

REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO V - Nº 592

Santa Fe de Bogotá, D. C., jueves 12 de diciembre de 1996

EDICION DE 12 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 15 DE 1996 SENADO

por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazado forzado; para la atención, protección y rehabilitación de los desplazados internos en la República de Colombia.

Del señor Presidente y demás honorables Senadores miembros de la Comisión Primera Permanente de Asuntos Constitucionales del Senado de la República.

Cumplo con el encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 15 de 1996 Senado, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992, «por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazado forzado; para la atención, protección y rehabilitación de los desplazados internos en la República de Colombia», que corresponde a los proyectos de Ley 033, 066 y 016 de 1995, presentados a la Cámara de Representantes por los honorables Representantes Yolima Espinosa Vera, Fernando Hernández y Nelson Viloria Larios.

El objetivo principal de los tres proyectos es institucionalizar una política de Estado orientada a la prevención del desplazamiento forzado que ocasiona las diferentes expresiones de la violencia política y a la atención y protección de la población que ha sido obligada por la violencia a refugiarse en los centros urbanos más importantes del país.

Quiero referirme en este informe a los siguientes asuntos: En primer lugar abordaré el tema de la movilidad geográfica de la población en los últimos años. En segundo lugar centraré el análisis en el dramático proceso del desplazamiento violento de la población rural ocurrido en los últimos años, haciendo alusión a los hechos que motivan el desplazamiento, a su magnitud, a los responsables, a las zonas expulsoras, a los puntos de llegada, a sus características y consecuencias. En tercer lugar me referiré al papel de la Iglesia, de las organizaciones de desplazados y de otras entidades no gubernamentales en la realización de acciones para atender y resolver los difíciles problemas de la población afectada. En cuarto lugar mostraré cómo progresivamente el Estado colombiano ha ido asumiendo una responsabilidad frente a este agudo problema social. En quinto lugar, presentaré el contenido del proyecto tal como ha sido aprobado en la

Cámara de Representantes. En la última parte registramos las modificaciones al proyecto, con el fin de darle más fuerza a cada una de las disposiciones y políticas establecidas en este instrumento jurídico. Tales reformas quedan incluidas en el Pliego de Modificaciones que dejo a consideración de los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado.

I. La movilidad geográfica de la población colombiana

La movilidad geográfica de la población colombiana ha sido rápida y considerable, después de los años 40. El proceso migratorio desde el campo a la ciudad ha crecido aceleradamente en los últimos 50 años. Hoy, la mayoría de la población vive en grandes y medianos centros urbanos del país. Más del 70% de nuestros compatriotas están ubicados en las grandes ciudades y en casi 40 poblaciones intermedias.

Son diversas las causas de esta intensa migración. Identificarlas implica incursionar en el reconocimiento de los factores que han desencadenado los procesos de movilidad de la población. Los estudios realizados sobre el tema, reconocen como factores de las migraciones: La necesidad de tierra, la violencia, el desarrollo económico desigual, el crecimiento urbano e industrial, la penetración del capitalismo en el campo, el modelo de agricultura comercial y los mercados de trabajo.

Este enunciado de las causas de las migraciones deja ver, de un lado, su origen básicamente social y económico, y del otro, el carácter más o menos permanente en el tiempo. Es decir, que el cuadro de circunstancias que interviene en el desencadenamiento de las migraciones es antes que coyuntural, más bien estructural. Aun en el caso de las situaciones exacerbadas de violencia en el campo, es posible situarlas en el marco estructural si se atiende a la evolución histórica colombiana, con muchos episodios violentos de tipo político, económico y sociales.

En tal sentido, el cuadro de factores estructurales actuantes hace que las migraciones colombianas sean procesos de población inducidos antes que “espontáneos”, “forzados” antes que “voluntarios”. De allí que las motivaciones psicosociales que llevan a los individuos, parejas o grupos familiares a tomar la difícil decisión de abandonar sus condiciones de vida, son en realidad respuestas que deben situarse dentro del marco de condiciones sociales y económicas imperantes.

De otro lado, debido al contenido diferencial de los procesos sociales, económicos y políticos de la sociedad colombiana, lo cual determina desigualdades regionales y zonales, discriminaciones y preferencias, desarrollo y subdesarrollo relativo, sectores tradicionales y modernos, es que se generan factores que podíamos llamar endógenos y exógenos que motivan las migraciones, sea como decisiones psicosociales de rechazo a las condiciones imperantes (factores endógenos), sea como decisión de aceptación a condiciones externas (atracción de condiciones exógenas). Es decir, que en este nivel, las migraciones son desencadenadas (inducidas) por el análisis de alternativas: Alternativas de acceso a la tierra o de carencia de recursos, alternativa de subempleo o de empleo externo, condiciones de vida rural o de vida urbana.

No me corresponde hacer un amplio análisis de los diversos factores que influyen el desplazamiento de la población. Me he referido a éstos sólo para mostrar que la migración de la población no es algo nuevo. Ello ocurre con bastante celeridad en el último medio siglo y se inscribe dentro de una problemática demográfica típica de las sociedades en proceso de modernización.

Lo que sí resulta excepcional es la situación exacerbada de una migración provocada por la violencia política, económica y social. Aquí, más que un fenómeno poblacional, tenemos la expresión más dramática del deterioro creciente de los derechos humanos más elementales del ciudadano.

II. El desplazamiento forzado por la violencia política y social

En la última década se ha dado en Colombia una situación excepcional: Con el crecimiento de la violencia política de diversos signos, se ha dado un espantoso fenómeno que involucra amplios grupos de la población campesina en diversas regiones de Colombia. Millares de campesinos son expulsados de extensas zonas agrarias, como efecto de la violencia social y política protagonizada por los más contradictorios actores: Paramilitares, agentes estatales y organizaciones guerrilleras. Todos ellos envueltos en intensas confrontaciones, sin ninguna consideración por la población civil.

El desplazamiento forzado en Colombia es un fenómeno histórico ligado a los conflictos políticos y económicos que se han desarrollado entre diferentes grupos y sectores de nuestra sociedad. Estas contradicciones, inevitables en toda formación social, se han dirimido y se dirimen en su gran mayoría por medio de la violencia, del uso de la fuerza, del aniquilamiento del contradictor.

En medio de estas confrontaciones han quedado atrapados amplios sectores de la población civil, quienes sin ser parte activa del conflicto, han sido las principales víctimas; estos compatriotas, afectados en su integridad física, moral y económica, han visto cómo sus familias se desintegran por los efectos directos de la contienda armada y son obligados a abandonar sus propiedades y migrar hacia zonas muchas veces desconocidas y sin posibilidades de futuro. Estos compatriotas que lo han perdido todo por causa de la violencia y de la guerra, son los desplazados.

Es indudable que el conflicto interno en Colombia no sólo está referenciado a la confrontación del Estado-guerrilla; si bien ésta ha sido la confrontación que más se ha prolongado en el tiempo, ligada a ella se han desarrollado otros conflictos que han polarizado la sociedad en regiones específicas; las luchas por la tierra han sido un factor permanente de violencia en las áreas rurales y en las dos últimas décadas; el fenómeno del narcotráfico ha agudizado esta delicada situación.

La lucha que enfrenta al gobierno colombiano contra los narcotraficantes ha comenzado a revelar ante el país la dimensión de un problema: Es el fenómeno donde gran parte de los tradicionales propietarios de la tierra vienen siendo sustituidos por unos nuevos, que utilizando los dineros del narcotráfico y sus "ejércitos" privados, vienen apropiándose de grandes extensiones de tierra a lo largo y

ancho del país, generando procesos de concentración y contrarreforma agraria.

Es de prever entonces un proceso de agudización del fenómeno del desplazamiento interno en tanto los factores que lo motivan tienden a consolidarse: La violencia organizada de los grupos paramilitares, los narcotraficantes, la acción de las fuerzas armadas y el accionar de las organizaciones guerrilleras, en su afán de control territorial, ejercen prácticas que hostilizan y atemorizan la población «adversa» para desalojarlos y así lograr homogeneizar el apoyo social a favor de quienes ejercen dominio local en la confrontación armada. Como resultado de este accionar, se acrecienta el despojo violento de la tierra en algunas áreas y el repoblamiento ilegal de las mismas.

En nuestro concepto, se ha venido produciendo un fenómeno de degradación del conflicto armado, con el ejercicio de prácticas contrarias a las normas del Derecho Internacional Humanitario, por parte de las fuerzas en contienda. El incremento por parte de las fuerzas armadas del bombardeo y ametrallamiento de zonas pobladas, el hostigamiento a la población, detenciones arbitrarias, torturas y desapariciones forzadas, y por parte de los grupos guerrilleros, la colocación indiscriminada de minas antipersonales, presiones sobre la población, secuestros y extorsiones, hacen más dramática esta situación.

Merece especial análisis y atención el hecho de cómo el asesinato se ha convertido en una forma de retaliación; víctimas de esta abominable práctica han caído miles de colombianos por el solo hecho de exigir sus legítimos derechos económicos, sociales y políticos o por no compartir las ideas y procedimientos de uno de los bandos enfrentados.

Los sectores más afectados de este espiral violento son desde luego campesinos, activistas sociales, educadores, empleados, la gente humilde de nuestro país, y las cifras que cuantifican este fenómeno son preocupantes.

2.1 Hechos que causan el desplazamiento forzado

El desplazamiento forzado de la población tiene diversas causas. Entre éstas cabe mencionar la prevalencia de una estructura agraria obsoleta, la generalización de la violencia política, la falta de respeto por la población civil desarmada y de sus derechos humanos fundamentales, la ineficiencia de las instituciones públicas responsables de velar por los derechos ciudadanos, una estatalidad precaria en su función infraestructural y la ausencia de un sólido marco jurídico que permita institucionalizar políticas para resolver este problema.

De todos estos factores tal vez sea la violencia política la de mayor impacto. El crecimiento de la confrontación violenta entre distintos actores tiene un efecto devastador en la población civil, la cual se ve afectada por los enfrentamientos armados entre la fuerza pública y los grupos guerrilleros, además por la acción de grupos de justicia privada convertidos en «ejércitos» particulares, por las masacres, los bombardeos, las retenciones ilegales y las campañas de retaliación emprendidas por los bandos confrontados.

Es evidente que la lucha por la tierra, por las mejores tierras del campo y la prevalencia de una arcaica estructura agraria son el principal fenómeno desencadenante y motor de la violencia política colombiana.

La movilización campesina por la tierra, la vigencia de una anticuada concepción de la propiedad y explotación agraria, la debilidad del Estado y la reciente presencia del narcotráfico con su inmenso poder económico y corruptor, son los elementos esenciales de una violencia que destruye el espacio agrario nacional. Sin duda, uno de los elementos prioritarios de la solución de este grave problema, será la modernización y transformación de la agricultura colombiana.

Obviamente el débil monopolio estatal de la fuerza, que facilita la presencia de grupos de justicia privada, el deterioro de los derechos humanos fundamentales y la acción delincencial de grupos guerrille-

ros que secuestran, extorsionan e intimidan a la población, son elementos que afectan la estabilidad de los campesinos provocando su estampida hacia los centros urbanos.

2.2 La magnitud

En el estudio del Episcopado Colombiano, realizado por la Oficina de Movilidad Humana, se estima que a finales de 1994 la población desplazada era de 100.000 familias, aproximadamente 600.000 colombianos.

En la actualidad se calcula que cada hora son desplazados dos hogares por la violencia. Es decir, cada día son desplazados casi 195 personas integrantes de 47 hogares compuestos en su mayoría por mujeres y niños provenientes del campo.

Se calcula que hoy el número de desplazados es de 750.000 personas y los grupos poblacionales más afectados son las mujeres y los jóvenes. Se estima que ellas representan el 58% de la población desplazada. El 25% de los jefes de hogar son mujeres. Igualmente del total de desplazados, 72% son menores de 25 años.

En relación a la ocupación, el 41% ha sido trabajador agrícola y pequeños y medianos campesinos. Un 41% había sido, antes del desplazamiento, pequeños y medianos comerciantes, personas dedicadas al trabajo del hogar y de los servicios, empleados, obreros o maestros.

2.3 Responsables

Según las investigaciones realizadas por la Sección de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Colombiana, la principal causa del desplazamiento en Colombia tiene relación con la violencia política agravada por el conflicto armado interno que enfrenta al Estado con grupos guerrilleros, con la consiguiente violación de los Derechos Humanos y las transgresiones al Derecho Internacional Humanitario.

Estos mismos estudios señalan que además de los protagonistas que intervienen directa o indirectamente en el conflicto armado como la fuerza pública, guerrilla, paramilitares y autodefensas, aparecen otros factores de violencia como el narcotráfico, la delincuencia común, la explotación de yacimientos esmeraldíferos y conflictos sociales como el que genera la concentración de la tierra, que tienen incidencia relativa en la persistencia del desplazamiento.

Las investigaciones de la Conferencia Episcopal muestran cómo existen desplazamientos causados por un solo actor armado. Por ejemplo la guerrilla (25.73%) y los paramilitares (14.96%), son los factores que más inciden en la expulsión de la población.

La guerrilla, que ha ampliado su radio de acción en el país, acude al homicidio fuera de combate, al secuestro, a la extorsión, al reclutamiento forzoso de jóvenes, a las amenazas y a la utilización de armas de efecto indiscriminado (minas quebrapatras), entre otras formas de violencia que provocan desplazamiento de población.

Los paramilitares y grupos de autodefensa, componentes de la "justicia privada" que pretendió combatir a la guerrilla, son responsables de múltiples masacres, homicidios fuera de combate, reclutamiento forzoso, amenazas, atentados, desapariciones forzadas, mutilaciones, tratos crueles y tortura contra la población civil no combatiente.

Estas formas de violencia son más frecuentes cuando estos grupos armados "ejercen control" en las zonas donde hacen presencia y tienen un propósito "ejemplarizante" y un mensaje de "autoridad" para la población, basado en el terror.

La guerrilla "ajusticia" a quienes creen colaboradores de la fuerza pública, y los paramilitares crean escarmiento público mediante masacres y homicidios contra quienes consideran guerrilleros, auxiliares, amigos o familiares de miembros de la guerrilla.

Presenciar estos actos de barbarie y/o recibir una amenaza directa, es causa de desplazamiento.

En cuanto a los agentes estatales, esos mismos estudios muestran que las fuerzas militares (9.23%), la policía nacional (2.14%) y el DAS (0.34%), también son responsables del desplazamiento.

Otros actores armados que generan desplazamiento, especialmente intraurbano, son las milicias populares, que han obligado a salir el 3.42% del total de la población afectada.

Ciudades como Medellín, Cali, Bogotá, Barrancabermeja, son escenarios de la acción de estos grupos en el contexto de una violencia urbana y de múltiples conflictos sociales.

Las manifestaciones violentas que caracterizaron la explotación esmeraldífera en el Occidente de Boyacá provocaron desde la segunda mitad de la década de los 80 la salida forzosa del 2.56% de los desplazados en el país.

El terrorismo y la violencia unidos al narcotráfico motivaron la migración del 2.56% del total de la población desplazada.

Este desplazamiento es intraurbano, interurbano y rural-urbano y tiene relación con el cultivo de marihuana, coca y amapola.

Igualmente hay desplazamiento causado por dos actores armados donde coinciden guerrilleros y fuerza pública o guerrilleros y grupos paramilitares.

El trinomio paramilitares, guerrilla y fuerza pública también interviene como actores simultáneos en el desplazamiento.

2.4 Zonas expulsoras

Con el crecimiento del desplazamiento forzado se han ido identificando las zonas expulsoras. Estas se localizan actualmente en los Departamentos de Córdoba, Sucre, Meta, Santander, Antioquia (Región de Urabá), Putumayo, Boyacá (Valle de Lengupá) y el Valle del Cauca (centro y norte).

Antioquia, Santander, Meta, Córdoba y Boyacá expulsan al 54% de la población afectada.

2.5 Zonas receptoras

Aunque es difícil ubicar los desplazados porque se trata de un fenómeno subterráneo, clandestino; una labor dispendiosa de distintas entidades, particularmente de la Iglesia, ha permitido localizar centros receptores en grandes y medianos centros urbanos como Bogotá, Medellín, Montería, Barranquilla, Barrancabermeja y otras ciudades. Se estima que Cundinamarca, Santander, Antioquia, Córdoba, Norte de Santander, Boyacá y Atlántico reciben el 62% de los desplazados por la violencia.

En estos centros urbanos se han localizado grandes grupos de desplazados.

Solamente en Montería se estiman en 35.000 las familias desplazadas. La población de esta ciudad aumentó entre 1.985-1990 en 96.000 personas (de 224.000 a 320.000) de las cuales 70.000 serían refugiados económicos como producto de las inundaciones del río Sinú y los restantes fruto de otras causas, siendo la violencia política la fundamental. Los desplazados de Sucre se estiman en 18.000 personas provenientes de Ovejas, Coloso, Chalán, La Mojana y Macayepo y que se han dirigido fundamentalmente hacia Sincelejo, Sinú, Sampedo y Los Palmitos.

2.6 Características del desplazamiento

Los desplazados tienden a viajar con el núcleo familiar básico. Este desplazamiento familiar implica un enorme esfuerzo cuando no hay apoyos, y más aún en los casos en los cuales la insistencia de la violencia no permite escoger ni establecer la zona de asentamiento.

En este desplazamiento se ubican las familias campesinas pobres que huyen a ciudades grandes e intermedias y se dispersan en los llamados "cinturones de miseria".

El desplazamiento individual refleja situaciones graves de atentados y amenazas contra el jefe de la familia, o contra personas que no hacen parte de un núcleo familiar. En este caso el jefe familiar hace primero su desplazamiento y de inmediato se inicia el proceso de reunificación.

De acuerdo con las encuestas, el 12% de los desplazados se moviliza en forma colectiva, integrando familias, amigos y paisanos.

Este desplazamiento colectivo responde casi siempre a éxodos campesinos provocados por el desbordamiento de la confrontación entre la fuerza pública y los grupos guerrilleros.

2.7 Las consecuencias del desplazamiento forzado

Otro aspecto que debe considerarse en esta ponencia son las consecuencias del desplazamiento. En primer lugar, el despojo sistemático por medio de la violencia de las propiedades de pequeños y medianos campesinos, y como efecto de esto un acelerado proceso de concentración de la propiedad rural. La acción de apropiación por parte de estos nuevos terratenientes, sobrepasa en los actuales momentos los 7 millones de Ha., según estudio preliminar realizado por el investigador Alejandro Reyes y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Esta situación hace que en la práctica y ante la mirada indiferente del Estado se esté desarrollando un proceso de contrarreforma agraria que sólo conducirá a mayores índices de miseria, marginalidad y violencia en nuestra sociedad.

En segundo lugar, la ostensible disminución de la producción agrícola del país y desmejoramiento de la calidad de vida en zonas otrora despensa del país. El proceso de contrarreforma agraria que avanza ha puesto grandes extensiones de tierra, antes dedicadas a la producción, en una función especulativa.

En tercer lugar, con la creciente descomposición del tejido social en las regiones afectadas por el desalojo violento de la población, así como en las zonas receptoras de la población desplazada, se han destruido procesos de organización ciudadana y a su vez se ha profundizado la debilidad e ilegitimidad del Estado, ya que funciones que le son exclusivas han sido asumidas en estos territorios por los particulares.

En cuarto lugar, el crecimiento de la marginalidad en las grandes ciudades genera el incremento de la pobreza, del desempleo y de los índices de violencia y delincuencia urbana. El desplazamiento motivado en la década del 50 por la violencia y que sacudió nuestra Nación, trajo como consecuencia el crecimiento desordenado de nuestras ciudades; millones de colombianos quedaron condenados a vivir en la pobreza extrema y en el marginamiento social, económico y político. Hoy, después de transcurridas más de tres décadas de este triste episodio, la Nación ve cómo se repite la historia y una vez más nuevas generaciones de colombianos son obligados a vivir la misma suerte. Con el actual desplazamiento interno se están generando los grandes conflictos urbanos del siglo venidero.

En quinto lugar, la sistemática y permanente violación de los Derechos Humanos y de los derechos fundamentales de los ciudadanos, ya que cada desplazamiento lleva implícitos la realización de múltiples delitos, tales como el chantaje, el terrorismo, el homicidio, los cuales en su gran mayoría quedan en la impunidad.

En sexto lugar, existen problemas socioculturales, pues el campesino es la principal víctima de este fenómeno. Es el desarraigo, el paso de una cultura rural a una cultura urbana o semiurbana a lo que se suman los traumas psicológicos que sufren por la violencia, especialmente la población infantil.

En séptimo lugar, queremos mencionar las consecuencias psicosociales del desplazamiento. El desplazamiento forzoso genera un proceso colectivo de desarraigo.

Aún no se ha medido el impacto de los efectos psicológicos del desplazamiento en las relaciones sociales, en los cambios de compor-

tamiento y en la multiplicación de los fenómenos de violencia que puede generar.

Las experiencias agresivas repetidas insensibilizan ante la crueldad y las personas se transforman en seres indiferentes, lo que puede constituirse en una introyección de los patrones de violencia en la vida cotidiana con dolorosas consecuencias en la salud mental y en el entorno social.

El tipo de patología que sigue a un evento traumático como el desplazamiento se puede adscribir a fenómenos tales como el incremento en el consumo de alcohol y de drogas, el aislamiento social, la depresión profunda, la disfunción familiar, laboral y social.

El desplazamiento afecta de una manera vital al individuo, *que se ve expuesto a grandes traumas como el desarraigo* y los sentimientos de pérdida en todas sus dimensiones, llevando consigo las inevitables huellas que quedan indelebles en la tremenda realidad del ser como desplazado.

También se pueden mencionar problemas jurídicos: El despojo de las pertenencias en el campo, de la tierra, de las mejoras, de los animales, de todas las propiedades que se tienen en el campo. Muchas veces quedan abandonadas, pero otras veces pasan de hecho a otras manos.

Importa señalar que el 23% de los jefes de familia desplazadas se dedican después del desplazamiento al comercio informal. El 11% ha quedado desempleado. Si bien antes del desplazamiento el 88% de las familias vivían en casas propias o arrendadas, en la condición de desplazados, 52% viven en inquilinatos o en tugurios ubicados en barrios subnormales de los centros urbanos.

En promedio, el 72% de los hogares desplazados no recibió, ni antes ni después, ningún tipo de apoyo y cuando éste se hizo presente, fueron las familias y amigos los que ofrecieron alguna alternativa.

III. El papel de la Iglesia y de las organizaciones de desplazados

El trabajo con los desplazados, asumidos como tales, es muy reciente. Ello no significa que no hubiera habido desplazados internos en Colombia con anterioridad.

Pero han sido la Iglesia y sus parroquias quienes han encarado con mayor decisión el problema. De tiempo atrás la Iglesia ha canalizado grandes esfuerzos y recursos para afrontar este difícil fenómeno. Como parte de su trabajo se han hecho estudios, se han programado acciones y se han ejecutado estrategias para alcanzar la solución del problema del desplazamiento forzado por la violencia política. Tal vez el resultado más notable de todo este trabajo sea la formidable sensibilización social con la situación de los desplazados.

Se puede decir que gracias a la perseverante labor de la Iglesia y de la Conferencia Episcopal, esta problemática adquirió en los últimos años la condición de un asunto público y nacional.

Mediante su participación, ella ha dado credibilidad a las reclamaciones de los desplazados y como organización ha evitado las sospechas políticas. Los fondos de la Comunidad Internacional para la Protección de los Derechos Humanos y la labor de asistencia social se han transferido a la Iglesia.

Algunas jurisdicciones eclesiales, seccionales de pastoral social y parroquias han asumido importante papel de atención a las víctimas de la violencia que incluye a los desplazados.

IV. El papel del Estado

Hasta hace algunos años el Gobierno no reconocía que había un problema de desplazamiento interno en el país, sea porque se consideraba como una parte indisociable de un proceso de colonización y migración interna, sea porque lo veía como una consecuencia de la violencia de la que el Gobierno había negado reiteradamente ser responsable. Muchas veces las autoridades creen que la cuestión ha sido politizada en el pasado, pues se veía en el contexto de un "extremismo" de los Derechos Humanos y no en sus dimensiones

humanitarias. También piensan las autoridades que una parte del problema tiene que ver con el hecho de que el Estado colombiano aún no está plenamente afianzado, lo que en algunas zonas significa que las autoridades civiles no están plenamente representadas.

No obstante, progresivamente el Estado colombiano ha ido asumiendo una responsabilidad con la población desplazada. Lo que se refleja en las distintas políticas que se han venido elaborando y que quedaron incluidas en el Plan de Desarrollo y en el Documento Conpes 2804 del 13 de septiembre de 1995, y el cual recoge una política del Gobierno para asumir los problemas del desplazamiento con sus correspondientes estrategias y programas, las responsabilidades institucionales, las fuentes y mecanismos de financiación y las recomendaciones concretas para actuar en el corto y mediano plazo.

Tal vez sea ésta la decisión más importante tomada por el Gobierno en los últimos tiempos, después de la adopción, mediante la Ley, del Derecho Internacional Humanitario.

V. El contenido del proyecto

En líneas generales el proyecto contiene lo siguiente:

1. Una definición del desplazado. Es desplazado por la violencia toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o sus actividades habituales, porque su vida, integridad física o su libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, debido a la existencia de cualquiera de las siguientes situaciones causadas por el hombre: Conflicto armado interno, disturbios o tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

Como se puede concluir de la definición, se trata de un desplazamiento distinto al de otros procesos demográficos como el que ocurre por efecto del movimiento natural de la población o por efecto de desastres naturales. En este caso estamos delante de una situación específica provocada por el uso de la violencia.

2. La determinación del objeto de este instrumento jurídico. Con la ley se pretende institucionalizar una política del Estado colombiano para prevenir el desplazamiento forzoso mediante distintas acciones y estrategias como la de la "alerta temprana" que queda incluida en el Pliego de Modificaciones que presentamos. Igualmente para atender, proteger y rehabilitar a los desplazados con acciones muy concretas de distintas entidades gubernamentales y con procedimientos institucionales descentralizados, flexibles y con una gran capacidad para la concertación.

Igualmente la ley define lo que son las "zonas expulsoras" y las "zonas receptoras" del desplazamiento para facilitar así la acción estatal. En tal dirección el Observatorio del desplazamiento que sugerimos crear, se convertirá en un instrumento muy útil para proporcionar la información actualizada del mapa del desplazamiento, y particularmente de las zonas de alto riesgo.

3. Se define la responsabilidad del Estado frente al desplazamiento ocasionado por la violencia. Sin lugar a dudas se trata de un avance apreciable, toda vez que en el pasado reciente las entidades públicas y el Estado como tal omitían este dramático fenómeno que ha crecido ostensiblemente en los últimos diez años.

4. El proyecto determina un conjunto de mecanismos institucionales que tendrán la función específica de atender el desplazamiento tales como la Defensoría del Pueblo, la que por definición debe ser la primera institución encargada de asumir este problema.

Se crean los Consejos Territoriales de Prevención, Rehabilitación y Seguimiento del desplazamiento forzado y un Consejo Asesor encargado de los mismos asuntos y que reforzará el trabajo de la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, recientemente creada por la Ley 199 de 1995. Dicho Consejo estará integrado

por un representante del Ministerio del Interior, un representante de las Organizaciones de Desplazados, un representante de las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos que apoyan los desplazados, un representante de la Conferencia Episcopal Colombiana, un representante de la Defensoría del Pueblo, un representante de la Cruz Roja Nacional y un representante de la Procuraduría General de la Nación.

5. Se indican los componentes del Plan Nacional de Prevención y Rehabilitación del desplazamiento forzado, el cual contendrá los diagnósticos correspondientes, las acciones sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad para prevenir el desplazamiento y superar las causas que lo generan y las acciones de emergencia.

6. El Proyecto consagra los instrumentos básicos para el Plan Nacional, el cual compromete las políticas y las entidades sectoriales del Estado en la atención de los desplazados, particularmente aquellas instituciones encargadas de la política social y del desarrollo económico. Aquí hemos incluido un conjunto de «acciones afirmativas» como una manera de concretar ágilmente la responsabilidad del Estado con los desplazados.

7. Hay un marco de protección jurídica que hace referencia a la situación militar de los desplazados; a la tipificación del delito en quien provoca dicho fenómeno; a los vicios de consentimiento en la enajenación de bienes; a la perturbación de la posesión; a los procesos judiciales y administrativos en los que el desplazado forzado es parte; a la protección a personas desplazadas y a la procedencia de la acción de tutela para estos casos.

8. En la parte final del proyecto hay disposiciones para dar aplicación a las normas de la Ley 104 de 1993 para el caso de los desplazados; a nuevas responsabilidades del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social; y al apoyo de las Organizaciones de los desplazados y de las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos que se ocupan de los desplazados.

VI. Pliego de modificaciones

La aprobación de este Proyecto por parte de la Comisión Primera de la Cámara como por la Plenaria de esta Corporación es, sin lugar a dudas, un importante avance. Es el reflejo de un compromiso del Poder Legislativo frente a esta dramática situación. Sin embargo, el análisis del articulado aprobado lleva a introducir modificaciones que permitan una mayor eficacia de las normas. Debemos evitar aprobar una ley que termine siendo letra muerta, sin ninguna utilidad para asumir la situación de los desplazados por la violencia. Creo que es necesario definir claramente las responsabilidades institucionales, darle una mayor jerarquía al trabajo de la Iglesia y sus parroquias y de las organizaciones de los propios desplazados, desde luego, sin descartar la importante labor de las Organizaciones No Gubernamentales que focalizan su acción en la población desplazada. De otro lado, es necesario que la ley muestre mucha efectividad en la canalización de recursos y en el despliegue de estrategias para resolver los problemas de esta población.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 15 DE 1996 SENADO

por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazado forzado; para la atención, protección y rehabilitación de los desplazados internos en la República de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Definiciones

Artículo 1º. (Se introduce título al artículo).

Del Desplazado. Es desplazado por la violencia toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional abando-

nando su localidad de residencia o sus actividades habituales, porque su vida, integridad física o su libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, debido a la existencia de cualquiera de las siguientes situaciones causadas por el hombre: Conflicto armado interno, disturbios o tensiones interiores, violencia generalizada, violencias masivas de los Derechos Humanos u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

CAPITULO II

Objetivo

Artículo 2º. (Se introduce título al artículo).

Del objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto adoptar medidas especiales para la prevención del desplazamiento por la violencia, así como también para la atención, protección y rehabilitación de las personas y comunidades que se han visto obligadas a migrar de su hábitat por motivos del conflicto armado interno, de la violencia política, de la violación de los Derechos Humanos, de infracciones al Derecho Internacional Humanitario, de acuerdo a lo establecido en los artículos 1o. y 2o. de la presente ley.

CAPITULO III

Responsabilidad

Artículo 3º. (Se introduce título al artículo).

De la responsabilidad del Estado. Es responsabilidad del Estado colombiano adoptar medidas para la prevención del desplazamiento por la violencia, brindar protección y atención de emergencia al desplazado con el fin de asegurarle las condiciones necesarias para la subsistencia inmediata y de adaptación a la nueva situación.

La acción estatal y gubernamental debe cobijar en forma íntegra dos tipos de áreas :

a) Acciones dentro de las llamadas «áreas de expulsión» tendientes fundamentalmente a la prevención, a combatir las causas y frenar el desplazamiento;

b) Acciones en las llamadas «áreas receptoras» tendientes a crear condiciones materiales, económicas, sociales, políticas y de protección que permitan una adecuada rehabilitación y reinserción de los desplazados internos.

Artículo 4º. (Nuevo). *De los sistemas de información y alerta temprana.* El Gobierno Nacional, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, la Cruz Roja, las parroquias y las organizaciones de desplazados, establecerá en los municipios de las zonas afectadas por el desplazamiento sistemas de información y alerta temprana que incluyan acceso a la red de comunicaciones para la protección de Derechos Humanos, un plan de inducción para la alerta, un registro censal y la telefonía fija local y el programa de telefonía móvil celular.

Artículo 5º. (Nuevo). *De la asistencia especial de emergencia.* Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno iniciará acciones inmediatas tendientes a socorrer y asistir a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio dotado con servicios sanitarios. Su financiación y ejecución estará a cargo de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres. A esta oferta se tiene derecho por espacio máximo de tres meses, prorrogable excepcionalmente por otros tres.

En situaciones de desplazamiento súbito, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas de desplazamiento, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos. La Unidad Administrativa Espe-

cial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos coordinarán estas acciones.

Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales, conformados por delegados de las Personerías Municipales, las Defensorías Regionales de Pueblo, las Procuradurías Provinciales o Departamentales, la Fiscalía, la Rama Judicial, del Comisionado Nacional para la Policía y de las Inspecciones Generales de la Fuerza Pública.

Artículo 6º. (Nuevo). *Del retorno.* El Gobierno promoverá y creará las condiciones para el retorno voluntario de los desplazados o de no ser posible, la reubicación de la población afectada.

CAPITULO IV

Mecanismos institucionales

Artículo 7º. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 4º del proyecto aprobado en la Cámara. Además se introduce un párrafo).

Artículo 7º. *De la Defensoría del Pueblo.* La Defensoría del Pueblo y sus oficinas regionales, deberán ser notificadas por las autoridades municipales o departamentales inmediatamente se produzca un éxodo, se encargarán de llevar el control y de hacer las gestiones ante los organismos encargados para la protección inmediata de las víctimas, según las prescripciones de la presente ley.

Parágrafo. El funcionario municipal o departamental que no cumpla oportunamente esta función, incurrirá en causal de mala conducta.

Artículo 8º. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 5º del proyecto aprobado en la Cámara. Como entre la Comisión Primera y la Plenaria de la Cámara se produjo una modificación en el mecanismo institucional previsto inicialmente como Consejo Nacional de Prevención, Rehabilitación y Seguimiento del Desplazamiento Forzoso el cual pasó a denominarse Consejo Asesor, se introduce este cambio en el artículo).

Artículo 8º. *De los Consejos Territoriales de Prevención, Rehabilitación y Seguimiento del Desplazamiento.* Créanse los Consejos Territoriales de Prevención, Rehabilitación y Seguimiento del Desplazamiento Forzado, los cuales se conformarán guardando similar composición del Consejo Asesor para la Prevención, Protección y Atención al Desplazado y serán convocados y presididos por la respectiva autoridad territorial.

Estos Consejos remitirán, dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta Ley, sus propuestas al Consejo Nacional para que sean consideradas en la elaboración del Plan Nacional de Prevención y Rehabilitación del Desplazamiento Interno.

Artículo 9º. *De los beneficios consagrados en esta ley.* La Unidad Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior determinará con base en la información recibida por las autoridades municipales, departamentales y nacionales; así como por las organizaciones de la sociedad civil de cualquier orden, especialmente de las parroquias municipales, quién tiene derecho a recibir los beneficios consagrados en la presente ley.

Parágrafo. La certificación de desplazado por la violencia será expedida por un Comité Municipal del cual harán parte el Alcalde Municipal, un representante de la Parroquia municipal, el Personero y un delegado de la Defensoría del Pueblo.

Artículo 10. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 8º del Proyecto aprobado por la Cámara y se introduce un párrafo para crear el Observatorio del desplazamiento forzado por la violencia e indicar sus funciones).

Artículo 10. *Del Consejo Asesor para la Prevención, Protección y Atención del Desplazado Interno.* Créase el Consejo Asesor para la Prevención, Protección y Atención al Desplazado Interno, el cual

apoyará las funciones de la Unidad Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

El Consejo estará integrado por un representante del Ministerio del Interior quien lo presidirá, un representante de las Organizaciones de Desplazados, un representante de las Organizaciones no Gubernamentales de Derechos Humanos que apoyan a los desplazados, un representante de la Conferencia Episcopal Colombiana, un representante de la Defensoría del Pueblo, un representante de la Cruz Roja Nacional y un representante de la Procuraduría General de la Nación.

Parágrafo. Para el cumplimiento de sus funciones, el Consejo Asesor para la Prevención, Protección y Atención al Desplazado Interno por la Violencia, contará con el apoyo técnico de un observatorio del desplazamiento Interno por la Violencia, el cual producirá informes mensuales sobre el tamaño y las tendencias que presenta el desplazamiento y los resultados de las políticas estatales en favor de la población desplazada.

Dicho Observatorio será un sistema de información que contará con el apoyo de expertos y centros académicos de reconocida trayectoria.

CAPITULO V

Plan Nacional de Prevención y Rehabilitación del Desplazamiento Forzado

Artículo 11. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 7º del Proyecto aprobado en Cámara y se traslada al Capítulo V del proyecto).

Artículo 11. *Del diseño del Plan Nacional de Prevención y Protección y Atención al Desplazado Interno.* La Unidad Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, diseñará un Plan Nacional de Prevención, Protección y Atención al desplazado interno. Para la elaboración de dicho Plan contará con el concurso de las entidades gubernamentales competentes de carácter nacional y con la participación de otras entidades regionales y con las organizaciones de desplazados y no gubernamentales respectivas. La Unidad determinará dicha participación con el apoyo del Consejo Asesor para la Prevención, Protección y Atención del Desplazado Interno.

Artículo 12. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 9º del Proyecto aprobado en la Cámara y se adiciona un parágrafo).

Artículo 12. *De la elaboración y contenido del Plan Nacional de Prevención y Rehabilitación del Desplazamiento Interno.* El Ministerio del Interior, con la participación del Consejo Asesor para la Prevención, Rehabilitación y Seguimiento del Desplazamiento por la Violencia, elaborará en un término no mayor de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, el Plan Nacional de Prevención y Rehabilitación del Desplazamiento Interno, el cual tendrá los siguientes objetivos:

a) Elaborar un diagnóstico de las causas y agentes que generan el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio nacional donde se producen los mayores flujos de población, de las zonas receptoras, de las personas y comunidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas que ello genera;

b) Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado;

c) Adoptar medidas de emergencia para la atención al desplazado, con el fin de asegurarle su protección, las condiciones necesarias para la subsistencia inmediata y adaptación a la nueva situación;

d) Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a las víctimas para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados;

e) Diseñar y adoptar programas y proyectos que garanticen al desplazado su integración a la vida social, laboral y cultural del país, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia;

f) Adoptar las medidas pertinentes que posibiliten el retorno voluntario del desplazado a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento;

g) Brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas y huérfanos;

h) Garantizar atención especializada a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus características étnicas y culturales.

Parágrafo. El Gobierno apropiará los recursos financieros necesarios para facilitar la ejecución de cada una de las estrategias y acciones consignadas en el Plan de Prevención y Rehabilitación del Desplazamiento Forzado.

CAPITULO VI

Instrumentos básicos para el Plan Nacional de Prevención y Rehabilitación del Desplazamiento Interno

Artículo 13. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 10 del Proyecto aprobado en la Cámara).

Artículo 13. *De los instrumentos del Plan.* Para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Prevención y Rehabilitación del Desplazamiento Interno, éste contará con los siguientes instrumentos:

a) Un Fondo Nacional para la atención de las víctimas del desplazamiento por la violencia;

b) Albergues transitorios con condiciones idóneas de seguridad, salubridad, espacio físico y servicios básicos para la convivencia humana y planes de acción que garanticen la asistencia especial de emergencia en cuanto a alimentación, abastecimiento, asistencia y protección jurídica, atención médica y psicológica y capacitación.

Los albergues de población desplazada tendrán una organización que estimule las decisiones de retorno;

c) El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria -Incora- adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de flujo y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la adquisición de las tierras dejadas por los desplazados.

El Incora llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia política e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes.

En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados;

d) El Instituto de Fomento Industrial, a través del programa Propyme y Finurbano otorgará líneas especiales de crédito en cuanto a períodos de gracia, tasas de interés, garantías y tiempo de amortización para el desarrollo de microempresas y proyectos productivos que presenten las personas beneficiarias de la presente Ley.

En caso de imposibilidad del desplazado de dar garantías financieras suficientes, los créditos podrán ser garantizados por el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social a través de un mecanismo especial que se creará para tal fin;

e) El Sistema General de Seguridad Social en Salud, implementará mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento violento acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo a lo establecido en la Ley 100 de 1993;

f) La Red de Solidaridad Social dará prelación, en las Mesas de Solidaridad, a las necesidades de las comunidades desplazadas y atenderá a las víctimas de este fenómeno, vinculándolas a los programas de empleo solidario, asistencia alimentaria, apoyo a mujeres jefes de hogar con hijos en edad escolar, auxilio para ancianos, talentos deportivos y artísticos;

g) La Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, dará prelación en sus programas a la atención de las mujeres desplazadas por la violencia, especialmente a las viudas.

Las mujeres cabeza de familia afectadas por el desplazamiento forzado, tendrán trato preferencial en cuanto al acceso a los programas y procedimientos especiales que esta Ley señala;

h) El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dará prelación en sus programas a la atención de los niños desplazados por la violencia, especialmente a los huérfanos, vinculándolos al Proyecto de Asistencia Social Familiar y Comunitaria en las zonas de asentamiento de los desplazados;

i) Los Fondos de Cofinanciación para la Inversión Social -FIS-, el Fondo de Cofinanciación Rural -DRI- y Findeter, darán atención preferencial a las entidades territoriales que soliciten la cofinanciación de los diferentes proyectos para atender las necesidades de la población afectada por el desplazamiento forzado;

j) Las Entidades Territoriales desarrollarán programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia y éstas accederán a recursos del Programa de Subsidios a la Permanencia y Asistencia a la Educación Básica del FIS.

El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación Departamentales y Distritales, adoptarán programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia.

El SENA dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes desplazados por la violencia a sus programas de formación y capacitación técnica;

k) La Defensoría del Pueblo y la Unidad Nacional Administrativa Especial para la protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, diseñarán y ejecutarán programas de divulgación y promoción de las normas del Derecho Internacional Humanitario que protegen a la población civil y de las políticas y programas departamentales que cobijan a las víctimas del desplazamiento forzado.

En estas campañas se deberán integrar las Entidades Territoriales, las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones de Desplazados.

l. La Comisión Nacional de Televisión diseñará y ejecutará campañas de sensibilización y concientización sobre el desplazamiento forzado en los canales de la televisión nacional;

m) El Instituto Nacional para la Reforma Urbana -Inurbe- desarrollará programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia.

CAPITULO VII

Marco jurídico de protección

Artículo 14. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 12 del proyecto aprobado en la Cámara).

Artículo 14. *De la definición de la situación militar de los desplazados.* Las personas que teniendo la obligación legal de presentarse a resolver su situación militar y por motivos relacionados con el desplazamiento forzado no lo hubiesen hecho, podrán presentarse a cualquier Distrito Militar, dentro del año siguiente a la fecha en la que se produjo el desplazamiento, a resolver dicha situación sin que se le considere remiso.

Artículo 15. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 13 del proyecto aprobado por la Cámara y se introduce un párrafo).

Artículo 15. *De la creación de un nuevo tipo penal.* El que ordene, produzca o induzca por cualquier medio el desplazamiento forzado de la población civil, por razones relacionadas con el conflicto, incurrirá en prisión de 5 a 10 años.

Parágrafo. Corresponde en primer lugar a las Personerías Municipales y a la Defensoría del Pueblo denunciar ante las autoridades judiciales los autores de los actos violentos que provocan el desplazamiento forzado.

Artículo 16. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 14 del proyecto aprobado en la Cámara).

Artículo 16. *De los vicios de consentimiento en la enajenación de bienes.* Se tendrá como fuerza que vicia el consentimiento, cualquier aprovechamiento que se haga de la violencia en la celebración de un acto o contrato sobre bienes muebles e inmuebles, en cuanto el mencionado acto o contrato implique la existencia de condiciones desfavorables que hagan presumir que en condiciones de normalidad no se hubiera celebrado.

Para la determinación de la configuración del vicio, se tendrán en cuenta las particularidades que haya revestido la negociación en su fase previa o de acercamiento y en la fase de ejecución o celebración, las condiciones de realización de transacciones semejantes en la región y en otras de similares características, tanto en períodos de tranquilidad como en períodos de violencia. También se tendrán en cuenta las características socioeconómicas de las partes, su origen y las actividades en que se desenvuelven y los demás elementos de juicio que permitan establecer si existió o no libre disposición de sus propios intereses.

La acción se podrá iniciar a petición de parte, de la Defensoría del Pueblo o representante del Ministerio Público. La nulidad podrá ser declarada por el juez oficiosamente.

Artículo 17. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 15 del proyecto aprobado en la Cámara).

Artículo 17. *De la perturbación de la posesión.* La perturbación de la posesión o abandono de bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor.

El poseedor interrumpido en el ejercicio de su derecho, informará del hecho a la Personería Municipal, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Agraria o cualquier otra entidad del Ministerio Público, a fin de que adelanten las acciones judiciales y administrativas a que haya lugar.

Artículo 18. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 16 del proyecto aprobado en la Cámara).

Artículo 18. *De los procesos judiciales y administrativos en los que el desplazado forzado es parte.* En los procesos judiciales y administrativos en los que el desplazado forzado es parte, las autoridades competentes evaluarán conforme a las circunstancias del caso, los cambios de radicación, comisiones, traslados y demás diligencias necesarias a fin de garantizar la celeridad y eficacia de los procesos, sin perjuicio de los derechos de terceros.

Artículo 19. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 17 del proyecto aprobado en la Cámara).

Artículo 19. *De la protección a personas desplazadas.* La Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos, brindará protección a las personas desplazadas por la violencia y con respecto a las cuales existan razones fundadas para temer por su seguridad.

Artículo 20. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 18 del proyecto aprobado en la Cámara).

Artículo 20. *De la procedencia de la Acción de Tutela.* Las personas afectadas por el desplazamiento forzado o amenazadas de ser sometidas a tal situación, podrán acudir a la Acción de Tutela cuando del desplazamiento o de las amenazas pueda inferirse un perjuicio irremediable en cuanto a sus derechos fundamentales y patrimoniales, para obtener de las autoridades gubernamentales o de la fuerza pública la protección adecuada.

CAPITULO VIII

Otras disposiciones

Artículo 21. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 19 del proyecto aprobado en la Cámara).

Artículo 21. *De la aplicación de la Ley 104 de 1993.* Se aplicarán, con carácter permanente y en favor de la población desplazada por la violencia, las disposiciones en materia de atención a las víctimas de atentados terroristas de que trata la Ley 104 de 1993 y de sus disposiciones complementarias, en cuanto no sean contrarias a la presente Ley.

Artículo 22. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 20 del proyecto aprobado en la Cámara).

Artículo 22. *De la celebración de contratos con entidades privadas.* Sin perjuicio a lo dispuesto en los artículos anteriores, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social en desarrollo de su objetivo legal, podrá celebrar contratos con personas jurídicas sin ánimo de lucro con el fin de impulsar los programas y actividades dirigidas a apoyar la población desplazada por la violencia beneficiaria de la presente ley.

Artículo 23. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 21 del proyecto aprobado en la Cámara).

Artículo 23. *Del apoyo a las Organizaciones No Gubernamentales de Desplazados.* El Gobierno Nacional promoverá, fortalecerá y brindará las garantías necesarias a las Organizaciones de los desplazados, a las parroquias municipales y locales y a las Entidades No Gubernamentales que desarrollen acciones en pro de los derechos humanos y los desplazados internos.

Artículo 24. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 22 del proyecto aprobado en la Cámara).

Artículo 24. *De los informes al Congreso.* Con el fin de evaluar el desarrollo del Plan Nacional de Prevención y Rehabilitación del Desplazamiento por la Violencia, el Ministerio del Interior presentará al Congreso de la República, antes del 31 de diciembre de cada año, un informe sobre el estado del Plan y propuestas de acción a seguir.

Artículo 25. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 23 del proyecto aprobado en la Cámara).

Artículo 25. *Del cumplimiento de la ley.* El Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, velarán por el estricto cumplimiento de esta Ley.

Artículo 26. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 24 del proyecto aprobado en la Cámara).

Artículo 26. *De los recursos.* El Gobierno Nacional, apropiará los recursos necesarios para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 27. (Se introduce título al artículo, el cual corresponde al artículo 25 del proyecto aprobado en la Cámara).

Artículo 27. *De la vigencia de la ley.* Esta Ley rige a partir del momento de su promulgación.

Proposición

Por las consideraciones formuladas anteriormente me permito proponer :

Dése primer debate, con las modificaciones propuestas, al Proyecto de ley número 15 de 1996 Senado por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazado forzado; para la atención, protección y rehabilitación de los desplazados internos en la República de Colombia.

De los honorables Senadores de la Comisión Primera del honorable Senado.

Cordialmente,

Carlos Espinosa Faccio-Lince,

Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 112 DE 1996 SENADO

por la cual se aprueba la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura.

Honorables Senadores:

Me ha correspondido el honor de presentar la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 112/96 Senado, por la cual se aprueba la "Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura".

La importancia de la Convención radica en que es un instrumento a nivel regional, sobre un tema de derechos humanos de la mayor trascendencia: "la tortura". Este tratado consagra disposiciones más amplias y compromisos más concretos para los Estados Parte, de las previstas en la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes de 1984, la que fue aprobada mediante Ley 70 de 1986 y en vigor para Colombia a partir del 7 de enero de 1988.

La tortura es uno de los delitos contra los Derechos Humanos más graves, porque atenta contra la dignidad de la persona y le causan serios daños a su personalidad e integridad. En razón a su extrema gravedad, la comunidad internacional considera que la tortura constituye un crimen contra la humanidad y así ha quedado reflejado en el proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad¹.

Como lo afirmaba al comienzo, la Convención Interamericana es más amplia que la convención de las Naciones Unidas contra la Tortura de 1984, pues, los actos de tortura no solamente son aquellos

¹ El proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad fue aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en su 48 período de sesiones, Ginebra, 6 de mayo a 26 de julio de 1996. El artículo 18 del proyecto dispone: Crímenes contra la Humanidad, por crimen contra la humanidad se entiende la comisión sistemática en gran escala e instigada o dirigida por un gobierno o por una organización política o grupo de cualquiera de los actos siguientes: a) asesinato; b) exterminio; c) tortura; d) sujeción a esclavitud; e) persecución por motivos políticos, raciales, religiosos o étnicos; f) discriminación institucionalizada por motivos raciales, étnicos o religiosos que suponga la violación de los derechos y libertades fundamentales y entrañe graves desventajas para una parte de la población; g) deportación o traslado forzoso de poblaciones, con carácter arbitrario; h) encarcelamiento arbitrario; i) desaparición forzada de personas; j) violación, prostitución forzosa y otras formas de abuso sexual; k) otros actos inhumanos que menoscaben gravemente la integridad física o mental, la salud o la dignidad humana, como la mutilación y las lesiones graves.

que causan dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales y con unos fines determinados², sino que también se considera tortura aquellos actos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica, y cualquiera sea el fin que la motive (artículo 2º).

Si bien la Convención es un avance en este sentido, estimo necesario hacer una reflexión sobre el sujeto activo de esta conducta, es decir, del funcionario público o la persona instigada por un empleado público.

Creo que las convenciones sobre Tortura de las Naciones Unidas y de la OEA tienen una concepción válida para la época en que fueron adoptadas, es decir, prevenir y sancionar los actos de tortura provenientes de agentes del Estado, especialmente por la existencia de regímenes militares. En América Latina, podríamos señalar muchos ejemplos como Chile, Argentina, Brasil, Paraguay, etc., y a nivel extra continental muchos otros. Sin embargo, la cuestión de los derechos humanos en la actualidad nos indica que la realidad es muy diferente y que la violación ya no sólo es predicable del Estado, sino de grupos u organizaciones políticas o de otra índole.

En nuestro país, la situación grave de violación de los Derechos Humanos es compleja y debemos ser conscientes de que si bien algunos actos son cometidos por agentes estatales o por particulares bajo la instigación de funcionarios públicos, otros son realizados por grupos paramilitares, subversivos u otras organizaciones delincuenciales.

En razón a ello, propongo que además de aceptar el compromiso de sancionar los actos de tortura cometidos por un sujeto activo calificado, como lo prevé el artículo 3º de la Convención Interamericana, solicitemos al gobierno que impulse un proyecto de ley que tipifique la tortura de manera más amplia en cuanto al sujeto activo y con las penas más graves. Igualmente, que manifiestemos de manera a la comunidad interamericana, que Colombia aplicará el artículo 3º de la Convención sin perjuicio de que en su legislación interna considere responsables a otros sujetos activos.

Esta declaración de comprometernos a luchar contra la tortura, no sólo castigando a los funcionarios públicos y personas instigadas por éstos, sino a otros sujetos activos de acuerdo con la legislación interna, la estimo como un serio compromiso de avanzar en la solución de la grave situación de los derechos humanos en nuestro país.

En realidad la reserva positiva que propongo es coherente con la percepción que tiene la comunidad internacional de las diversas causas de violación de los derechos humanos y permitirá que podamos sancionar también los actos de las organizaciones o grupos que cometen este tipo de crímenes, como la guerrilla, los paramilitares, los carteles de la droga, etc. Además, no sólo es compatible con el objeto y propósito de la Convención, sino que refleja la posibilidad de consagrar medidas nacionales de mayor alcance³.

Otro aspecto sobre el que también quiero hacer una breve reflexión es la obediencia debida y lo previsto en el artículo 4º de la Convención. En primer lugar, este artículo es del mismo tenor al comportamiento internacional asumido por el Estado colombiano al adherirse a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura⁴ de 1984.

De otra parte, la obediencia debida es un principio básico de las Fuerzas Armadas que debe ser mantenido, pero éste no debe llegar al extremo de ser tenido como justificación de la violación de los derechos humanos, pues la esencia de las Fuerzas Militares es mantener la integridad del orden constitucional, proteger la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de las personas, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

En este sentido, el respeto a los Derechos Humanos constituye la base de la Constitución Política de 1991⁵ y en relación con la tortura, el artículo 12 de la Carta, sobre los derechos fundamentales, es

categoría en mandar que “nadie será sometido a desaparición forzada, a tortura ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha señalado que “la obediencia militar no implica seguimiento ciego de las instrucciones impartidas por el superior”⁶. Así, en virtud del criterio que se deja expuesto, bien podría negarse un subalterno a obedecer la orden impartida por un superior si ella consiste en infligir torturas a un prisionero o en ocasionar la muerte fuera de combate, pues semejantes conductas, por su sola enunciación y sin requerirse especiales niveles de conocimiento jurídicos, lesionan de manera abierta los derechos humanos y chocan de bulto con la Constitución. No podría interpretarse de otra manera el concepto de orden justo, perseguido por la Carta Política, según su preámbulo, ni entenderse de modo diverso el artículo 93 Constitucional, a cuyo tener “los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”.

En relación al artículo 5º de la Convención Interamericana, sobran comentarios, porque los estados de excepción no pueden justificar la tortura y ésta es una norma de derecho internacional de los derechos humanos que hemos aceptado en los instrumentos fundamentales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 4º) y en la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 27), concordantes con los artículos 213 y 214 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994.

Otro aspecto sobre el cual quiero llamar la atención de los honorables Senadores, son los artículos 6º y 7º de la Convención, básicamente porque son las herramientas que deben desarrollar los Estados para que el instrumento internacional no pase de ser simplemente un “pasaje lírico”. Las obligaciones que allí se consagran hacen relación a tipificar todos los actos de tortura con sanciones severas; tomar medidas efectivas de prevención y castigo de esos crímenes; instruir a las autoridades del cumplimiento de la ley de la prohibición del empleo de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Estimo que este cuerpo legislativo debe tomar una parte activa en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en instrumentos internacionales, especialmente en la adopción de medidas legislativas. En este sentido, pido que le hagamos un llamado urgente al gobierno para que a través de una comisión se propongan y aprueben todas las medidas que permitan el desarrollo de la Convención.

Sugiero que las medidas de prevención y castigo contra la tortura y otros tratos o penas crueles o degradantes, conforme a la Convención contra la Tortura de 1984 y la Convención Interamericana contra la Tortura de 1989, sean propuestas por una Comisión Interinstitucional, integrada por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores—quien la preside—, de Justicia y del Derecho, Defensa Nacional, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Senado y Cámara de Representantes.

² La Convención contra la tortura de 1984 define tortura (artículo 1º) como todo acto por el cual se inflijan intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona, o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación.

³ La Convención contra la Tortura de 1984 señala en su artículo 1º, numeral 2º: “El presente artículo se entenderá sin perjuicio de que cualquier instrumento internacional o legislación nacional que contenga o pueda contener disposiciones de mayor alcance”.

⁴ Artículo 2º, numeral 3º. No podrá invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura.

⁵ El artículo 1º de la Constitución señala que Colombia es un Estado social de derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-409 del 8 de junio de 1992.

No sobre recordar que las Naciones Unidas han aprobado una serie de principios sobre derechos humanos en la administración de justicia, para la protección de personas sometidas a detención o prisión, como por ejemplo: las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, principios básicos para el tratamiento de los reclusos. Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, reglas para la protección de los menores privados de la libertad, Código de Conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, principios básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder, etc., que servirán de guía para la adopción de mecanismos eficaces de prevención y sanción contra la tortura.

En relación con el artículo 8º estimo oportuno mencionar que Colombia ha aceptado la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en donde se adelantan varios casos de tortura. A nivel de Naciones Unidas, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes conoce varios casos de tortura en Colombia; sin embargo considero muy útil para el país, que Colombia acepte la competencia del Comité contra la Tortura, acorde con el artículo 21 de la Convención contra la Tortura⁷ de 1984. Esta sugerencia es muy importante si se tiene en cuenta la delicada situación de muchos colombianos en el exterior, especialmente si están detenidos o privados de la libertad.

Sobre el artículo 9º de la Convención, no sobra reiterar que el Congreso de la República ha dado un paso gigante al aprobar la Ley 288 de 1996, de iniciativa gubernamental, la cual dispone que en aquellos casos en los cuales se declare por parte de organismos internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o el Comité de Derecho Humanos, la responsabilidad del Estado por violación a los Derechos Humanos, se pueda acceder a una indemnización de perjuicios.

En materia de extradición de las personas acusadas de haber cometido el delito de tortura, la Convención contiene normas que son totalmente compatibles con la Constitución Política de 1981, pues, esta medida se concede de acuerdo con la legislación nacional sobre extradición (artículo 11). No obstante la claridad de las normas de la Convención en materia de extradición, y teniendo en cuenta una probable modificación de la Carta Política en ese sentido, no sobraría que el Estado colombiano al ratificar ese instrumento internacional declare que en la aplicación de los artículos 11, 12, 13, 14 y 15 se observará lo dispuesto en la Constitución Política de 1991, artículo 35, y las enmiendas posteriores a esa norma.

Finalmente quiero llamar la atención de los honorables Senadores sobre las palabras del Relator Especial encargado de la cuestión de la Tortura, señor Nigel S. Rodley, en su informe de visita a Colombia del 17 al 26 de octubre de 1994:

“La sociedad colombiana está acosada por el crimen y la violencia. En los últimos años el problema no ha disminuido, pese a las numerosas reformas legislativas e iniciativas descritas en el presente informe. Cada año se cometen de 28.000 a 30.000 asesinatos... se dice que la mayoría de los casos de tortura, que se ha generalizado, son obra de las fuerzas de seguridad y de los grupos paramilitares y otros grupos armados que trabajan paralelamente con ellas o como parte directa de sus campañas. La tortura puede usarse para obtener información, para arrancar confesiones o para aterrorizar. Puede aplicarse antes de dar muerte a las víctimas o hacerlas desaparecer... sin embargo, la impunidad de que gozan los violadores de los Derechos Humanos en Colombia es casi total. Los tribunales de justicia militar reclaman, y por lo general obtienen competencia para entender en casos que comprometen a miembros de las fuerzas de seguridad acusados de violaciones a los Derechos Humanos. El sistema de justicia militar

puede ser riguroso y eficaz en cuanto al procesamiento y sanción de delitos disciplinarios que entrañan la desobediencia manifiesta de órdenes. Pero ha demostrado ser igualmente eficaz para garantizar la impunidad por violaciones del derecho penal ordinario respecto de actos (asesinato, tortura, secuestros) cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas en cumplimiento de sus funciones...⁸”

“La existencia de un grave problema de tortura es reconocida por la mayor parte de las autoridades públicas, salvo por las Fuerzas Armadas, las cuales pueden admitir la existencia de determinados “casos de tortura”⁹.”

La adopción de este instrumento internacional, con las recomendaciones anteriormente expuestas, será sin duda el segundo esfuerzo¹⁰ significativo contra el flagelo de la tortura que es considerado “crimen contra la humanidad”.

Por las anteriores razones expuestas:

Proposición

Dése ponencia favorable en primer debate al proyecto de ley que aprueba la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura.

De los honorables Senadores,

Jorge Eliécer Franco Pineda.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 163 DE 1996

por la cual se modifica la Ley 201 de 1995.

Honorables Senadores:

Cumplimos el honroso encargo que nos hiciera la Presidencia de la honorable Comisión Séptima del Senado de la República, de rendir informe de ponencia para primer debate en relación con el Proyecto de ley número 163 de 1996, del cual es autor el honorable Senador Parmenio Cuéllar.

Se trata de modificar dos (2) artículos de la Ley 201 de 1995, sobre estructura y organización de Procuraduría General de la Nación, con el objeto de subsanar un error involuntario del legislador del año 95 que a su vez ocasionó una injusticia para importantes servidores públicos como lo son los procuradores judiciales ante los Tribunales Superiores y Contencioso Administrativos.

En efecto, hasta la expedición de la Carta Política de 1991 el Ministerio Público ante los Tribunales Superiores y Contencioso Administrativos, que en su gran mayoría tienen asiento en las capitales de los departamentos, era ejercido por los fiscales ante dichos tribunales, que eran designados por el Ministro de Justicia de terna que enviaba la Procuraduría General de la Nación.

En ese entonces, bajo el imperio de la Constitución Nacional de 1886, y en virtud de la legislación vigente hasta ese entonces, dichos funcionarios eran empleados de carrera, pues se equipararon y tuvieron los mismos derechos de los funcionarios judiciales ante los cuales ejercían su ministerio. Sin embargo, al crearse la Fiscalía General de

⁷ Artículo 21. Con arreglo al presente artículo, todo Estado Parte en la presente Convención podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple las obligaciones que le impone la Convención...

⁸ Documento E/CN.4/1995/111 del 6 de enero de 1995. Comisión de Derechos Humanos, 51 período de sesiones. Visita de los Relatores Especiales a la República de Colombia del 17 al 26 de octubre de 1994, páginas 35 y 36.

⁹ Documento E/CN.4/1995/34 del 12 de enero de 1995. Comisión de Derechos Humanos, 51 período de sesiones. Informe del Relator Especial señor Nigel S. Rodley, página 31.

¹⁰ El primero fue la Ley 70 de 1986, aprobatoria de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 1984.

la Nación, los llamados fiscales subalternos de la Procuraduría cambiaron de nombre y tomaron el de procuradores judiciales ante los Tribunales Superiores y ante los Contencioso Administrativos. Su función siguió siendo la misma; representar los intereses de la sociedad; esto es el Ministerio Público, ante dichas corporaciones judiciales, en lo penal y en lo administrativo.

La Carta Política nacida de la Constituyente del año 91, en su artículo 280 volvió a transcribir:

“Los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categorías, remuneración, derechos y prestaciones de los Magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo”.

Es bien sabido, por otra parte, que los Magistrados de los Tribunales, tanto Superiores como Contencioso Administrativos son funcionarios de carrera; por lo mismo, y por Ministerio de la Constitución Nacional, los funcionarios del Ministerio Público que ejercen sus funciones ante dichos tribunales tienen indiscutible derecho a ser funcionarios de carrera, con las prerrogativas que ese estatus conlleva.

Por otra parte, fue voluntad del Constituyente del 91 fortalecer la carrera administrativa, como un mecanismo para devolverle eficiencia y transparencia a la administración pública. El artículo 125 de la Carta, expresa:

“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determiné la ley...”.

En ese orden de ideas, lo menos que podía esperarse en el desarrollo legal de las normas citadas, es que a tiempo de establecer la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación se hubiera determinado que los Procuradores Judiciales ante los Tribunales Superiores y Contencioso Administrativos, se hubiera dispuesto que dichos servidores públicos gozaran del estatus de funcionarios de carrera, como lo fueron en el pasado y como tienen derecho a serlo en estricta aplicación del artículo 280 del Ordenamiento Constitucional Superior.

De ahí que la aprobación de los artículos 136 y 153 de la Ley 201 de 1995 hubiera originado un serio debate en el seno de la Corte Constitucional cuando fueron revisadas en su constitucionalidad. Si bien esa Corte falló en favor de la constitucionalidad de dichos artículos que privaron a los Procuradores Judiciales de sus legítimos derechos, se expresaron por parte de los Magistrados Alejandro Martínez Caballero y Eduardo Cifuentes Muñoz reparos a su viabilidad constitucional.

De todas maneras, si bien la Corte pudo encontrar ajustada a la Constitución dicho proveído, en materia alguna puede aceptarse que la ley no puede reparar la injusticia cometida con un sector de los servidores públicos, reconociéndoles su condición de funcionarios de carrera al servicio de la Procuraduría General de la Nación.

El fortalecimiento de la carrera administrativa en un sector tan sensible como es el Ministerio Público ante la rama jurisdiccional jamás puede considerarse inconveniente; por el contrario, su estabilidad es prenda de garantía de imparcialidad, de independencia y de seriedad en el desempeño del cargo. Ganarían con ello la majestad de la justicia y la sociedad en general.

Las razones anteriormente expuestas son suficientes para demandar de la Comisión la aprobación del referido proyecto de ley.

En consecuencia, se propone: Dése primer debate al Proyecto de ley número 163 Senado de 1996, “por la cual se modifica la Ley 201 de 1995”.

Honorables Senadores:

(Firma ilegible).

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

En Santa Fe de Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

En la presente fecha se recibió el informe y se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Presidente,

Omar Flórez Vélez.

El Secretario,

Manuel Enríquez Rosero.

CONTENIDO

Gaceta número 592 - Jueves 12 de diciembre de 1996
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 15 de 1996 Senado, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazado forzado; para la atención, protección y rehabilitación de los desplazados internos en la República de Colombia	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 112 de 1996 Senado, por la cual se aprueba la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura	9
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 163 de 1996 Senado, por la cual se modifica la Ley 201 de 1995	11