manifestación de que las actividades de seguridad que se financien con los recursos de dichos fondos, han de ser prestadas única y exclusivamente por la Fuerza Pública o los organismos de seguridad del Estado.

No obstante, en el pliego de modificaciones se propone que la creación de tales fondos no sea obligatoria sino potestativa.

La existencia de las normas sobre reserva y adjudicación de terrenos baldíos ha resultado eficaz, y si bien la Ley 160 de 1994, que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino facultó

expresamente al Incora para constituir tales reservas, es necesario que permanezca el procedimiento que se regula en la Ley 104, parcialmente avalado en su constitucionalidad, toda vez que permite atender con agilidad y prontitud el objeto que persiguen, además de su especialidad, toda vez que se rigen por connotaciones concretas de orden público.

La propuesta del pliego de modificaciones al proyecto se encamina a concordar estas disposiciones con el margen de acción permitido a través de la Ley 160 al Incora. En concreto, se limita la reserva de baldíos a un rango de cinco kilómetros alrededor de las zonas de exploración y explotación petrolera o minera.

En virtud de las consideraciones precedentes, nos permitimos presentar a los honorables Congresistas la siguiente proposición, conforme al pliego de modificaciones propuesto, dése primer debate al Proyecto de ley No. 179/95 Senado y 208/95 Cámara, "Por la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 104 de 1993".

De los honorables Congresistas,

Mario Uribe Escobar,

Ponente Senado de la República.

Adalberto Jaimés Ochoa, José Gregorio Alvarado,

Ponentes Cámara de Representantes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo nuevo. El título del proyecto de ley quedará así:

"Por la cual se prorroga la vigencia, se modifica y adiciona la Ley 104 de 1993"

Artículo nuevo. El título de la Ley 104 de 1993 quedará así:

"Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia pacífica, la reconciliación entre los colombianos, la eficacia de la justicia, y se dictan otras disposiciones"

Artículo nuevo. Inclúyase el artículo 45 en el artículo 1o. del proyecto de ley.

Artículo 2º. El artículo 9 de la Ley 104 de 1993 quedará así:

"Tratándose de personas vinculadas a grupos subversivos, de justicia privada o denominados "milicias populares rurales y urbanas", y a las llamadas autodefensas, también podrán tener derecho a los beneficios señalados en los artículos 369-A y

369-B del Código de Procedimiento Penal, siempre y cuando se cumpla con los requisitos y criterios allí previstos.

"Parágrafo 1º. Cuando sea necesario verificar si las personas que solicitan la concesión de los beneficios a que se refiere el presente artículo, tienen carácter de personas vinculadas a grupos subversivos, de justicia privada o denominados "milicias populares, rurales o urbanas", o a las llamadas autodefensas, la autoridad judicial competente podrá solicitar la información pertinente a los Ministerios del Interior, Defensa, Justicia y del Derecho, y a las demás entidades y organismos de inteligencia del Estado.

"Parágrafo 2º. Los beneficios previstos en este artículo no podrán extenderse al delito de secuestro, a los demás delitos atroces ni a homicidios cometidos fuera de combate o aprovechándose del estado de indefensión de las víctimas".

Artículo 4º. El artículo 14 de la Ley 104 de 1993 quedará así:

"Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

"a) Realizar actos tendientes a entablar las conversaciones y diálogos con grupos guerrilleros;

"b) Adelantar diálogos y firmar acuerdos con los voceros o miembros-representantes de los grupos guerrilleros tendientes a su desmovilización militar y a su reincorporación a la vida civil;

"c) Adelantar diálogos y firmar acuerdos con los voceros o miembros-representantes de los grupos guerrilleros, con el fin de promover la humanización del conflicto interno, el respeto de los derechos humanos o la disminución de la intensidad de las hostilidades.

"Parágrafo 1º. Con el fin de facilitar su desplazamiento por el territorio nacional, el Gobierno Nacional podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten contra los miembros-representantes de los grupos guerrilleros que adelanten conversaciones de paz con el Gobierno Nacional, por el tiempo que éste determine.

"El Gobierno Nacional podrá acordar con los voceros o miembros-representantes

de los grupos guerrilleros, en un proceso de paz, la ubicación temporal de dichos voceros o miembros-representantes o la de los miembros de tales grupos guerrilleros en zonas determinadas del territorio nacional.

“El Presidente de la República determinará, mediante orden expresa, y en la forma que estime pertinente, la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, en orden a garantizar la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz que se ubiquen en las zonas de que trata el inciso anterior, o que estén en proceso de desplazamiento hacia ellas, por vías o sectores definidos para el efecto.

“En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra los miembros de los grupos guerrilleros que adelanten un proceso de paz, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso.

“El Ministerio del Interior y el Despacho del Alto Comisionado para la Paz, o quien haga sus veces, elaborarán la lista de las personas que se concentren en la respectiva zona en su condición de guerrilleros previa certificación, bajo la gravedad del juramento, expedida por los voceros o miembros-representantes del respectivo grupo, quienes serán penalmente responsables por la veracidad de tal información. El Ministerio del Interior enviará a las autoridades judiciales, militares y de policía correspondientes la lista así elaborada.

“**Parágrafo 2º.** Para todos los efectos se entiende por vocero, la persona de la sociedad civil que sin pertenecer al grupo guerrillero, participa a nombre de éste en las conversaciones y diálogos de que trata este Capítulo. No será admitida como vocero la persona contra quien obre orden de captura vigente.

Artículo 10. El artículo 18 de la Ley 104 de 1993 quedará así:

“Para los efectos de esta Ley se entiende por víctimas aquellas personas que sufren perjuicios por razón de los atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos, ataques guerrilleros y combates que afecten en forma indiscriminada a la población y masacres realizadas en forma discriminada por motivos ideológicos o políticos contra un grupo de población civil en el marco del conflicto armado interno.

“**Parágrafo 1º.** En los casos de duda, la Junta Directiva de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República determinará si son o no aplicables las medidas a que se refiere el presente Título.

“**Parágrafo 2º.** Para todos los efectos de esta Ley, cada vez que se mencione al “Fondo de Solidaridad y Emergencia Social” y/o el Decreto 2133 de 1992, deberá leerse “Red de Solidaridad Social”, de acuerdo con lo contemplado en el Decreto 2099 de 1994.

“**Parágrafo 3º.** Entiéndanse ampliados todos los beneficios de este Título a los hechos ocurridos con ocasión de los ataques guerrilleros y combates que afecten en forma indiscriminada a la población civil y masacres realizadas en forma discriminada por motivos ideológicos o políticos contra un grupo de población civil en el marco del conflicto armado interno”.

Artículo 15. El segundo inciso del artículo 45 de la Ley 104 de 1993 quedará así:

“Las víctimas que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la Calificación de Invalidez expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el régimen general de pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud”.

Artículo 28. El artículo 60 de la Ley 104 de 1993 quedará así:

“El indulto, la cesación de procedimiento, la preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria quedarán sin efecto alguno si el beneficiario cometiere cualquier delito doloso dentro de los dos (2) años siguientes a su concesión. Esta condición se hará conocer en el acto que contenga la decisión correspondiente.

“Para el caso del indulto, comprobado el incumplimiento, el Gobierno Nacional procederá a la revocatoria de la resolución que lo haya concedido. Copia de la misma se remitirá al funcionario judicial que conoció del proceso en primera o única instancia, con el fin de que proceda a su ejecución.

“Para el caso de la cesación de procedimiento, la preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria, el funcionario judicial revocará la providencia y abrirá el proceso.

“La autoridad judicial que conozca de un nuevo proceso contra las personas favorecidas, lo comunicará en forma inmediata al Ministerio de Justicia y del Derecho”.

Artículo nuevo. El artículo 78 de la Ley 104 de 1993 tendrá un parágrafo del siguiente tenor:

“A los funcionarios de que trata el presente artículo les son exigibles las mismas prohibiciones, y aplicables las mismas inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos, dispuestas en la Ley 200 de 1991”.

Artículo 43. El artículo 81 de la Ley 104 de 1993 tendrá un parágrafo del siguiente tenor:

“**Parágrafo.** Para los efectos previstos en el presente Capítulo, el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación, celebrarán un convenio administrativo para capacitar a los funcionarios de la Unidad de Auditoría Especial de Orden Público para el cumplimiento de las funciones de policía judicial.

“Las funciones de policía judicial que ejerce la Unidad de Auditoría Especial de Orden Público, en ningún caso podrán ser desempeñadas por militares en servicio activo”.

Artículo 50. El artículo 112 de la Ley 104 de 1993 quedará así:

“En caso de destitución de los gobernadores o alcaldes, el Presidente o el Gobernador, según el caso, convocará a una nueva elección dentro de los dos (2) meses siguientes, siempre y cuando no haya transcurrido más de la mitad del período y las condiciones de orden público lo permitan. Mientras tanto, el Presidente y los gobernadores, según el caso, podrán encargar de las gobernaciones o alcaldías en la forma prevista en el artículo 111 de esta ley.

“Cuando de acuerdo con el inciso anterior no deba convocarse a elecciones, se encargará por el resto del período en la forma prevista en el artículo 114”.

Artículo nuevo. El artículo 115 de la Ley 104 de 1993 quedará así:

“El Procurador General de la Nación conocerá, en única instancia, de las faltas que se atribuyan al Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá.

2. Los Procuradores Delegados para la Vigilancia Administrativa conocerán, en

primera instancia, de las faltas que se atribuyan a los gobernadores y alcaldes de capitales de departamento.

3. Los Procuradores Departamentales conocerán, en primera instancia, de las faltas que se atribuyan a los demás alcaldes municipales”.

Artículo nuevo. El artículo 116 de la Ley 104 de 1993 quedará así:

“En las investigaciones que se adelanten en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior se observará lo contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política, y el siguiente procedimiento:

“1. El funcionario competente dispondrá de un término de un (1) mes para perfeccionar la investigación, vencido el cual formulará cargos dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, si encontrare mérito para ello.

“2. El acusado dispondrá de un término de cinco (5) días hábiles para rendir descargos y solicitar la práctica de pruebas.

“3. El funcionario competente, decretará las pruebas solicitadas por el acusado y las que oficiosamente estime necesarias en un término de diez (10) días hábiles, y las practicará en un término de veinte (20) días hábiles, vencido el cual deberá emitir el fallo dentro de los diez (10) días hábiles siguientes”.

Artículo nuevo. El artículo 117 de la Ley 104 de 1993 quedará así:

“Contra los actos que ordenen la suspensión provisional, la suspensión o la destitución de un gobernador o de un alcalde, procederán los recursos de reposición o apelación, según el caso, en el efecto suspensivo, los cuales deberán interponerse

dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de los mismos y resolverse por el funcionario competente en un plazo igual en el caso de reposición, o en un término de diez (10) días, en el caso de la apelación”.

Artículo 52. El artículo 118 de la Ley 104 de 1993 quedará así:

“En lo no previsto en los artículos anteriores del presente Título, se aplicará lo dispuesto en las leyes 4a. de 1991, 200 y 201 de 1.995, y en las demás normas que reglamenten, modifiquen, sustituyan o deroguen estas disposiciones”.

Artículo 53. El artículo 119 de la Ley 104 de 1993 quedará así:

“Lo dispuesto en el presente Título, se aplicará sin perjuicio de las facultades que ejerce el Procurador General de la Nación, en virtud de lo dispuesto por el numeral 1o. del artículo 278 de la Constitución Política, y las Leyes 200 y 201 de 1995”.

Artículo 54. El artículo 122 de la Ley 104 de 1993 quedará así:

“Podrán crearse Fondos de Seguridad en aquellos departamentos y municipios donde no existan. Los Fondos de Seguridad que se creen en virtud de la presente Ley, tendrán el carácter de “fondos-cuenta”. Los recursos de los mismos, se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y serán administrados por el Gobernador o por el Alcalde, según el caso, o por el Secretario del Despacho en quien se delegue esa responsabilidad. Las actividades de seguridad que se financien con estos fondos serán cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado”.

Artículo nuevo. El inciso primero del artículo 126 de la Ley 104 de 1993 quedará así:

“La Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá, mediante resolución debidamente motivada, declarar como reservas territoriales especiales del Estado, los terrenos baldíos situados en un radio de cinco (5) kilómetros alrededor de las zonas aledañas o adyacentes a las exploraciones petroleras o mineras, los cuales, en consecuencia, no podrán ser adjudicados a ningún título a los particulares”.

De los honorables Representantes,

Mario Uribe Escobar,

Ponente Senado de la República.

Adalberto Jaimes Ochoa, José Gregorio Alvarado,

Ponentes honorable Cámara de Representantes.

CONTENIDO

Gaceta No.448-Martes 5 de diciembre de 1995

SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 106 de 1995, por la cual se autoriza a los entes territoriales de la Nación para la creación de áreas naturales protegidas y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 49 de 1995 Senado, por la cual se expide el Código de Etica del Congresista.....	4
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 179 de 1995 Senado 208 de 1995, Cámara, por la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 104 de 1993”.....	10