



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VII - Nº 203

Santa Fe de Bogotá, D. C., jueves 1º de octubre de 1998

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO ALFONSO BUSTAMANTE M.  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 97 DE 1998 SENADO

*por la cual se regulan las funciones de la Superintendencia de Sociedades y se derogan algunas disposiciones sobre grupos empresariales y empresas unipersonales.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Control previo de actividades de las Sociedades Comerciales vigiladas por la Superintendencia de Sociedades.* Ningún acto o actividad de las Sociedades Comerciales o sucursales de sociedades extranjeras vigiladas por la Superintendencia de Sociedades o de sus administradores, será sujeto del control y autorización previa de la Superintendencia de Sociedades, salvo en los casos de sociedades bajo control cuando el superintendente así lo determine.

Los actos que de acuerdo con los artículos 82 y siguientes de la Ley 222 de 1995 y al artículo 2º del Decreto 1080 de 1996, deban obtener autorización previa de la Superintendencia, estarán sometidos exclusivamente al deber de información para control posterior dentro de los treinta (30) días siguientes a su perfeccionamiento. Las solicitudes de autorización en curso se darán por terminadas y se archivarán en el estado en que se encuentren y respecto de ellas solo se ejercerá el control posterior.

En ningún caso tendrá la Superintendencia de Sociedades facultades de inspección, control o vigilancia sobre las sociedades vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Parágrafo. Para el caso de las reducciones de capital con efectivo reembolso de aportes, es decir cuando efectivamente se disminuyen los activos por el reembolso a los accionistas o socios, las sociedades comerciales deberán seguir los pasos y requisitos de publicidad, previstos para las fusiones de sociedades comerciales.

Artículo 2º. *Prohibición de expedir actor de carácter general e interpretaciones generales y con autoridad de ley.* Salvo cuando se trate de funciones de fijar el monto de las contribuciones, no podrán el superintendente o sus delegados expedir actos de carácter general o interpretaciones con autoridad generalmente aplicables de la ley, que creen o fijen el alcance de obligaciones para las sociedades comerciales bajo su inspección, control o vigilancia. A partir de la fecha de vigencia de esta ley quedarán sin vigencia todos los actos generales o interpre-

taciones con anterioridad de aplicación general expedidas por la Superintendencia de Sociedades.

Artículo 3º. *Competencia de la Superintendencia de Sociedades.* El inciso primero del artículo 82 de la Ley 222 de 1995 quedará así:

*Artículo 82.* El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de Sociedades la inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales con domicilio en la República de Colombia y sobre las sucursales de sociedades extranjeras respecto de sus actividades dentro del territorio colombiano exclusivamente.

Artículo 4º. *Derogatorias.* Deróganse los artículos 29, y el inciso segundo del artículo 75 de la Ley 222 de 1995 y el numeral 14 del artículo segundo del Decreto 1080 de 1996 y demás normas contrarias a la presente ley.

Artículo 5º. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su sanción.

*Germán Vargas Lleras,*

Senador de la República.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

##### I. Antecedentes

En el año de 1995, el Congreso de la República expidió la Ley 190, conocida como Estatuto Anticorrupción. Dentro de dicho Estatuto, como una de las políticas contempladas para lograr eficiencia y moralización en la administración pública, en el artículo 83, se concedieron facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, para que expidiera normas tendientes a reformar o eliminar procedimientos y trámites innecesarios.

Como resultado, se expidió el Decreto 2150 de 1995 de supresión de trámites, que es un buen esfuerzo en la materia, pero que se ha quedado en cuanto a lograr niveles aceptables de eficiencia en la administración pública. En particular, en cuanto se refiere a las sociedades comerciales, poco o nada contribuyó el decreto en cuestión a hacer más eficiente el cumplimiento de sus deberes fundamentalmente en cuanto se refiere a la inspección, control y vigilancia por parte de la Superintendencia de Sociedades.

En efecto, se ha observado una tendencia en materia de inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales, diferentes de las vigiladas por las superintendencias de valores y bancaria, hacia la hiper-

regulación y a la exigencia de procedimientos y requisitos cada vez más dispendiosos y costosos, sin que se perciba el beneficio para el Estado, para los empresarios o para la comunidad.

En concreto, en cuanto se refiere a la Superintendencia de Sociedades, concebida para las sociedades comerciales en general que no tienen características que demanden una vigilancia especial por no tener sus valores, en el mercado público de valores; por no manejar el ahorro privado y por no ejercer actividades que a juicio del Estado merezcan estrecha vigilancia por los bienes jurídicos envueltos en su actividad, se observa una tendencia a extender el marco de su vigilancia y a crear obligaciones y requisitos no previstos en la ley por la vía de la interpretación general y con autoridad de la ley.

Es claro el contenido y alcance del artículo 1650, numeral primero de la Constitución Política en cuanto a que es solamente, el Congreso de la República el que con autoridad y de manera general puede interpretar la ley. Por ello esta llamado a ser corregido el vicio creciente de la Superintendencia de Sociedades de abrogarse la facultad de interpretar la ley de manera general y con autoridad.

Así mismo, de requerirse desarrollos reglamentarios de la ley, será el Gobierno Nacional, compuesto por el Presidente y uno o varios de sus ministros quienes estén llamados a expedir dicha reglamentación y no el señor Superintendente de Sociedades. Esta práctica está también llamada a ser recogida. Es impresionante ver cómo en los meses de octubre y noviembre de 1997, la Superintendencia de Sociedades expidió más de veinte (20) circulares sobre temas muy importantes de las sociedades comerciales, asumiendo la posición de intérprete con autoridad de la ley y de autoridad reglamentaria.

Desde otro punto de vista, es creciente el reclamo de los empresarios privados, nacionales y extranjeros, por el hecho de que cada nueva obligación, cada nuevo recorte, cada nueva exigencia de las autoridades de control y vigilancia, implica un costo adicional administrativo para las sociedades comerciales, ya agobiadas con una enorme carga administrativa, simplemente para cumplir con las formalidades existentes. Muchos de esos requisitos son absolutamente necesarios, como los que tocan con las declaraciones e información tributaria, o los que tocan con las liquidaciones propias de nuestro sistema de seguridad social, pero otros no traen beneficio alguno para el Estado o para la comunidad.

Colombia se ha ganado la poca grata reputación de ser un Estado con niveles altos de tributación que ahora se acompaña con de ser un Estado con excesivas e innecesarias obligaciones de preparación de información y reporte a las autoridades, y de tener un nivel relativamente bajo de seguridad y certeza jurídica. Las autoridades están creando obligaciones no previstas en la ley, peor aún, están generando inseguridad jurídica con opiniones cambiantes en temas cruciales de la actividad empresarial.

Como ilustración de lo anterior, se pueden citar algunos ejemplos, en torno de la Superintendencia de Sociedades:

A. Algunos casos de interpretación general excediendo y/o contrariando la ley.

1. Circular 20 de 1997 de la Superintendencia de Sociedades:

En esta circular, el señor Superintendente de Sociedades reglamenta el tema de la información privilegiada y el conflicto de intereses de las sociedades mercantiles bajo su vigilancia.

En el curso de esta circular, el señor Superintendente interpreta que no es mal uso de la información privilegiada el revelar la información privilegiada de la sociedad, tal como serían sus secretos industriales o comerciales cuando se ponga a disposición de la Asamblea de Accionistas o los asociados en desarrollo del derecho de inspección:

“Algunos casos en los cuales no se configura el uso indebido de información privilegiada.”

“Cuando es puesta a disposición de los órganos que tienen derecho a conocerla, tales como la Asamblea de Accionistas, la Junta de Socios,

la Junta Directiva, el Revisor Fiscal, los Asociados en ejercicio del Derecho de Inspección y los Asesores externos, etc...”

Gravísima interpretación que con autoridad emite el Superintendente, no solamente porque jamás será legítimo que los accionistas de una sociedad anónima accedan a los secretos industriales de la sociedad, sino porque la ley expresamente lo prohíbe. En efecto, sería muy grave que con el expediente de comprar una acción de una sociedad anónima se pueda acceder a los secretos industriales o comerciales, en ejercicio del Derecho de Inspección sino porque el mismo artículo 48 de la Ley 222 de 1995 prohíbe este hecho de manera expresa al regular el Derecho de Inspección.

“En ningún caso este derecho se extenderá a los documentos que versen sobre secretos industriales o cuando se trate de datos que de ser divulgados, puedan ser utilizados en detrimento de la sociedad”.

Es claro cómo el señor Superintendente hace una interpretación general de la ley, cambiando de manera diametral su sentido y alcance, sin facultad constitucional para ello.

2. Circulares 16 y 28 de octubre y noviembre de 1997 y 03 de junio de 1998 de la Superintendencia de Sociedades.

La ley ha dispuesto que para el perfeccionamiento de fusiones y escisiones de sociedades comerciales es necesario obtener la autorización de la Superintendencia. Los requisitos sustanciales que se exigen para el efecto son los que contempla la ley, en particular el Código de Comercio y la Ley 222 de 1995. Dentro de ellos, la ley jamás previó la necesidad de realizar una valoración de empresas más allá de la preparación de los estados financieros con la valoración de activos y pasivos conforme lo ordenan las normas de contabilidad existentes.

En las Circulares 16 y 28 de 1997 y 03 de 1998, el señor Superintendente ha incluido un nuevo requisito no previsto en la ley, consistente en la valoración de empresa, además de la preparación completa de los estados financieros. Es este un requisito costoso en tanto que impone la obligación de contratar empresas especializadas que cobran varios millones de pesos por realizar esas valoraciones.

*Vigilancia sobre las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, ESP*

Las ESP son el único caso en el que por expresa disposición constitucional se asigna su inspección y vigilancia. En efecto, el artículo 370 de la Constitución de manera expresa determina que el Control y Vigilancia de las ESP lo ejercerá el Presidente de la República por conducto de la Superintendencia de Servicios Públicos.

La Superintendencia se creó y a ella se asignaron competencias mediante la Ley 142 de 1994, o Ley de Servicios Públicos. En esta ley, se establece claramente que no habrá control previo para las ESP en ningún caso como medida de eficiencia (artículo 79). Esta eliminación del control previo es un paso de importancia fundamental en la eliminación de las instancias administrativas previas en las actividades privadas, que se ha percibido como fuente de ineficiencia, y, en ocasiones de corrupción.

Durante mucho tiempo la Superintendencia de Servicios Públicos sostuvo que su vigilancia sobre las ESP es exclusiva y excluyente, lo cual es lógico atendiendo la expresa norma constitucional citada.

Sin embargo, recientemente ha opinado la Superintendencia de Sociedades que su vigilancia sobre las ESP es concurrente con la Superintendencia de Servicios y que ejerce control previo sobre sus actos corporativos como fusiones, escisiones o reducciones de capital. Lleva esto a que se desatienda la clara norma constitucional y a que se cree por esta vía el control previo sobre las empresas de servicios públicos que el Congreso de la República quiso eliminar con la Ley 142 de 1994.

Por esta vía se crea esta carga adicional a las ESP, generando una doble vigilancia no prevista en la ley.

B. Algunos casos de interpretaciones con autoridad generando obligaciones no previstas en la ley con alto costo para los empresarios o de exigencias de información innecesaria.

### 1. La Circular 30 de noviembre de 1997.

Dentro de las numerosas circulares expedidas en el mes de noviembre de 1997 por la Superintendencia de Sociedades, se encuentra la Circular 30, relacionada con la interpretación que el señor Superintendente le da a las normas de la Ley 222 de 1995, respecto del alcance de las obligaciones derivadas de las situaciones de control y grupo empresarial.

En este caso ha decidido interpretar de manera general y reglamentar la ley en esta materia, habiéndose conocido un proyecto de Decreto Reglamentario que en la materia no fue expedido por el Gobierno Nacional.

Además de la consideración del hecho de que la potestad reglamentaria reside en el Presidente de la República y de que la facultad de interpretación general y con autoridad reside exclusivamente en el Congreso de la República, llama la atención de que por esta vía se pretenda crear obligaciones para las sociedades matrices no residentes en el país. Sin dejar de lado lo cuestionable de esta pretensión extraterritorial, es evidente el efecto completamente inconveniente de tal medida.

En efecto, en momentos en que se busca crear un ambiente amable para la gran inversión internacional en Colombia, no es razonable que por esta vía se imponga a las matrices extranjeras la producción de la información que se deriva de la existencia de grupos empresariales y situaciones de control. Es evidente que pretender exigir de las matrices extranjeras de los grandes inversionistas, la revelación del detalle total de sus relaciones, operaciones y decisiones en los términos del artículo 29 de la Ley 222, y el solo hecho de exigir que las matrices (más allá de su inversión en Colombia), se sometan a la jurisdicción y escrutinio del Superintendente de Sociedades de la República de Colombia, ciertamente no es una invitación a la inversión.

¿Cómo pretender que las matrices de los inversionistas estratégicos globales, que tienen sus acciones flotando en los principales mercados de valores del mundo se sometan al escrutinio del Superintendente de Sociedades de Colombia más allá de las respectivas comisiones de valores de tales mercados bursátiles? Eso no es definitivamente el objetivo de la ley.

En este punto bien vale la pena señalar que las mismas normas legales son excesivas y, peor aún, duplican deberes de revelación ya previstos en la ley para las notas de los estados financieros y en el informe de gestión, sin beneficio para nadie. En efecto, ya desde el año de 1993, el Decreto 2649 incluye la obligación de revelar en las notas a los estados financieros las operaciones con vinculados y la Ley 222 previó ese detalle en el informe de gestión, por lo que no se ve valor agregado en toda la información adicional que prevé la Ley 222 para subordinadas y para matrices.

Este caso resulta tanto más grave cuando la Superintendencia Bancaria y la Cámara de Comercio de Bogotá han expresado su total desacuerdo con la interpretación de la Superintendencia de Sociedades.

### 2. Circular 15 de septiembre 24 de 1997.

El Código de Comercio ha señalado que se deben preparar estados financieros completos, por lo menos una vez por año. Esta actividad de realizar un corte de estados financieros supone unos costos importantes para las sociedades.

La Superintendencia de Sociedades tiene la facultad de exigir la preparación de estados financieros intermedios, conforme a su Decreto Orgánico.

Esta facultad la ha ejercido de manera general exigiendo que todas las sociedades sin distinción, preparen estados financieros semestrales y los tengan a disposición, por si acaso la Superintendencia decide solicitarlos. En este sentido establece:

"...deben preparar semestralmente estados financieros de períodos intermedios, los cuales estarán disponibles, en el evento de ser requeridos por este despacho o cualquier otra entidad gubernamental..."

No se aprecia la conveniencia de esta exigencia general e indiscriminada que supone costos innecesarios para las sociedades comerciales. Es bien diferente el caso de sociedades en el mercado de valores o que manejan el ahorro privado, que demanda un monitoreo permanente de su situación financiera.

Todo lo anterior ilustra la necesidad de tomar acción legislativa sobre el desbordamiento de la actividad de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades.

### II. Justificación artículo por artículo

**Artículo 1º.** *Control previo de actividades de las Sociedades Comerciales vigiladas por la Superintendencia de Sociedades. Ningún acto o actividad de las Sociedades Comerciales o sucursales de sociedades extranjeras vigiladas por la Superintendencia de Sociedades o de sus administradores, será sujeto del control y autorización previa de la Superintendencia de Sociedades, salvo en los casos de sociedades bajo control cuando el Superintendente así lo determine.*

*Los actos que de acuerdo con los artículos 82 y siguientes de la Ley 222 de 1995 y al artículo 2º del Decreto 1080 de 1996, deban obtener autorización previa de la Superintendencia, estarán sometidos exclusivamente al deber de información para control posterior dentro de los treinta (30) días siguientes a su perfeccionamiento. Las solicitudes de autorización en curso se darán por terminadas y se archivarán en el estado en que se encuentren y respecto de ellas solo se ejercerá el control posterior.*

*En ningún caso tendrá la Superintendencia de Sociedades facultades de inspección, control o vigilancia sobre las sociedades vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*

*Parágrafo. Para el caso de las reducciones de capital con efectivo reembolso de aportes, es decir, cuando efectivamente se disminuyen los activos por el reembolso a los accionistas o socios, las sociedades comerciales deberán seguir los pasos y requisitos de publicidad, previstos para las fusiones de sociedades comerciales.*

Para este artículo se sigue la política que de tiempo atrás se viene implementando a través de reforma administrativa, consistente en la eliminación de toda forma de control previo, que ha sido demostrado que trae más inconvenientes que beneficios, llegando a convertirse en foco de corrupción administrativa. Se sigue la misma política que el Congreso de la República aprobó con la Ley 142 de 1995 en su artículo 79, de eliminar el control previo como forma de vigilancia por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos.

No se ve la razón de mantener el control previo para el sector privado, cuando ha sido erradicado ya casi completamente del sector público.

En lo referente a las sociedades bajo la vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos, se trata simplemente de la reafirmación del mandato del artículo 370 de la Constitución Política.

En cuanto se refiere a la disminución de capital, en tanto que dentro de las actividades que demandan control previo, actualmente es la única que no tiene requisitos de publicidad, con el objeto de darle transparencia, se exigen los mismos requisitos que para la fusión de sociedades.

**Artículo 2º.** *Prohibición de expedir actos de carácter general e interpretaciones generales y con autoridad de ley. Salvo cuando se trate de funciones de fijar el monto de las contribuciones, no podrán el Superintendente o sus delegados expedir actos de carácter general o interpretaciones con autoridad generalmente aplicables de la ley, que creen o fijen el alcance de obligaciones para las sociedades comerciales bajo su inspección control o vigilancia. A partir de la fecha de vigencia de esta ley quedará sin vigencia todos los actos generales o interpretaciones con anterioridad de aplicación general expedidas por la Superintendencia de Sociedades.*

Esta norma se justifica plenamente como desarrollo del artículo 150 de la Constitución Política, que establece que sólo el Congreso puede interpretar la ley con autoridad y que sólo el Gobierno Nacional puede desarrollar la potestad reglamentaria. Se evitan así los desbordes arriba descritos.

Por otra parte, se recoge el texto ya aprobado por el Congreso de la República en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, que prohibió al Superintendente de Servicios Públicos emitir tales actos de carácter general creando obligaciones para sus vigilados.

**Artículo 3º. Competencia de la Superintendencia de Sociedades.** El inciso primero del artículo 82 de la Ley 222 de 1995 quedará así:

**Artículo 82.** El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de Sociedades la inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales con domicilio en la República de Colombia y sobre las sucursales de sociedades extranjeras respecto de sus actividades dentro del territorio colombiano exclusivamente.

El objetivo de esta norma es el de precisar los sujetos de la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades, en cuanto a que no tiene jurisdicción alguna sobre sociedades extranjeras, salvo en lo relacionado exclusivamente con las actividades dentro del territorio colombiano de sus sucursales.

**Artículo 4º. Derogatorias.** Deróganse los artículos 29, y el inciso segundo del artículo 75 de la Ley 222 de 1995 y el numeral 14 del artículo segundo del Decreto 1080 de 1996.

En relación con los artículos 29 de la Ley 222, nada justifica una obligación de revelación tan amplia de las políticas empresariales, con el costo que su preparación supone, máxime cuando la misma ley en su artículo 47 establece el informe de gestión en el que se debe dar cuenta de las operaciones con socios y administradores y cuando, dentro de las revelaciones en las notas a los estados financieros el Decreto 2649 de 1993 ya previó el deber de revelar esas operaciones.

En lo relativo al artículo segundo, numeral 14 del Decreto 1080, es una norma que permite a la Superintendencia crear normas de contabilidad en abierta contradicción con el artículo 44 de la Ley 222 de 1995 que otorga esa facultad al Gobierno Nacional.

Por último, en lo relativo a la prohibición para las empresas unipersonales de realizar contratos con el empresario, prevista en el artículo 75 de la Ley 222 de 1995, resulta absurda y excesiva, cuando en la realidad comercial es no solamente lógico sino necesario para el empresario suministrar bienes o servicios a su empresa unipersonal. Esta restricción prácticamente mata la figura que es beneficiosa.

De los señores congresistas, atentamente,

*Germán Vargas Lleras,*

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 29 de septiembre de 1998

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 97 de 1998 Senado, "por la cual se regulan las funciones de la Superintendencia de Sociedades y se derogan algunas disposiciones sobre grupos empresariales y empresas unipersonales", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Subsecretario General,

*Luis Francisco Boada.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., septiembre 29 de 1998

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de

rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso.*

Cumplase.

El Presidente,

*Fabio Valencia Cossio.*

El Subsecretario General,

*Luis Francisco Boada.*

\*\*\*

## PROYECTO DE LEY NUMERO 98 DE 1998 SENADO

por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 187 de la Constitución Política de Colombia, a fin de establecer la remuneración de los miembros del Congreso.

EL Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Asignación de los Miembros del Congreso.** La Asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.

**Artículo 2º. Promedio Ponderado.** Para los efectos de la presente ley, el promedio ponderado no podrá ser superior al incremento señalado para los servidores públicos durante el respectivo año calendario.

**Artículo 3º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Carlos Moreno de Caro,*

Senador de la República.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

Nunca antes en la historia de Colombia, y ante la crisis estructural por la que atraviesa el país, ha sido necesaria la intervención del propio Congreso de la República para implantar la equidad y la justicia social entre todos los colombianos, colocados hoy no sólo al borde de su desintegración, sino al borde del abismo en todas sus estructuras, por la inequidad y la injusticia entre unos ciudadanos de primera clase que supuestamente somos los Congresistas y los demás ciudadanos colombianos mirados como de segunda o tercera clase, en razón del exorbitante señalamiento en el aumento de su remuneración anual.

### 1. La política de ajuste fiscal

Por obra y exclusiva gracia de los gobiernos anteriores, las finanzas públicas nunca habían llegado a los extremos en que se ha puesto en jaque el funcionamiento regular de los servicios prioritarios del Estado para seguir funcionando como Estado.

En efecto, sin una verdadera política de ajuste fiscal en que contribuyan todos los colombianos no será posible lograrlo, con los solos recortes a las necesidades del pueblo raso, si al mismo tiempo no se tocan también los altos estamentos del Estado como este relacionado con la remuneración de nosotros los Congresistas.

### 2. El injusto privilegio de los Congresistas

Para el pueblo de Colombia, especialmente aquel pueblo constituido por los ciudadanos rasos, el aumento exagerado en la remuneración de los congresistas, constituye un injusto privilegio, o intolerable generador de injusticia, de inequidad y al mismo tiempo causa de violencia en las relaciones económicas y sociales.

### 3. Contradicción con los principios fundamentales

En el preámbulo de la Constitución Política se encuentra señalado que ella tiene por fin fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus

integrantes la vida, la convivencia ... la justicia, la igualdad, dentro de un marco ... que garantice un orden ... económico y social justo”.

Precisamente esa misma Constitución, que no lleva diez años de expedida, ha señalado entre sus “principios fundamentales” la solidaridad como fundamento de unión entre todos los colombianos. El profesor Maurice Duverger se preguntaba en sus lecciones de Derecho Constitucional, ¿Acaso podrá hablarse de Nación si no existe verdadera solidaridad entre todas las gentes que conforman el Estado? Si Colombia se encuentra hoy al borde del abismo es precisamente por la falta de solidaridad entre sus gentes.

El siguiente artículo 2º de la Constitución señala como un fin esencial del Estado la promoción de un *orden justo*, y es claro que no puede ser justo este ordenamiento que permite privilegios exorbitantes, nada menos que a quienes representan a ese mismo pueblo.

Por otra parte, el artículo 13 de la misma Carta reconoce —y no es que la consagre— la igualdad de todos los colombianos, porque todos nacemos libres e iguales ante la ley, razón por la cual tenemos los mismos derechos, pero también no podemos ser no sólo objeto de discriminación, sino lo que es más grave, ser la causa de la discriminación con los demás colombianos.

#### 4. Interpretación con autoridad

Para impedir esta causa de discriminación y de privilegio, el propio Congreso de la República está facultado plenamente, con la finalidad nada menos de realizar el principio fundamental, para que sea imperante, de un orden justo.

El viejo Código Civil entre sus sabias previsiones, de hace más de un siglo, ha señalado el derrotero para el entendimiento de todas las normas legales según el cual el Congreso es la autoridad para señalar el concepto, fijar el contenido e interpretar las expresiones usadas por las normas jurídicas, cualesquiera que ellas sean.

Carlos Moreno de Caro,  
Senador de la República.

### SENADO DE LA REPUBLICA SECRETARIA GENERAL

#### Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D.C., 29 de septiembre de 1998

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 98 de 1998 Senado, *por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 187 de la Constitución Política de Colombia, a fin de establecer la remuneración de los Miembros del Congreso*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Sesión Plenaria. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

El Subsecretario General,

Luis Francisco Boada.

### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D.C., 29 de septiembre de 1998

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente,

Fabio Valencia Cossio.

El Subsecretario General,

Luis Francisco Boada.

### PROYECTO DE LEY NUMERO 99 DE 1998 SENADO

*por medio de la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas y las Juntas de Vigilancia.*

EL Congreso de la República

DECRETA:

TITULO I

OBJETO DE LA LEY

Artículo 1º. *Definición:* Las Veedurías Ciudadanas y las Juntas de Vigilancia son formas de organización social, a través de las cuales la comunidad mediante sus organizaciones civiles, ejerce vigilancia sobre la gestión pública, los resultados de la misma y los servicios públicos, por decisión propia o mediante convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto o contrato de la prestación de un servicio público.

Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley.

Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público podrán, por iniciativa propia u obligatoriamente, a solicitud de una organización civil convocar por escrito a las organizaciones civiles inscritas, a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, a las comunidades organizadas, para que ejerzan la vigilancia correspondiente.

Artículo 2º. *Facultad de Constitución:* La comunidad a través de organizaciones civiles en forma general, como organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley, podrán constituir las veedurías o juntas de vigilancia.

Artículo 3º. *Procedimiento:* Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las organizaciones civiles deberán inscribirse ante la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción para lo cual deberán anexar la correspondiente acta de asamblea general, en la cual conste el objeto de vigilancia y el veedor designado para el efecto.

Las cámaras de comercio establecerán un sistema que permita a la administración pública, a la red interinstitucional de apoyo y a las organizaciones civiles identificar las veedurías o las redes con interés de ejercer vigilancia alrededor de una materia específica.

Artículo 4º. *Objeto:* La vigilancia de la gestión pública por parte de la veeduría ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, su sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la veeduría ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.

Las veedurías no sólo actúan sobre el control posterior sino que ejercen una vigilancia preventiva, dentro del mismo proceso de gestión y efectúan las recomendaciones que consideren necesarias para mejorar la eficiencia institucional, la actuación de los funcionarios del estado y evitar la malversación de los recursos del Estado.

Artículo 5º. *Ambito del ejercicio de la vigilancia:* Las veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal y demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, trátase de organismos, entidades o dependencias del sector

central o descentralizado de la administración pública, en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público.

La vigilancia de la veeduría ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración, de acuerdo con las materias que interesen a aquella, de conformidad con su acta de constitución, sin importar el domicilio en el que se hubiere inscrito y autorizado.

Las Juntas de Vigilancia ejercerán el control en el ámbito y condiciones señaladas en el artículo 144 de la Ley 136 de 1994.

El ejercicio de las veedurías y de las juntas de vigilancia se harán sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la sociedad civil y de la comunidad, consagradas en las disposiciones legales vigentes, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley 136 de 1994, cuando dicha participación se refiera a los organismos de control.

**Artículo 5°.** *Objetivos:* Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal.

Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión.

Apoyar las labores de las personerías municipales y distritales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria. Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarias de la acción pública. Cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública. Establecer una relación constante entre los particulares y la administración, por ser éste un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes. Democratizar la administración pública. Promocionar el liderazgo.

## TITULO II

### PRINCIPIOS RECTORES DE LAS VEEDURIAS

**Artículo 6°.** *Principio de democratización:* Las veedurías deben obrar en su organización y funcionamiento en forma democrática y participativa definiendo claramente que sus integrantes tienen iguales derechos y obligaciones y que las decisiones se tomarán preferentemente por consenso o en su defecto por mayoría absoluta de votos.

**Artículo 7°.** *Principio de autonomía:* Las veedurías se constituyen y actúan por la libre iniciativa de los ciudadanos, gozan de plena autonomía frente a todas las entidades públicas y frente a los organismos institucionales de control, por consiguiente los veedores ciudadanos no dependen de ellas, ni son pagados por ellas. En ningún caso los veedores pueden ser considerados funcionarios públicos.

**Artículo 8°.** *Principio de transparencia:* A fin de garantizar el ejercicio de los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos consagrados en esta ley, la gestión del Estado y de las veedurías deberán asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés colectivo de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las normas vigentes sobre la materia.

**Artículo 9°.** *Principio de igualdad:* El acceso de las veedurías a los espacios de participación en el control de la gestión pública, así como la utilización por ellas de los instrumentos y procedimientos previstos en esta ley y las demás normas vigentes, se harán siempre en condiciones de igualdad y de respecto a la diversidad.

**Artículo 10.** *Principio de responsabilidad:* La participación de las veedurías en la gestión pública se fundamenta en la colaboración de los particulares, sus organizaciones y las autoridades públicas en el cumplimiento de los fines del Estado. Por ello el ejercicio de los derechos y deberes que a cada uno de ellos le son propios conlleva la obligación de responder cada caso frente a sus miembros, la sociedad y el Estado.

**Artículo 11.** *Principio de eficacia:* Los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos establecidos en esta ley deberán contribuir a

la adecuación de las acciones públicas, a la satisfacción de las necesidades colectivas y al logro de los fines del Estado Social de Derecho.

**Artículo 12.** *Principio de objetividad.* Las actividades de las veedurías deben guiarse por criterios objetivos que impriman certeza a sus conclusiones y recomendaciones y las alejen de toda posible actitud parcializada o discriminatoria.

**Artículo 13.** *Principio de legalidad.* Ya sea en acciones emprendidas en forma directa o acciones adelantadas con el concurso de los otros órganos de control, las acciones de las veedurías ciudadanas se deben realizar de conformidad con los medios, recursos y procedimientos que ofrecen las leyes y los estatutos de la entidad en el caso de las organizaciones de la sociedad civil.

**Artículo 14.** *Principio de coordinación.* La participación de las veedurías ciudadanas, así como la acción del Estado deberá estar orientada por criterios que permitan la coordinación entre las mismas organizaciones, entre las diferentes instancias gubernamentales y entre unas y otras.

## TITULO III

### FUNCIONES, MEDIOS Y RECURSOS DE ACCION DE LAS VEEDURIAS

**Artículo 15.** Las veedurías ciudadanas tendrán como funciones primordiales las siguientes:

a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y la ley se dé participación a la comunidad y la decisión sea consultada;

b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios, de celeridad, equidad y eficiencia;

c) Velar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales vigentes;

d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;

e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y sus organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría;

f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos;

g) Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando;

h) Hacer conocer a las autoridades correspondientes recomendaciones y sugerencias que se desprenden de la función de control y vigilancia y presentar informes a los órganos de control del Estado, en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;

i) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos;

j) Velar porque la organización de la sociedad civil objeto de veeduría cumpla sus objetivos de promoción del desarrollo integral de la sociedad y de defensa y protección de los intereses colectivos.

**Artículo 16.** *Instrumentos de acción:*

a) Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán ejercer el derecho de petición e interponer las acciones de tutela, acciones de cumplimiento, acciones populares, acción de restablecimiento, acción de repetición, acción de nulidad absoluta, acción de inconstitucionalidad y demás acciones establecidas en la Constitución y la ley;

b) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley.

c) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;

d) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto.

#### TITULO IV

### DERECHOS Y DEBERES DE LAS VEEDURIAS

Artículo 17. *Son derechos de las veedurías:*

a) Conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación;

b) Obtener asesoría y asistencia técnica de las entidades de control del Estado, cuando la veeduría lo estime necesario para el ejercicio de sus funciones;

c) Solicitar al representante social de la entidad pública o privada responsable del programa, contrato o proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no se cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad;

d) Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, informes que permitan conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa. Los informes solicitados por las veedurías son de obligatoria respuesta;

e) Los demás que le reconozca la Constitución y la ley.

Artículo 18. *Deberes de las veedurías.* Son deberes de las veedurías:

a) Recibir informes, observaciones y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría;

b) Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que se estén realizando;

c) Definir su propio reglamento de funcionamiento y autorregulación del comportamiento de sus miembros;

d) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley;

e) Inscribirse en el registro de las cámaras de comercio;

f) Las demás que le señalen la Constitución y la ley.

#### TITULO V

### REQUISITOS, IMPEDIMENTOS Y PROHIBICIONES

Artículo 19. *Requisitos para ser veedor:*

a) Residir o estar trabajando en el lugar donde aspira a ser elegido por más de seis meses;

b) Tener algún grado de conocimiento o competencia en relación con el asunto que es objeto de veeduría;

c) Saber leer y escribir.

Artículo 20. *Impedimentos para ser proveedor:*

a) Cuando sean contratistas o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa objeto de veeduría;

b) Quienes estén vinculados por matrimonio, unión permanente o parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad o primero civil con el contratista o los trabajadores o los servidores públicos del programa, proyecto o contrato, objeto de la veeduría;

c) Cuando sean trabajadores o funcionarios públicos, municipales, departamentales o nacionales cuyas funciones estén relacionadas con el programa o contrato sobre el cual se ejerce veeduría;

d) Quienes tengan vínculos contractuales, extracontractuales o participen en organismos de decisión y gestión de la ONG, gremio o asociación comprometidos en el proceso objeto de veeduría;

e) En el caso de organizaciones, haber sido cancelada o suspendida su inscripción en el registro público o en el caso de particulares haber sido condenado penal o disciplinariamente, salvo por delitos políticos o culposos o sancionado con destitución, en el caso de los servidores públicos.

Artículo 21. *Prohibiciones a las veedurías ciudadanas:*

A las veedurías ciudadanas en el ejercicio de sus funciones les está prohibido, por sí mismas, retrasar, impedir o suspender los programas, proyectos o contratos objeto de vigilancia.

#### TITULO VI

### REDES DE VEEDURIAS CIUDADANAS Y REDES DE APOYO INSTITUCIONAL A LAS VEEDURIAS

Artículo 22. *Redes de veeduría.* Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, deben establecer entre sí mecanismos de conexión, información, coordinación y colaboración en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización. La formación de una red supone aproximación, mutuo conocimiento, espacios de intercambio, establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias. Las redes congregarán un número mínimo de 20 veedurías, constituidas con arreglo a los principios consagrados en la presente ley. Su inscripción y reconocimiento se hará ante la cámara de comercio de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red.

Artículo 23. *Confórmase la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas, la cual se conformará en sus distintos niveles y responsabilidades en la siguiente forma:*

a) La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, prestarán su apoyo y concurso a las veedurías ciudadanas y a las redes que las agrupan en todo lo relativo al apoyo legal y a la promoción de la vigilancia. Para tal efecto, podrán acordar mediante convenios interadministrativos, acciones conjuntas en las materias antes mencionadas;

b) El Departamento Administrativo de la Función Pública, como parte del mejoramiento de la gestión pública en el orden nacional, diseñará metodologías de evaluación de la gestión pública, orientadas a facilitar el ejercicio de la vigilancia por parte de las veedurías ciudadanas y de las redes que las agrupan y suministrará la información pertinente sobre los planes institucionales y la evaluación del estatuto anticorrupción;

c) La Escuela Superior de Administración Pública será institución de apoyo en el sistema para la organización de los programas de capacitación que demande la veeduría ciudadana y las redes que las agrupan. Para cuyo efecto, los organismos antes mencionados, tendrán en cuenta a dicha institución como instrumento de ejecución de sus programas en esta materia.

d) Los organismos de planeación en sus diferentes niveles y ámbitos de acción, suministrarán la información sobre los planes, programas y proyectos adoptados y organizarán sesiones amplias de explicación o instrumentos masivos de divulgación sobre los recursos asignados, beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación de los mismos.

e) El Fondo para el Desarrollo Comunal y la Participación financiará las campañas para impulsar la conformación de veedurías y redes y las capacitará para el ejercicio de la vigilancia, adelantará evaluaciones de los logros alcanzados por ellas y coordinará la red interinstitucional de apoyo a las veedurías y ejercerá las demás funciones asignadas por la ley.

Artículo 24. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Amylkar David Acosta Medina,*  
Senador de la República.

*Edgar Perea, Jimmy Chamorro, Jorge Eduardo Gechem.*  
(Siguen firmas ilegibles).

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Hablar de participación ciudadana en Colombia o América Latina era una especie de pecado reformista, en el contexto de la democracia restringida que prevaleció, tanto en Colombia como en América Latina, hasta los albores de la década del 80.

Ahora, pensar en democracia requiere entonces imaginar la inexistencia de un tejido social donde se reconocen nuevas reglas y una nueva institucionalidad socio-política para el logro de los objetivos de desarrollo y justicia. El debate sobre la democracia en Colombia tiene raíces profundas en la convulsionada realidad del país, teniendo en cuenta circunstancias tales como: La crisis de legitimación del régimen político colombiano (que se traduce en la incapacidad del Estado para garantizar a la población una mejora en la calidad de sus vidas); y la apertura de las instituciones políticas, en todos sus niveles a la participación ciudadana.

El modelo bipartidista impuesto por los partidos políticos tradicionales que no se desarrolla en términos de los intereses de la población, sino de sus propias expectativas de acumulación política, entró en crisis y la lógica clientelista mostró sus propias limitaciones al atender selectivamente las demandas y aspiraciones de la población se mostró eficaz en algunos aspectos e incapaz en muchos otros.

Este cúmulo de circunstancias explican el descontento de los diversos sectores de la población con el régimen, con los partidos, en fin con la institucionalidad política vigente y de otro, un inmenso potencial participativo y democrático, de ahí surgieron los cambios políticos experimentados por el país, tales como: La Asamblea Nacional Constituyente; La Nueva Constitución Nacional; Diálogos de Paz; Recomposición interna de los partidos tradicionales; La transformación del mapa electoral colombiano.

El modelo de democracia directa recupera el principio de la participación de los asociados en la toma de decisiones, reivindicado por autores como Rousseau y Marx. Por lo tanto el principio de participación ciudadana trata de ser adaptado a las circunstancias actuales de una sociedad de masas.

#### La participación en la Constitución de 1991

La base de este principio en la nueva carta es la caracterización que hace el Estado colombiano como un "Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista..."

Artículo 1°. La participación y la democracia, aparecen pues, como principios constitutivos de la organización del Estado, como parte de la nueva identidad, como razón de ser de su existencia.

Se establece la participación (fundamento de la acción directa de los ciudadanos a través de mecanismos muy diversos) no solamente como práctica deseable dentro del comportamiento político de los colombianos, sino como fin esencial del Estado. Ello significa que está en la obligación de facilitarla, promoverla y patrocinarla en distintas esferas de la vida ciudadana que afectan el futuro del pueblo.

El Estado obligado en el terreno educativo, para desarrollar prácticas participativas en que la población tenga conciencia de responsabilidad colectiva, a fin de cuentas la participación se aprende participando.

*La participación se toma como derecho y deber ciudadano:* Por tanto "todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político", la Constitución hace aparecer dos nuevos derechos: El primero es la posibilidad de revocar el mandato de los elegidos; y el segundo es el de iniciativa ciudadana ante las corporaciones públicas; otro derecho político importante es la

oposición política, al igual que el derecho de la libre asociación para el desarrollo de distintas actividades. La ley garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

*Mecanismos de participación:* Se distinguen los de consulta, de iniciativa, de fiscalización y de decisión que tiene distintos niveles de intervención ciudadana.

*Mecanismos de consulta:* Es cuando se consulta la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto de interés nacional, regional o local, sin que la opinión obligue a la autoridad a acogerla, es como emitir consejos.

*Mecanismos de iniciativa:*

1. Los ciudadanos podrán presentar previo cumplimiento de los requisitos de ley proyectos de competencia de la respectiva corporación pública.

2. Las leyes podrán tener origen en la iniciativa popular.

3. Los ciudadanos podrán solicitar la convocación de un referendo.

4. Promover demandas de inconstitucionalidad.

5. Presentar proyectos de actos legislativos.

*Mecanismos de fiscalización.* El artículo 270 de la C.N. establece que la ley estipulará los mecanismos de participación ciudadana que permitan vigilar que la gestión pública cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados, como son: Las juntas administradoras locales.

En la gestión de fiscalización de las empresas estatales que prestan servicios públicos; audiencia pública para la adjudicación de una licitación.

*Mecanismos de decisión.* Como:

1. El voto 2. La consulta. 3. El referendo. 4. A través de las Juntas Administradoras Locales, los ciudadanos podrán intervenir en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social.

Esta ley comprende lo relacionado con la creación y fortalecimiento de un tejido organizativo social y sus formas de relación con el Estado, teniendo como base fundamental acentuar el mecanismo participativo, ciudadano dando cumplimiento a la Constitución Política de Colombia que establece la obligación de crear formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión de la administración en atención a la necesidad de poner en práctica este mandato constitucional.

#### Marco constitucional, legal y conceptual de las veedurías

Por medio de la Constitución Nacional y la ley se busca un traslado de la soberanía de la nación al pueblo y la consagración del Estado de derecho es el reconocimiento de la función del ciudadano y en general de la sociedad civil en la formulación, manejo y evaluación de las tareas del Estado.

La Constitución busca que el Estado participe en el desarrollo de políticas y acciones públicas que contribuyan a hacer efectiva la participación apoyando el desarrollo de organizaciones y también las capacidades de articulación de intereses que por su legitimidad, racionalidad y gobernabilidad, contribuyan a aumentar la democracia y efectividad de ellas mismas y del Estado. Es importante comprometer recursos y esfuerzos institucionales para avanzar en el afianzamiento de la descentralización.

Hay que democratizar relaciones sociales en general como las formas de intermediación entre el Estado y la ciudadanía, hay que crear unos ciudadanos democráticamente deliberantes con capacidad para incidir eficazmente en la orientación de las políticas públicas; la comunidad debe ser cogestora, fiscalizadora y evaluadora de programas y proyectos. La Constitución Nacional busca las formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diferentes niveles administrativos y sus resultados, esta ley da las pautas para fomentar el espíritu constitucional.

La política del Estado debe ser el fortalecimiento de la descentralización y participación comunitaria donde todas las entidades deben estar comprometidas.

Las veedurías ciudadanas tienen su fundamento constitucional en el artículo 40 del Título II de los derechos, las garantías y los deberes. Artículo 130 del Título IV de la participación democrática y el artículo 270 Título X: de los organismos de control, desarrollado como norma en la Ley 134 de 1994, Título XI de la participación democrática de las organizaciones civiles. Igualmente el marco de referencia está contenido en los decretos y las leyes:

- Ley 87 de 1993 normas para el ejercicio del control interno en entidades y organismos del Estado.
- Ley 134 de 1994 estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana.
- Ley 100 de 1993 sobre seguridad social artículos 153, 155, 159, 231.
- Ley 136 de 1994 sobre desarrollo municipal artículos 5, 77, 91, 141.
- Ley 142 sobre servicios públicos artículo 62.
- Ley 80 de 1993 sobre contratación administrativa artículo 66.
- Ley 101 de 1993 sobre desarrollo agropecuario artículo 61.
- Decreto 2132 de 1992 sobre los fondos de cofinanciación.
- Decreto 1512 de 1989 sobre el plan nacional de rehabilitación.
- Documento Conpes de mayo de 1995 para la promoción de la participación de la sociedad civil que contiene la política gubernamental para desarrollar los postulados de la democracia participativa.

La Constitución Nacional proclama la participación ciudadana como valor fundamental del pueblo y le da forma al declararla derecho fundamental y de instrumento para la promoción y defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y colectivos. Así mismo consagra como un fin esencial del Estado "El facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación". Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

#### Marco conceptual

El veedor tuvo una notable importancia en la política municipal desde entrada la edad media y velaba por el cumplimiento de las normas gremiales a través de las visitas a los talleres. Se enviaban veedores a las poblaciones, para que comprobaran el proceder de los oficiales.

La figura del veedor se deriva de la del Ombudsman que era una especie de prohombre que estaba por encima del bien y del mal en los países nórdicos. Este recibía por designación del rey, en forma *ad honorem* (por el honor de ser) la supervisión de una actividad o de una obra. Su conocimiento y prestigio en la comunidad le permitían emitir un veredicto acerca del cumplimiento o desviación de una gestión.

En la actualidad *veedor* es ante todo una persona que deja de pensar única y exclusivamente en la solución de sus problemas, para actuar en beneficio de la comunidad, además tiene los conocimientos y la capacidad para interpretar los problemas colectivos y orientar las soluciones. Su acción está dirigida a la defensa de lo colectivo, lo público, lo común y al fortalecimiento de la sociedad civil cuando ejerce la función de control y vigilancia de las entidades del Estado.

La *veeduría ciudadana* tiene un sentido eminentemente colectivo, se puede entender como la potestad y el deber que tienen todos los ciudadanos individual o grupalmente, para vigilar y controlar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos por el Estado o por los particulares y para hacer seguimiento a las organizaciones de la sociedad civil en el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo social.

La veeduría es ante todo un medio mediante el cual la ciudadanía puede participar en la administración pública, participan controlándola

y vigilándola. Esto significa que en principio no es de su naturaleza participar en el control de la toma de decisiones respecto a qué planes, proyectos o contratos se van a ejecutar. Ya que en últimas esto no es una forma real de control sino una forma de participación en la toma de decisiones, es decir la veeduría ciudadana participa controlando la fase de gestión, las decisiones que para tal fin se tomen que son de distinta naturaleza que las decisiones objeto de gestión y en general todos los actos y omisiones que implique lo mismo.

La participación ciudadana en el control de la administración pública puede darse en los siguientes niveles básicos:

#### Control sobre la toma de decisiones

No solamente bastan los postulados constitucionales del derecho a participar. Las desviaciones o desaciertos en la administración pública no se dan únicamente ni pueden puntualizarse al momento de ejecución de las obras o de los proyectos relacionados con decisiones adoptadas, sino que pueden advertirse en el proceso mismo de adopción de decisiones que serán objeto de la gestión.

La ciudadanía cuenta con mecanismos para garantizar su participación en la toma de decisiones pero es imperativo que sean conscientes de sus derechos con el fin de garantizar plenamente su ejercicio.

El derecho a obtener información veraz e imparcial que asiste a todos los ciudadanos (artículo 20), la acción de tutela (artículo 86), la publicidad como principio rector de la administración pública (artículo 209), en concordancia con la regla general de acceso a los documentos públicos (artículo 74) y con el derecho de petición (artículo 23), constituyen sólido sustento constitucional de participación.

En este campo las "consultas previas" que son modalidades de concentración tienen especial cabida dado que la administración debe buscarla con la ciudadanía antes de tomar una decisión. Ellas tienen su fundamento en el inciso 2º del artículo 103 de la carta, y han tenido desarrollo concreto principalmente a través del Decreto 2130 de 1992, expedido con base en el artículo 20 transitorio de la Constitución dentro del conjunto de medidas de modernización del Estado.

#### Control sobre la gestión administrativa

En esta etapa del ejercicio de la administración se controlan los sujetos públicos o particulares y sus actos que estén gestionando una decisión de carácter administrativo tales como decisiones, procesos, trámites.

La moral administrativa adquiere una gran importancia. Lo que le interesa a los ciudadanos es controlar el fenómeno de la corrupción que suele alcanzar en esta etapa de la gestión o ejecución de las decisiones sus principales manifestaciones.

Sin embargo el control va más allá, no se trata tan sólo de controlar para castigar o sancionar el comportamiento o las prácticas corruptas de los funcionarios públicos. El control sobre la gestión busca también un mejor y óptimo funcionamiento de la gestión administrativa en términos de oportunidad, eficiencia y eficacia.

#### De los supuestos

De conformidad con el carácter, los objetivos y las funciones que corresponden a las veedurías ciudadanas ellas suponen:

*Voluntad política decidida.* De parte de los gobernantes, administradores y funcionarios públicos, es necesario que exista una sana y entusiasta disposición que se traduzca en transparencia, en apertura y en actitudes que propicien la intervención ciudadana para la vigilancia y fiscalización de la gestión pública.

*Cultura participativa.* Es preciso que tanto funcionarios como ciudadanos tengan claro de los fundamentos, mecanismos, medios y objetivos de la participación especialmente de la participación para el control. El apreciar en todo su alcance el valor de la participación en función de la democratización y la moralización de la gestión pública, requiere capacitación, sensibilización y ejemplo de quienes ostentan cargos directivos en la administración o ejercen algún tipo de liderazgo; ordenado a la finalidad de ser un

**Acercamiento de la administración a la ciudadanía.** Se puede dar mediante mecanismos de acceso formales e informales. *Los formales* se concentran en la puesta en marcha de centros de información para la ciudadanía sobre la gestión administrativa en materia del plan de desarrollo y prioridades del mismo presupuesto, plan de inversiones y contratación.

En el mejoramiento sustancial del sistema de atención a quejas y reclamos y en la atención de solicitudes de información por parte de los veedores ciudadanos. Es necesario recordar que el principal objeto de la administración pública es satisfacer de manera eficiente las demandas ciudadanas dentro de la búsqueda de los parámetros del bien común. *Los informales* se dan a partir de los cambios de mentalidad en los servidores públicos, así como su actitud frente a la ciudadanía. Los funcionarios deben servirle de una manera eficiente y cordial a la sociedad, y a su vez los ciudadanos deben prestar toda la cooperación que les sea posible para que la administración pueda cumplir sus objetivos.

**Fortalecimiento de la sociedad civil.** La participación tiene su principal fuerza dinamizadora en las organizaciones civiles, en sus iniciativas, en su capacidad para informarse y para producir información útil para el conjunto de la ciudadanía sobre la marcha de la administración. En principio la veeduría ha sido planteada y legislada para ejercer el control de la gestión estatal, este instrumento puede ser acogido por las organizaciones de la sociedad civil para hacer seguimiento a su misión de recreación y construcción de lo público.

#### Objetivos de las veedurías ciudadanas

Las veedurías se orientarán hacia el logro de los siguientes objetivos primordiales:

**Democratización de la administración pública:** Supone entablar una relación constante entre los particulares y la administración misma. Esto requiere el establecimiento de relaciones bilaterales mediante las cuáles se garantice la real injerencia de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, en la ejecución de las mismas, e incluso en el control integral de la gestión pública. Esto permite que el logro del bienestar colectivo, así como de equidad se garanticen como principios reguladores de toda la administración pública.

La intervención ciudadana en el control y vigilancia es uno de los elementos esenciales para evitar los abusos de poder y la paralización excluyente de los gobernantes.

**Lucha contra la corrupción.** Uno de los factores que posibilita la corrupción es la dificultad de la sociedad para controlar la gestión pública, por eso para combatirla y erradicarla es necesario que ese distanciamiento desaparezca dándole a la comunidad la oportunidad de participar en la toma de decisiones y en la gestión de las mismas y en el control de esa gestión. Ello implica la transformación de la mentalidad ciudadana sobre el ejercicio de sus deberes y derechos.

El poder ciudadano permite como ningún otro asegurar un control eficaz y permanente de la gestión pública y de la actuación de los servidores públicos. Es entonces un fin primordial concebir la participación de la ciudadanía como medio para combatir la corrupción, reconociendo definitivamente que esta supera el ámbito normativo.

#### Cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública

Se busca con las veedurías ciudadanas dar cumplimiento al artículo 209 de la Constitución Nacional que dice "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones". Estos principios deben estar claramente inscritos dentro del cumplimiento de los fines del Estado, íntimamente ligados a la defensa, protección y promoción de los derechos, las garantías y los deberes (consagrados en el Título II y en el Capítulo V del Título XII).

**Fortalecimiento de la democracia.** Las veedurías ciudadanas deben posibilitar que muchos de los mecanismos de participación establecidos por la Constitución se vuelvan efectivos y también mejorar la calidad de la participación ciudadana en la decisión y la gestión de los asuntos colectivos. Las veedurías ayudan a crear condiciones institucionales para desatar el proceso de democratización, no solamente del Estado sino también de la sociedad.

#### Promoción de liderazgo

Se parte de considerar que un líder es aquella persona que dejó de pensar única y exclusivamente en sus problemas particulares, para actuar en beneficio de la comunidad y que además tiene la capacidad de interpretar los problemas colectivos y de orientar soluciones al ejercicio de la función de control y vigilancia. Entonces se debe fomentar la preparación de personas para ejercer liderazgo en la ciudadanía para la conformación de veedurías y estas no sean llevadas al fracaso.

El presente proyecto tiene como propósito fundamental, desarrollar el precepto constitucional de la participación, en procura de alcanzar la transparencia de la gestión pública. No se pretende crear nuevas organizaciones, ni hacer más pesada aún la estructura de la burocracia oficial, se trata de articular en un solo cuerpo, las diversas organizaciones civiles y sociales ya creadas o que se conformen en el futuro, con el empeño de coadyuvar a las autoridades competentes en el cumplimiento de sus fines. Al control disciplinario de la Procuraduría, al control fiscal de la Contraloría y a la acción penal de la Fiscalía, se sumará ahora, el control social como la herramienta más eficaz contra la impunidad. Su acción no se limitaría a esperar hechos cumplidos, sino que gracias al acopio y la denuncia de las presuntas irregularidades, activa las alarmas para prevenir la comisión de actos que vayan en detrimento del patrimonio público. Se procura en cierta manera, de llenar un vacío protuberante que ha contribuido a la pérdida de legitimidad de las instituciones. Los casos investigados y documentados por parte de la red de veedurías, le serán reportados a las instituciones pertinentes, oportunamente, para lo dé su competencia. No se trata de interferir la acción de estas, ni de entorpecer su funcionamiento, por lo que, en ningún momento puede haber lugar a la colisión de competencias.

*Amylkar David Acosta Medina,*

Senador de la República.

*Jimmy Chamorro, Edgar Perea, Jorge Eduardo Gechem.*  
(Siguen firmas ilegibles).

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 29 de septiembre de 1998.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 99 de 1998 Senado, "por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas y las juntas de vigilancia", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Sesión Plenaria. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Subsecretario General,

*Luis Francisco Boada.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 29 de septiembre de 1998

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente:

*Fabio Valencia Cossio.*  
El Subsecretario General,

*Luis Francisco Boada.*

# PONENCIAS

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE SOBRE EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 02 DE 1998 SENADO

*por medio del cual se elimina el servicio militar obligatorio y se establece el servicio social obligatorio.*

### 1. Contenido del proyecto

El Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 1998 Senado, que hoy se pone a consideración en la Comisión Primera del honorable Senado sobre la eliminación del servicio militar obligatorio y el establecimiento de la obligatoriedad del servicio social, tiene como fin último una adición al artículo 216 de nuestra Constitución Política, en el sentido de elevar a rango constitucional y plasmar explícitamente la no obligatoriedad del servicio militar y de crear el mencionado Servicio Social Obligatorio.

El autor del acto legislativo, doctor Carlos Moreno de Caro, busca con el proyecto afianzar una cultura de paz por medio de valores supremos y principios constitucionales fundamentales como la solidaridad y la participación ciudadana (C. P., artículos números 1º, 2º, 41 y 95). Lo anterior en el sentido de que los jóvenes del país tienen más que aportar a la construcción de la democracia y de un Estado fuerte por intermedio de la participación en procesos de construcción y no de destrucción, en procesos de servicio a la comunidad, y no de confrontación con ella, integrándose "a cada municipio, localidad o distrito en donde habitan, sin separarlos de su tronco familiar, y realizando entre otras, las diferentes actividades en beneficio de su comunidad".

Así mismo, se argumenta que con el Servicio Social se inicia "la formación de nuevas generaciones que sean conscientes de la necesidad de ser servidores y partícipes de una vida pacífica y de social armonía". Por lo tanto se propone que los egresados de la "educación media vocacional" concentren sus esfuerzos en procesos sociales tales como la alfabetización, la protección del medio ambiente, la colaboración en hospitales y centros de salud, la recreación, la atención a la tercera edad, entre otros, y no en labores que aporten a la permanencia de la guerra.

Por otro lado, el país necesita "una fuerza pública de las más altas calidades humanas, militares y cívicas; en especial requiere una Fuerza Militar eficiente y eficaz. Para ello exige de profesionales que estén inspirados en una verdadera vocación militar y de servicio a los intereses de la patria, que realicen una carrera profesionalizada".

No se puede esperar que soldados vinculados a la fuerza y que sólo están esperando que se cumpla el término del servicio, puedan cumplir eficazmente con las tareas constitucionalmente asignadas, por cuanto sus actos no responden a su voluntad e intereses, sino simplemente al cumplimiento de un requisito legal para la obtención de un documento indispensable y necesario en el ejercicio de la ciudadanía. Sin embargo el proyecto reconoce la necesidad de realizar el cambio de soldados obligados por soldados profesionales de una manera gradual, debido a problemas de tipo fiscal.

Algo importante de resaltar es el respeto al mandato constitucional plasmado en el artículo 18, de no obligar a actuar en contra de su conciencia a quienes por razones de "credo, convicción o creencia religiosa... se niegan a prestar el servicio militar", es decir a los comúnmente denominados objetores de conciencia.

En consecuencia el proyecto presenta a consideración del honorable Congreso de la República la adición al artículo 216 de un inciso que dice "El servicio militar no será obligatorio. Quien no preste el servicio militar, se vinculará al servicio social obligatorio".

### 2. Consideraciones generales

La discusión del tema del servicio militar obligatorio va ligada no sólo a nivel nacional sino también internacionalmente, con el reconocimiento del derecho de la objeción de conciencia como un derecho fundamental de todo ser humano, recogido y reconocido en resoluciones del Consejo de Europa, del Parlamento Europeo, de la Organiza-

ción de las Naciones Unidas y otros órganos supranacionales. De allí se ha abierto el camino para que aquellos que sean declarados objetores de conciencia puedan prestar su servicio a la patria por intermedio de un servicio social sustitutorio. Sin embargo, países tales como Argentina, Guatemala y Honduras han ido aún más lejos al eliminar completamente el servicio militar obligatorio.

El reconocimiento del derecho de objeción de conciencia consiste en el derecho que tiene todo joven, con base en motivos personales de carácter ideológico, ético, moral, filosófico, religioso, humanitario o cualquier otro de la misma naturaleza, a quedar exento del servicio militar obligatorio, entre otras cosas, debido a la utilización de armas y a la participación en conflictos bélicos en donde resultaren lesionados seres humanos y/o la naturaleza. Lo anterior, por cuanto la objeción de conciencia es sobre todo la lucha por el respeto al derecho a la vida.

Dentro de los instrumentos internacionales, la objeción de conciencia está reconocida implícitamente. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el artículo 18, en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en su artículo 18 y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos referentes a la libertad de conciencia, de pensamiento y de religión.

Durante la XLIII Asamblea de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se aprobó la Resolución L73 del 10 de marzo de 1987 por la que se hace un llamamiento a los Estados para que "reconozcan que la objeción de conciencia sea considerada como un ejercicio legítimo del derecho de libertad de conciencia, pensamiento y religión reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos".

En el mismo sentido se dieron las Resoluciones Internacionales número 59 de 1989, 84 de 1993 y 83 de 1995 (aprobada por unanimidad), de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Comentario General número 22 (48) sobre el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, las cuales establecen estándares universales en materia de objeción de conciencia, los que se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- El reconocimiento de la objeción de conciencia como un ejercicio legítimo del derecho de libertad de pensamiento, de conciencia y religión como anteriormente se citó.

- El reconocimiento de la objeción de conciencia en cualquier circunstancia en la que sea alegada, aún estando la persona prestando el Servicio Militar Obligatorio.

- La inconveniencia de establecer diferencias o discriminaciones con base en la distinta naturaleza de los motivos por los cuales se objeta, ya sean éstos religiosos, éticos o ideológicos.

- La necesidad de que la conformación de los organismos estatales encargados de la gestión de la objeción de conciencia sea de forma imparcial, sin utilizar procedimientos inquisitivos para la comprobación de los motivos alegados.

- La obligatoriedad de que los Estados proporcionen información sobre la objeción de conciencia al servicio militar a todas las personas afectadas por el Servicio Militar Obligatorio.

- La necesidad de que, de reconocerse formas de servicio alternativo, éstos deben ser de naturaleza civil, en beneficio del interés público y de una naturaleza no punitiva.

En general, la abolición del servicio militar obligatorio va en torno al respeto y reconocimiento de la objeción de conciencia, alrededor de la incompatibilidad entre las actividades militares y las convicciones del ciudadano, y no a la naturaleza de dichas convicciones; lo que justifica la exención del servicio militar, exención que, para evitar discriminaciones entre los ciudadanos en razón de sus creencias e

ideologías, conlleva la obligación del cumplimiento de una prestación social sustitutoria, en algunos casos.

La tendencia que se encuentra a nivel internacional en cuanto a la prestación del servicio social sustitutorio, es que su acceso es posible sólo posterior a la adquisición de la condición de objetor de conciencia.

En naciones como Suecia, se ha sustituido el servicio militar por uno civil, haciendo esta reforma principalmente por los objetores de conciencia; argumentan estos, que muy dentro de su personalidad, y por su amor a la raza humana, les es absolutamente inmoral y hasta prohibido el tomar las armas así sea por entrenamiento, puesto que estas están básicamente hechas para matar o lesionar al prójimo.

España, por ejemplo, tiene todo un sistema normativo que regula, primero el servicio militar obligatorio, luego la Constitución en su artículo 30 garantiza el derecho a la objeción de conciencia, la Ley 48 de 1984 reglamentó dicho precepto normativo, avanzando aún más, en 1996, la Ley 6ª implantó la posibilidad de una "prestación social sustitutoria", como alternativa a la prestación del servicio militar. En días pasados se dictó una ley que deroga la 48 del 84, y que regula más amplia y eficientemente el tema de la objeción de conciencia.

Por otra parte, se creó el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, con el fin de adelantar los trámites para la adquisición de la condición de objetor de conciencia y así quedar exento de prestar el servicio militar obligatorio y realizar la prestación social sustitutoria, la cual tiene una duración mínima de trece (13) meses.

Como otro ejemplo se encuentra el Estado Paraguayo el cual garantiza el derecho a la objeción de conciencia en sus artículos constitucionales números 37, 45 y 129 y a la posibilidad de que quienes se declaren objetores de conciencia presten un servicio a la población civil a través de centros asistenciales designados por la ley y bajo jurisdicción civil.

A nivel nacional, las comunidades indígenas han dado ejemplo de solidaridad colectiva en la construcción de su futuro comunitario. Cada año en todos los rincones del país se reúnen los miembros de los resguardos indígenas para escoger sus cabildos, durante un año los elegidos trabajan en pro de la comunidad, sin devengar dinero alguno, a lo cual la comunidad le responde con trabajo comunitario en su parcela y lo que es más importante se les reconoce el derecho al respeto y la admiración.

También es importante resaltar que para la solución de los conflictos internos las comunidades indígenas, a través de sus autoridades tradicionales, muestran actitudes conciliadoras de diálogo y que para aplicar las sanciones impuestas, la persuasión se realiza por intermedio de la palabra, ese es el elemento, que debemos rescatar para el desarrollo de nuestra sociedad.

Esto nos muestra que para el avanzar armónico de un pueblo es necesaria la solidaridad y el diálogo y sobre todo la voluntad de colaborar en la construcción de la colectividad.

Por su parte, el Constituyente de 1991, como vocero de la voluntad del pueblo colombiano, plasmó desde el preámbulo de la Carta Constitucional el interés de crear una nueva cultura participativa y de paz, basada en la solidaridad, pluralismo y la convivencia armónica de todos y cada uno de los colombianos. Estos principios éticos son primordiales en la conformación del orden social de toda Nación.

El artículo 18 de la Constitución Nacional garantiza la libertad de conciencia como un derecho fundamental, y además prescribe que *nadie* será obligado a actuar en contra de su conciencia.

Encontramos acá una aparente contradicción entre dos normas de carácter constitucional, una que obliga a los ciudadanos a tomar las armas en determinados momentos sin atender a sus creencias, y otra, que garantiza el respeto por su conciencia y sus creencias sin importar estas cuáles sean.

Es prudente, entonces, hacer un estudio jurídico, consistente en contraponer dos normas de rango constitucional, una de ellas, versa sobre un derecho fundamental de la persona, y otra que atiene por las

necesidades colectivas de la nación. Es de gran importancia recordar que los derechos del individuo priman sobre los de la nación.

El principio fundamental del estado social de derecho tiene sus cimientos en el respeto a los derechos humanos del individuo, por ello cada ser es parte primordial del conjunto y todos sus derechos tienen valor y deben ser respetados por el Estado con el fin de legitimarse y fortalecerse. Uno de estos principios es la solidaridad social, principio ético vinculante de todas las personas que integran la comunidad, este principio se elevó a rango constitucional debido a que su desconocimiento compromete seriamente a la sociedad entera y al Estado y por ende a los derechos de cada uno de los individuos (Sentencia T 533 de la Corte Constitucional).

La intención de abolir el servicio militar obligatorio, en el país, no es nueva. En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la comisión codificadora, propuso el cambio de varias expresiones de las aprobadas en el primer debate ante la Asamblea, el cual es básicamente igual al actual; dichos cambios eran, que en el inciso tercero se hablara de causales en lugar de condiciones y se estableciera que la ley determinaría "las prerrogativas por la prestación del mismo", en lugar de "las prerrogativas para la prestación del mismo", esta pequeña variación que a simple vista parece inocua, no lo es, por el contrario el cambio de esta preposición, cambia el sentido de la frase, para dar a quienes prestan el servicio militar una serie de contraprestaciones, como las que actualmente existen como lo son, la prioridad que tienen los reservistas para acceder a la educación superior, posibilidades para ingresar a plazas de trabajo con más facilidad, etc...

Entre estas discusiones adelantadas en la Asamblea Nacional Constituyente, se radicaron múltiples iniciativas tendientes a modificar la norma del Servicio Militar Obligatorio, proveniente de las más diversas tendencias políticas e ideológicas. En su mayoría estaban dirigidas a elevar a rango constitucional (dentro de los derechos fundamentales) la Objeción de Conciencia y a establecer el Servicio Civil (o social) como una alternativa frente al Servicio Militar Obligatorio.

De la amplia gama de propuestas, se encuentran:

MISAEEL PASTRANA Y OTROS. Proyecto de Acto Reformatorio número 67 (Gaceta Constitucional número 23, pp. 16 y 35).

"Artículo 60. El artículo 56 de la Constitución Política quedará así:

*Art. 56.* Los colombianos que hayan cumplido dieciocho años de edad están obligados a prestar el servicio militar, por el tiempo que señale la ley; en las fuerzas militares o de policía o en actividades civiles de preservación ecológica y sociales".

"Artículo 271. El artículo 165 de la Constitución Política vigente pasará a ser el artículo 245.

*Artículo 245.* Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la independencia nacional y el orden constitucional. La ley determinará las condiciones bajo las cuales deben ser prestados el servicio militar y los servicios alternativos a éste".

JAIME ORTIZ HURTADO. Proyecto de Acto Reformatorio número 82 (Gaceta Constitucional número 24, pág. 6).

ARTICULO. El artículo 165 de la Constitución Política quedará así:

"Artículo 165. Defensa Nacional y Seguridad Patria.

Es deber de todos los colombianos defender la independencia nacional y las instituciones patrias.

La ley establecerá lo relativo a las obligaciones militares de los colombianos. Se reconoce el derecho a la objeción de conciencia basado en convicciones religiosas o humanitarias como causa para eximir del servicio militar. La ley podrá determinar además otras causas de exención imponiendo en estos casos un Servicio Civil Substitutivo, que respete los motivos invocados por el objetor".

HORACIO SERPA URIBE Y OTROS. Proyecto de Acto Reformatorio número 84 (Gaceta Constitucional N° 24, pág. 17)s.

“Título Segundo. Derechos, Libertades y Deberes Fundamentales.

ARTICULO 20. Deberes de los colombianos.

Son deberes de todos los colombianos:

a) Contribuir a la consecución y mantenimiento de la paz;

b) La defensa de la Patria;

e) Prestar el servicio militar en los términos y por el período que establezca la ley. Este podrá ser sustituido por la prestación de un servicio social, de acuerdo con lo establecido en la ley.

JOSE MATIAS ORTIZ SARMIENTO. Proyecto de Acto Reformatorio número 122 (Gaceta Constitucional N° 23, pág. 25).

“Proyecto sobre Fuerza Pública. Proyecto de articulado.

Art. 1°. Añádase al artículo 165 el siguiente texto: “Se reconoce la objeción de conciencia. La ley reglamentará su ejercicio”.

FRANCISCO ROJAS BIRRY. Proyecto de Acto Reformatorio número 119 (Gaceta Constitucional número 29, pág. 4).

Título XVI De la Fuerza Pública.

Artículo nuevo. El servicio militar es voluntario, salvo en caso de agresión exterior”.

Deben mencionarse igualmente, las propuestas de los constituyentes Arturo Mejía Borda, Iván Marulanda Gómez, Fernando Carrillo Flórez, Diego Uribe Vargas y Fabio Villa que se identificaban en el objetivo de elevar a rango constitucional el derecho a la objeción de conciencia y al establecimiento de un servicio social, alternativo al servicio militar obligatorio.

Posteriormente en 1993 se dictó la Ley 48, la cual reglamenta parcialmente el tema del servicio militar. En su artículo 10 dice: *Obligación de definir la situación militar*. Todo varón colombiano está obligado a definir su situación militar a partir de la fecha en que cumpla su mayoría de edad, a excepción de los estudiantes de bachillerato cuando obtengan su título de bachiller.

La obligación militar de los colombianos termina el día en que cumplan los cincuenta (50) años de edad.

ANTONIO GALAN SARMIENTO - ERNESTO ROJAS MORALES

Proyecto de Acto Reformatorio número 126-A (Gaceta Constitucional número ... pp. 16 y 17).

“Artículo 27. Libertad de religión y de cultos.

2. Nadie podrá ser obligado, ni aún en virtud de ley, a actuar en contra de su conciencia. La ley establecerá los medios probatorios de las convicciones, costumbres o valores culturales que fundamenten la objeción de conciencia”.

ALFREDO VASQUEZ CARRIZOSA - AIDA ABELLA ESQUIVEL. Proyecto de Acto Reformatorio número 113 (Gaceta Constitucional número 27, pág. 16).

“Título Undécimo. Cap. Primero. De las Fuerzas Armadas.

Art. 154. *Obligatoriedad*. En tiempo de guerra todo colombiano está obligado a tomar las armas en defensa del país y de su soberanía.

Art. 158. *Servicios alternativos*. En tiempo de paz todo ciudadano tendrá la opción de prestar un servicio obligatorio, militar o civil, conforme a la ley”.

Parágrafo. La mujer colombiana prestará el servicio militar voluntario, y será obligatorio cuando las circunstancias del país lo exijan y el Gobierno Nacional lo determine, en tareas de apoyo logístico, administrativo, social, cultural o de defensa de la ecología y del medio ambiente, y en general, de las actividades que contribuyan a la modernización y al desarrollo del país y tendrán derecho a los estímulos y prerrogativas que establezca esta ley no importando la modalidad en que se preste el servicio.

Esta ley regula los casos de excepción a la obligación militar, las prerrogativas por su prestación y las sanciones por su evasión, pero

lamentablemente se queda corta en relación con el derecho fundamental a la objeción de conciencia.

Así mismo, en las contiendas electorales de 1994 y 1998, el hoy Presidente de la República, doctor Andrés Pastrana Arango planteó al país su propuesta, de ser elegido, de eliminarlo. Igualmente, el actual Director del Partido Liberal Colombiano y ex candidato presidencial, Horacio Serpa Uribe, realizó el mismo planteamiento durante su campaña, ratificando su intención de la Asamblea Nacional Constituyente.

La intensificación del conflicto interno armado ha obligado al aumento del pie de fuerza de las Fuerzas Militares y por ende a la incorporación de más soldados por intermedio del servicio militar obligatorio.

Lo anterior, ha generado gran inconformidad en los jóvenes colombianos y sus familias, debido al maltrato a que se ven sometidos, las condiciones alimenticias, el distanciamiento de sus hogares, entre muchos otros padecimientos que deben vivir, lo cual ha llevado, en varios casos, al suicidio y al aumento de la evasión del servicio militar obligatorio. Para esto, el Gobierno Nacional planteó otra forma de prestar el servicio militar a través de la Policía Nacional. Pese a este intento, el maltrato sigue latente aún con los policías bachilleres.

También es claro que el reclutamiento ha servido para que los soldados se pongan al servicio de los altos mandos de la institución castrense, a tal punto que los convierten en servidores de estos y no de la institución como tal, es decir el servilismo al que son sometidos los soldados deteriora enormemente la intencionalidad y la credibilidad del servicio militar obligatorio.

Todo lo anterior, demuestra la clara necesidad de un proceso de profesionalización de nuestras Fuerzas Armadas que exige una actitud de prudencia y responsabilidad, así como de eficiencia y compromiso. Por su parte el Ministro de Defensa, doctor Rodrigo Lloreda Caicedo, en días pasados planteó la necesidad de ir eliminando gradualmente la incorporación de bachilleres a las filas de las Fuerzas Militares y centrar los esfuerzos en profesionalizarlas. Se tiene proyectado para el año entrante la incorporación de 10.000 soldados profesionales, con lo cual el pie de fuerza de soldados obligados disminuye de 80.000 a 70.000, esto como el inicio de un proceso que llevará que en el 2002 las Fuerzas Militares estén completamente profesionalizadas.

Esta medida permite que los recursos de las Fuerzas Armadas, sean utilizados de manera mucho más eficiente y efectiva, en la medida en que los dineros que se utilizan para preparar y mantener soldados que están temporalmente en la institución serían invertidos en la capacitación y preparación de los soldados que les van a servir a las Fuerzas de manera permanente. A largo plazo, estos dineros darán mayores y mejores resultados.

### 3. Observaciones de conveniencia

La presente reforma es útil y conveniente políticamente porque al aprobarla y darle aplicación al presente acto legislativo se avanza en dos importantes tópicos los cuales la comunidad reclama: primero dejar excluida la posibilidad de que los jóvenes que no tienen vocación de las armas, velen por la seguridad de nuestros campos y ciudades, y segundo al eliminar la condición de soldados “forzados” e incorporar soldados profesionales, la calidad y eficiencia operativa de nuestras fuerzas militares se vería notablemente aumentada, traducidas estas en resultados satisfactorios para el pueblo colombiano.

### 4. Observaciones de constitucionalidad

Al hacer un somero análisis de la Constitución Nacional, trasponiendo el presente artículo, no encontramos que transgreda ninguna norma de esta, es más: al aprobar el presente proyecto estaría nuestra legislación interna a tono con algunos tratados internacionales suscritos por Colombia; con este artículo además se refuerza el cumplimiento, vigilancia y protección de varios derechos fundamentales, entre otros, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de conciencia, de opinión, libertad personal y objeción de conciencia.

### 5. Proposición

Dése primer debate al proyecto de Acto Legislativo número 02 de 1998 Senado "por medio del cual se elimina el servicio militar obligatorio y se establece el servicio social obligatorio", con las modificaciones adjuntas.

*Jesús E. Piñacué Achicué, Luis H. Gómez Gallo,*  
Senadores de la República.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 02 DE 1998 SENADO

*por medio del cual se elimina el servicio militar obligatorio y se establece el servicio social obligatorio.*

En el marco de las consideraciones y luego de hacer el análisis del texto del proyecto, consideramos hacerle una serie de modificaciones:

3.1 Con el fin de que exista concordancia con el contenido del articulado, el título debe quedar así: "por medio del cual se modifica el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia".

3.2 Los incisos primero y segundo quedan igual.

3.3 Al inciso tercero se le modifica la redacción. Este esfuerzo por tratar de plasmar el sentimiento popular y de cumplir el compromiso electoral, tiene algunas imprecisiones y confusiones en la redacción. El artículo plantea que bajo ninguna circunstancia el servicio será obligatorio cayendo en una contradicción al decir que quien no preste el servicio militar se debe vincular al servicio social obligatorio. Consideramos que si no se quiere constreñir a los ciudadanos a realizar actos en contra de sus conciencias, tampoco se podrá obligar a tomar una opción por la prestación del servicio militar, lo que deja entrever que sí es obligatorio el servicio.

Si el espíritu de la norma es el de imponer obligaciones cívicas a los ciudadanos, se debe dejar en igualdad de condiciones tanto el servicio militar o el servicio social, sin dejar en una primera opción el uno o el otro, y no como se presenta en el artículo del proyecto, que aquél es subsidiario a éste.

Además, las prerrogativas de que habla el artículo serán exclusivamente para los que opten por el servicio militar y no por el servicio social, siendo una discriminación entre éstos, vulnerando de paso el derecho fundamental a la igualdad, por tanto los beneficios deben cobijar a ambos servicios.

3.4 El inciso cuarto le da a la ley la potestad para determinar las condiciones del servicio militar y el servicio social civil.

3.5 Parágrafo primero. Determina la gradualidad del proceso de desmonte del servicio militar obligatorio, y el tiempo en que éste se deba hacer.

Coincidimos con lo expuesto por el autor en la exposición de motivos, en el sentido que nuestra Fuerza Pública debe ser de las "más altas calidades humanas, militares y cívicas..." por esta razón debe hacerse hincapié en la profesionalización de los miembros del ejército con el fin de responder a las necesidades que requiere la sociedad. Es más justo y efectivo en cambio de un soldado obligado uno por convicción, vocación y moral en cumplimiento de una misión institucional de defensa de la vida, honra y bienes de los colombianos.

3.6 Parágrafo segundo. Se determina el tiempo en que el Gobierno Nacional debe presentar a consideración del Congreso de la República la reglamentación del servicio militar y el servicio social civil.

3.7 El artículo 2° del proyecto de acto legislativo presentado por el honorable Senador Carlos Moreno de Caro, sigue igual.

El texto que aquí se propone y que se pone a consideración de la Comisión Primera del honorable Senado de la República es el siguiente:

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 02 DE 1998 SENADO

*por el cual se modifica el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 216 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

*Artículo 216.* La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

El servicio militar no será obligatorio, podrá optarse por la prestación de un servicio social cívico y ecológico en igualdad de condiciones. Este último en ningún caso podrá ser manejado por la Fuerza Pública.

La ley determinará las condiciones y requisitos que regulen la prestación de los servicios militar y social, cívico y ecológico.

Parágrafo primero. La ley reglamentará el artículo 216 de la C. P. en lo relativo a la gradualidad del desmonte del servicio militar obligatorio, y la recíproca profesionalización de las Fuerzas Militares, la cual no podrá exceder a cuatro (4) años.

Parágrafo segundo. El Gobierno Nacional tendrá seis meses para poner a consideración del Congreso de la República la expedición de la ley que reglamentará el Servicio Militar y el Servicio Social, Cívico y Ecológico.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Jesús E. Piñacué Achicué, Luis H. Gómez Gallo,*  
Senadores de la República.

\*\*\*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 33 DE 1998 SENADO

*por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción, hecha en Oslo el 18 de septiembre de 1997.*

Señor Presidente

Honorables Senadores

Comisión Segunda Constitucional Permanente  
Senado de la República.

Cumplo con el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 33 de 1998, "por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción", y presentado por el Gobierno Nacional, Ministro de Relaciones Exteriores y de la Defensa Nacional, al Senado de la República, con el fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 150, numeral 16, 189, numeral 2 y 224 de la Constitución Política de Colombia; Ley 7 de 1994 artículo 1°, Ley 406 de 1997, artículo 1°, 2°, 14. El Proyecto de ley número 33 de 1998 Senado, fue repartido a la Comisión segunda Constitucional y publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

##### 1. Antecedentes

###### *Derecho Humanitario*

Las minas antipersonales causan sufrimiento, mutilación y muerte a cientos de personas cada semana en la tierra; en su mayor parte civiles inocentes e indefensos especialmente niños. Además obstruyen el desarrollo económico de las regiones, causan temor en la gente que se

desplaza a otras zonas en donde llegan para hacer parte de su cinturón de miseria.

Uno de los principios del derecho internacional humanitario indica que el derecho de las partes en un conflicto armado no es ilimitado para elegir los métodos o medios de combate que puedan afectar a los civiles no combatientes.

Son muchos los efectos producidos por las minas antipersonales que afectan gravemente a la población, algunos de ellos, son:

Las minas yacen ocultas hasta que una campesina que busca, leña, unos niños que juegan a la pelota, un agricultor con su azadón, su arado o su pie se disparan, sin saberlo, el mecanismo que hace explotar las minas: son armas de efecto indiscriminado; son armas ciegas, que no distinguen entre la pisada de un soldado o la de un campesino, no reconocen el cese del fuego, ni se desactivan automáticamente cuando se firman los acuerdos de paz. Son armas de efecto retardado y pueden explotar cuarenta o cincuenta o cien años después que las instalaron.

Las principales víctimas de las minas son los civiles y, en particular, los niños: implican ataques indiscriminados contra la población civil. Se estima que centenares de personas caen víctimas de las minas cada mes. El departamento de los Estados Unidos estima que 150 personas son víctimas cada semana, a lo largo y ancho del mundo. Por cada mina que se retira, se colocan 20 nuevas, el año pasado se retiraron unas 100.000, mientras se sembraron 2 millones, requiriéndose 1.100 años para eliminar los 110 millones de minas que hay en la tierra.

El empleo de minas para aterrorizar a la población civil constituye una flagrante violación del derecho internacional humanitario, que prohíbe explícitamente el empleo de tales métodos. No sólo durante el conflicto actúan las minas antipersonales, está demostrado que después del cese de hostilidades los movimientos de población van a menudo acompañados de un enorme incremento del número de víctimas de minas terrestres, datos como los de Afganistán de 1992 indican que el número de hospitalizados por heridas de mina experimentó un fuerte aumento, pasando de 50 a 100 al mes.

En la mayoría de las sociedades agrarias, la pérdida de un miembro casi siempre extremidades inferiores, impide trabajar a la persona afectada. Los amputados no pueden arar los campos, transportar cargas pesadas ni contribuir de otro modo a mantener a su familia. Psicológicamente acaban considerándose una carga para su familia y su comunidad.

Mediante el protocolo II de 1980 "Sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos; se trató de restringir el empleo de minas antipersonales, lo cual fue insuficiente, para resolver el problema humanitario y el sufrimiento que representan estas minas en el mundo. En vista de lo cual y por intervención de la ONU, UNICEF, Cruz Roja, ONG y diferentes organismos internacionales y países como Francia y Canadá, altamente preocupados por la proliferación de minas antipersonales las cuales suman, más de 110 millones distribuidas por la tierra en 62 países esperando que alguien las pise, motivaron a las Naciones para que participaran en diferentes encuentros encaminados a la supresión de las minas antipersonales, lográndose importantes acuerdos como: Declaración de Ottawa octubre de 1996 "Hacia la prohibición total de minas antipersonales; Asamblea General de las Naciones Unidas 5145 de diciembre de 1996, literal 5; acuerdo internacional de prohibición de minas terrestres antipersonales", Declaración de Bruselas del 27 de junio de 1997; reunión final de Oslo del 1 al 19 de septiembre de 1997 conducente a la firma por los países entre diciembre 3 y 4 del tratado del presente proyecto de ley.

Hasta el 13 de julio de 1998, ciento veintisiete (127) Estados habían firmado el tratado de Ottawa y 24 Estados lo habían rectificado y depositado su instrumento de ratificación en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Es denotar que el tratado, entrará en vigor seis meses después de que 40 Estados lo hayan ratificado.

Es tan grave la crisis de las minas terrestres y de las armas trampa que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), se ha visto

obligado a pronunciarse con vehemencia sobre el problema, a convocar reuniones técnicas para analizarlo y a profundizar en el estudio de la crisis para darlo a conocer y proponer alternativas de solución.

## 2. Las Minas Antipersonales en Colombia

La siembra de minas antipersonales en Colombia es utilizada primordialmente por la guerrilla, desafortunadamente no existe información oficial del problema; sin embargo son bien conocidos sus resultados, cada día se hace más común su utilización en nuestro país, produciendo mutilación y muerte principalmente a mujeres y niños que sufren las consecuencias de por vida por la utilización de estas armas. El tipo de minas utilizadas en Colombia son de fabricación casera, hechos por los grupos armados en forma rudimentaria.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre este flagelo entre ellas, cabe notar lo siguiente:

Colombia no escapa a la crisis. El Ministerio de la Defensa Nacional ha informado a la Consejería para los Derechos Humanos que el problema "... es severo debido a que son empleadas por la subversión, de fabricación artesanal e instaladas en sitios no determinados, sin control ni marcación alguna y sin considerar riesgos para la población civil... las fuerzas militares, del país, poseen campos minados en bases fijas o puestos de relevo de comunicaciones, pero todos ellos obedecen a patrones reglamentados y poseen sus gráficos Azimutes y distancias (minefield records), ya sea en campos protectivos o regulares".

De acuerdo con la información que posee la consejería para los derechos humanos, las minas que instalan los grupos subversivos y que se han encontrado en nuestro país no obedecen a un patrón de fabricación determinado; son minas de elaboración casera, basadas en los tipos utilizados en Vietnam y Centroamérica o con base en las minas convencionales (M-14, M-16, M-18) y que la guerrilla dota de variables métodos de disparo, según la capacidad de las tropas del ejército para el manejo de artefactos explosivos irregulares.

Pero más grave aún es que los grupos guerrilleros atacan a la población civil instalando minas y trampas explosivas, en forma indiscriminada y clandestina, en campos de pastoreo o cultivo, en vías de comunicación veredal en localidades rurales y comercios. Estas instalaciones letales no se registran ni se anuncian y son enterradas y dejadas para que la tropa o los campesinos sean víctimas, retardando el avance de la Fuerza Pública y atemorizando a la población civil. Casi un centenar de civiles colombianos, una gran parte niños, han resultado víctimas de este tipo de artefactos letales, en Santander, Córdoba, Uraba y otros lugares. El Comité Internacional de la Cruz Roja ha atendido a la mayoría de las víctimas civiles. El fondo de solidaridad y emergencia de la Presidencia de la República también ha determinado un plan de acción para atender a las víctimas civiles, por medio de seguros a cargo de La Previsora, convenios para asistencia humanitaria de urgencia con la Cruz Roja Colombiana y para la rehabilitación integral con el comité regional de rehabilitación de Antioquia e Ideal de Cali.

La Cruz Roja ante el caso de las minas antipersonales solicita que, además de los esfuerzos que debe adelantar con urgencia la comunidad internacional para lograr la total proscripción de las minas terrestres o antipersonales y de las armas trampa, Colombia tiene tareas apremiantes que debe afrontar: en primer lugar, conseguir que el estado y la sociedad asuman la situación actual en el ámbito interno, como una grave crisis, que se tiene que atender tanto en lo preventivo como en lo remedial; en segundo lugar, que Colombia, tan afectada por la crisis, se convierta en caudillo ante la Comunidad Internacional para avanzar con rapidez hacia la proscripción total de este tipo de armas y artefactos letales.

La Cruz Roja realizó el lanzamiento de la campaña mundial, contra la utilización de minas antipersonales, cuyo lema es: "todos tenemos derecho a tener los pies sobre la tierra", liderada por la Cruz Roja Colombiana con el objetivo de sensibilizar a la comunidad en general

sobre las consecuencias inhumanas que ocasionan las minas antipersonales. conjuntamente con la UNICEF se desarrolla una campaña, en la cual enfatiza el derecho de los niños en lo referente a la vida, la integridad física y la protección en caso de conflicto armado, se han capacitado 45.000 personas entre adultos y niños hasta la fecha.

En cuanto a datos de accidentes y sitios minados reportados por minas antipersonales en Colombia son muy escasos, ya sea producido por la guerrilla o por el ejército. Entre 1993- 1996 según fuente Mindefensa y CINEP se reportaron en los sitios señalados a continuación explosiones de minas antipersonales.

**ACCIDENTES REPORTADOS POR MINAS ANTIPERSONALES ENTRE 1993-1996**

Fuente Mindefensa- CINEP

Departamento	Ciudad
Bolívar	Simití, El Carmen de Bolívar, San Martín de Loba, Morales, Achí, Río Viejo, Santa Rosa del Sur, San Pablo, Serranía San Lucas, Centro Puerto Pajar.
Sucre	Guarandá Tolú Viejo, Chalán, Cerro la Piche, Ovejas.
Boyacá	Pajarito, Chiscas, El Cocuy,
Tolima	Dolores, Riofrío, Rioblanco.
Arauca	Arauquita.
Cesar	Pailitas, Aguachica, El Copey y Codazzi.
Guaviare	Miraflores, San José del Guaviare.
Norte de Santander	Ocaña.
Meta	Villavicencio.
Caquetá	San Vicente del Caguán.
Putumayo	La Hormiga.
Antioquia	Remedios, Mutatá, Yarumal y Segovia.
Santander	Matanza, Betulia, Barrancabermeja, El Carmen, Río Negro y San Vicente de Chucurí.

**MINAS ANTIPERSONALES EN COLOMBIA POR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS**

1996- 1997

Departamento	Municipio	Policía y Ejército		Civiles		Grupo	Campos minados	Año	Mes
		H	M	H	M				
Cauca	Patía	0	1	-	-	Farc	-	96	10
Sucre	Tolú Viejo	1	0	-	-	-	2	96	10
Magdalena	Ciénaga	3	2	-	-	Farc	1	96	11
Antioquia	Turbo	1	0	-	-	-	0	96	12
N. de Santander	Teorama	2	1	-	-	-	-	96	12
Meta	Lejanías	4	3	-	-	-	3	96	12
Chocó	Riosucio	1	0	-	-	Farc	1	97	04
N. de Santander	Los Patios	0	0	-	1	Eln	1	97	07
Cesar	La Jagua	1	0	-	-	-	-	97	08
Antioquia	Mutatá	0	0	-	-	-	2	97	07
Antioquia	Anorí	3	0	-	-	-	-	97	09
Antioquia	Yarí	0	0	-	-	Eln	1	97	09
Arauca	Arauquita	0	0	-	-	Eln	3	97	09
N. de Santander	P. Santander	0	2	-	-	-	-	97	10
Bolívar	Santa Rosa	-	-	4	1	Eln	-	97	11
Cesar	Aguachica	-	-	-	-	-	2	97	11

Fuentes CINEP 1996-1997

H (heridos), M (muertos)

El periódico "El Tiempo" en su edición del miércoles 26 de septiembre de 1998, página octava A; indica que "El ejército se compromete a desactivar las 20.000 minas que tiene instaladas en el

territorio nacional protegiendo sus guarniciones y los sistemas de comunicación del país". En relación con la guerrilla anota "existen 50.000 minas sembradas por la subversión en sus áreas de influencia".

**3. Aspectos Económicos**

La reunión Internacional de las Naciones Unidas sobre remoción de minas, que se celebró en Ginebra los días 5 y 7 de julio de 1995, sólo consiguió 20.5 millones de dólares EE.UU. de los 75 que la ONU se había fijado como objetivo para su nuevo fondo voluntario para la remoción de minas. Este desalentador resultado muestra cuán difícil resulta movilizar a la comunidad internacional para hacer frente de manera eficaz a las consecuencias del empleo indiscriminado de minas y pone de relieve la necesidad de tomar medidas radicales para que cese su uso.

Datos sobre costos indican que una mina antipersonal vale entre 3 y 30 dólares americanos; el costo para desactivarlo oscila entre 300 y 1.000 dólares americanos y la remoción de los 110 millones de minas activas en la tierra costarían unos 33.000 millones de dólares de EE.UU.

Los costos de desactivación de minas en Colombia aparecen en el periódico "El Tiempo" en su edición del miércoles 23 de septiembre página octava A, señalando que para la eliminación de las 70.000 minas existentes en el país le costaría al Estado cerca de 37 millones de dólares. Cinco millones se gastarían en desmontar las instaladas por el Estado y más de 32 millones de dólares las que ha sembrado la subversión.

**4. Conceptos Generales sobre minas antipersonales**

Se entiende por mina toda munición colocada debajo sobre o cerca de la superficie del terreno u otra superficie cualquiera concebida para detonar o explotar por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona o de un vehículo.

Se entiende por mina antipersonal, toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que incapacite, hiera o mate a una o más personas.

**TRANSFERENCIA**

Por transferencia se entiende, además del traslado físico de minas antipersonal hacia o desde el territorio nacional, la transferencia del dominio y del control sobre las minas, pero que no se refiere a la transferencia de territorio que contenga minas antipersonal colocadas.

**5. Análisis del Tratado - Características**

(Consta de un preámbulo y 22 artículos)

*Preámbulo:*

Se refiere a principios del Derecho Internacional Humanitario que protegen del sufrimiento y muerte causados por las minas antipersonales; indicando también cómo la conciencia pública en el fomento de los principios humanitarios desempeña un papel importante para lograr una total prohibición de las minas antipersonal.

*Artículo 1º. Obligaciones Generales.*

Cada Estado Parte se compromete a no emplear, desarrollar, producir, adquirir, almacenar, conservar, transferir y destruir todas las minas antipersonal de conformidad con lo previsto en esta convención.

*Artículo 2º. Definiciones.*

Define mina antipersonal, mina, transferencia y zona minada.

*Artículo 3. Excepciones.*

Se permitirá la retención o la transferencia de una cantidad de minas antipersonal para el desarrollo de técnicas de detección, limpieza o destrucción de minas y el adiestramiento en dichas técnicas. La cantidad de los mismos debe ser la mínima indispensable.

*Artículo 4º. Destrucción de las existencias de minas antipersonal.*

Todo Estado parte con excepción de lo dispuesto en el artículo 3º se compromete a destruir todas las minas antipersonal que le pertenezcan o posea, o que estén bajo su jurisdicción o control, lo antes posible y

a más tardar en un plazo de 4 años a partir de la entrada en vigor de esta convención para ese Estado Parte.

Artículo 5°. *Destrucción de minas antipersonal colocadas en zonas minadas.*

A más tardar en 10 años deberán ser destruidas las minas antipersonales a partir de la entrada en vigor de esta convención, como también se compromete a identificar y señalizar todas las zonas bajo su control donde exista o se sospeche que hay minas antipersonales.

Si un Estado cree es incapaz de destruir todas las minas antipersonales en el período establecido, podrá presentar solicitud a la reunión de Estados Parte o a la conferencia de examen con objeto de que se prorrogue hasta un máximo de otros 10 años para completar la destrucción de dichas minas. Se indica además la forma de hacerlo.

Artículo 6°. *Cooperación y asistencia internacionales.*

Trata del compromiso entre los Estados Parte de solicitar y recibir asistencia; facilitar el intercambio más completo de equipo, material e información, científica y técnica, como ayudar si está en condiciones de hacerlo asistencia para el cuidado y rehabilitación de víctimas de minas antipersonales y su integración social y económica.

Artículo 7°. *Medidas de Transparencia.*

Cada Estado Parte informará al Secretario General de las Naciones Unidas tan pronto como sea posible, y en cualquier caso no más tarde de 180 días a partir de la entrada en vigor de esta convención sobre:

- Medidas de aplicación según artículo 9°.
- El total, tipo, cantidad, números de lote, ubicación de minas antipersonales en existencia destruidos o producidos.

Artículo 8°. *Facilitación y declaración de cumplimiento.*

Los Estados Parte convienen en consultarse y cooperar entre sí con respecto a la puesta en práctica de las disposiciones de esta Convención y trabajar con espíritu de cooperación para facilitar el cumplimiento de esta Convención. Se analiza además cómo se recibe una solicitud y se tramita por medio del Secretario General para ser estudiada por los Estados Parte.

Artículo 9°. *Medidas de aplicación a nivel nacional.*

Adopción de medidas legales, administrativas, y de otra índole, incluyendo sanciones penales para prevenir y reprimir actividades prohibidas conforme a la convención.

Artículo 10. *Solución de controversias.*

Los Estados Parte se consultarán y cooperarán entre sí, para resolver cualquier controversia en relación con la aplicación e integración de esta convención. Cada Estado Parte puede presentar el problema a la reunión de los Estados Parte.

Artículo 11. *Reuniones de los Estados Parte.*

Se reunirán regularmente para considerar cualquier asunto en relación con la aplicación o la puesta en práctica de esta convención, a saber: La primera reunión será convocada por el Secretario General en el plazo de un año de la entrada en vigor de esta Convención.

Artículo 12. *Conferencia de Examen.*

La convocará el Secretario General de la ONU transcurridos 5 años desde entrada en vigor de esta convención y su finalidad será la de evaluar el funcionamiento y el status de la Convención, considerar la necesidad de posteriores reuniones y tomar decisiones sobre la presentación de solicitudes de los Estados Parte.

Artículo 13. *Enmiendas.*

Todo Estado Parte podrá en cualquier momento, una vez entre en vigor esta Convención, proponer enmiendas a la misma.

Artículo 14. *Costos.*

Los Estados Parte y no Parte sufragarán los costos de las reuniones, cualquiera sea su tipo, según la escala de cuotas de las Naciones Unidas.

Artículo 15. *Firma.*

Esta Convención, hecha en Oslo, Noruega, el 18 de septiembre de 1997, estará abierta a todos los Estados para su firma en Ottawa, Canadá del 3 al 4 de diciembre de 1997, y en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, a partir del 5 de diciembre de 1997 hasta su entrada en vigor.

Artículo 16. *Ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.*

La Convención estará abierta a la adhesión de cualquier Estado que no la haya firmado.

Artículo 17. *Entrada en Vigor.*

Entra en vigor el primer día del sexto mes a partir de la fecha de depósito del cuadragésimo instrumento de notificación, aceptación, aprobación o adhesión. Los Estados Parte que entregue posteriormente su instrumento de notificación, aceptación, aprobación o adhesión; entrarán en vigencia con este tratado seis meses después de la fecha de depósito de él.

Artículo 18. *Aplicación provisional.*

Al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión el Estado Parte podrá declarar que aplicará provisionalmente el párrafo 1 del artículo 1° de esta Convención.

Artículo 19. *Reservas.*

Los artículos de esta Convención no estarán sujetos a reservas.

Artículo 20. *Duración y denuncia.*

Duración ilimitada. Cada Estado Parte tendrá, derecho a denunciar esta convención, la cual surtirá efectos seis meses después de ser presentada. Debe comunicar dicha denuncia a todos los Estados Parte, al Depositario y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Artículo 21. *Depositario.*

El Secretario General de las Naciones Unidas es el depositario de esta Convención.

Artículo 22. *Textos auténticos.*

El texto original se depositará con el Secretario General de las Naciones Unidas.

## 6. Conveniencia del proyecto

En relación con la ponencia para aprobación de la Convención "Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción" y una vez estudiado e investigado los diferentes aspectos que envuelven la grave crisis ocasionada por las minas antipersonales, tanto en el mundo como a nivel de Colombia; me permito hacer las siguientes consideraciones y conclusiones:

1. Las minas antipersonales atentan contra el derecho humanitario internacional y afectan en grado sumo no sólo a las partes integrantes de un combate; sino también a los civiles, en especial a las mujeres y niños, a los cuales les ocasiona fuera de la pérdida de sus miembros, graves traumas e incapacidades afectivas y sicomotoras, que conllevan al detrimento de su valoración como partícipes de la especie humana.

2. Colombia es parte de la sociedad internacional de Naciones con la cual ha tenido estrechos vínculos: demostrando siempre respeto y colaboración con los sufrimientos y necesidades que aquejan a la humanidad. En este caso particular, ha estado presente en las reuniones y decisiones de Ottawa y de Oslo; firmando la convención estudiada en este proyecto de ley.

3. Colombia no es ajena a la desgracia ocasionada por las minas antipersonales, como lo demuestra claramente los graves casos en víctimas, heridos y muertos ocasionados por ellas. Aunque ha sido casi imposible conseguir datos fehacientes sobre esta demanda que nos afecta; no es menos cierto como lo indican importantes Organizaciones Internacionales y Nacionales vivamente preocupados por el estado creciente de la colocación de campos minados en el país, la necesidad imperiosa de detener su proliferación y la de acabar con ellos.

4. La Convención sobre minas antipersonales, cumple con todos los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes colombianas; como con los Tratados Internacionales firmados y ratificados por el país, a lo cual se hace referencia expresa en la parte denominada antecedentes legales involucrada en este proyecto.

5. El Gobierno de la República de Colombia, en cabeza de sus Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional; han solicitado la ratificación al honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales de la citada Convención.

6. Se presentará un proyecto de ley que sirva para establecer los mecanismos de control con sus correspondientes sanciones penales, de acuerdo con el artículo noveno del presente tratado sobre Medidas de aplicación a nivel Nacional que dice textualmente:

“Cada uno de los Estados Parte adoptará todas las medidas legales, administrativas y de otra índole que procedan, incluyendo la imposición de sanciones penales, para prevenir y reprimir cualquier actividad prohibida a los Estados Parte conforme a esta Convención, contenida por personas o en territorio bajo su jurisdicción o control”.

7. El Gobierno Nacional dentro del proceso de Paz, deberá comprometer a los alzados en armas para que en cumplimiento de la presente Convención no empleen, almacenen, produzcan, transfieran minas antipersonales y destruyan las existentes.

Por las anteriores anotaciones, me permito presentar a consideración de los honorables miembros de la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República la siguiente:

#### Proposición

Dése primer debate al Proyecto de ley número 33 de 1998 Senado, “por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción”, hecha en Oslo el 18 de septiembre de 1997.

De lo honorables Senadores, con toda atención,

*Manuel Guillermo Infante Braiman,*  
Senador de la República,  
Ponente Proyecto de ley 033 de 1998.

\*\*\*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 35 DE 1998 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Cooperación Judicial y Asistencia Mutua en Materia Penal entre la República de Colombia y la República Federativa de Brasil”, suscrito en Cartagena de Indias el siete de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

Sobre un tema de tanta importancia para el país, me permito presentar el informe reglamentario para que sirva de base a las discusiones correspondientes.

La cooperación judicial se ha establecido en el marco del respeto entre los Estados y teniendo presente las repercusiones internacionales que en la actualidad ostenta el delito y los altos índices de impunidad existentes en la administración de justicia, se hace necesario que el país tome una postura que convoque a la solidaridad y ayuda recíproca con Brasil.

Las relaciones internacionales imponen deberes de colaboración mutua y Colombia no tiene alternativa distinta a la de cooperar cuando le sea posible dentro del marco legal existente y mostrarse ante el mundo como un miembro activo y transparente de la Comunidad Internacional dispuesto a enfrentar la lucha contra la delincuencia.

La incorporación de la Nación a este espacio jurídico además de tener un interés en el ámbito de la seguridad y la eficacia de la justicia, tiene un carácter de colaboración con el país vecino y a la vez un deseo de lograr un paso más hacia la superación de los problemas delincuenciales, los cuales requieren nuevos instrumentos para evitar que se incrementen.

Viendo de esta manera la necesidad de aunar esfuerzos entre los dos Estados, es favorable acoger la buena voluntad del país vecino de contribuir a la asistencia jurídica en asuntos penales con el fin de adelantar acciones conjuntas de prevención, control y represión del delito en todas sus manifestaciones dentro de los parámetros constitucionales y legales de los correspondientes Estados.

De gran importancia es dejar en claro que el Acuerdo no se aplicará en los siguientes casos:

- a) La detención de personas con el fin de que sean extraditadas ni a las solicitudes de extradición;
- b) El traslado de personas condenadas con el objeto de que cumplan sentencia penal;
- c) La asistencia a particulares o a terceros Estados.

De otro lado, la asistencia tendrá entre sus fines el recaudo de documentos y pruebas lo cual es indispensable dentro de toda investigación con el fin de establecer con certeza la existencia del hecho punible y la responsabilidad del sindicado. Es así como el Código de Procedimiento Penal en su artículo 246 haciendo referencia a la necesidad de la prueba, establece: “Toda providencia debe fundarse en pruebas legal, regular y oportunamente allegadas a la actuación”. Esto significa que el conjunto probatorio del proceso forma una unidad y como tal debe ser examinado y apreciado por las autoridades, por lo tanto la colaboración interestatal se hace indispensable con el fin de evitar que elementos contundentes en una investigación sean evadidos por el agente en un país vecino, más aún, cuando las modalidades delictivas son cada vez más sofisticadas y trascienden las fronteras.

En la actualidad el Gobierno colombiano debe encaminarse hacia el afianzamiento de mecanismos jurídicos orientados hacia la mutua cooperación en la lucha contra el delito, especialmente cuando la facilidad de comunicación y desplazamiento ha roto las barreras geográficas eliminando todo límite para la criminalidad.

Es gracias a Acuerdos de Cooperación Judicial que es posible forzar a los autores del ilícito a responder por los hechos cometidos y a colaborar con la justicia; de esta manera la brecha de la impunidad se reduce porque es más probable el éxito de una investigación cuando ella se realiza con la asistencia mutua entre países vecinos que cuando se adelanta en forma hermética y restringida.

La misma Constitución establece en su artículo 9º, inciso 2º, que: “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”. Esto con firme propósito de no quedar aislados y desconectados del ámbito internacional del cual hacemos parte.

Dentro del estudio de la Estructura y Contenido del Acuerdo se establece que el texto consta de un preámbulo y de cuatro capítulos.

**El Capítulo I.** Establece las Disposiciones Generales entre las cuales se encuentra el artículo 1º, *ámbito de aplicación*, en el cual se determina que el Acuerdo tiene por finalidad la asistencia jurídica mutua en asuntos penales entre las autoridades competentes de las partes. Igualmente se establece que dicha asistencia se hará de conformidad con las disposiciones del Acuerdo y en estricto cumplimiento de sus respectivos ordenamientos jurídicos, para la investigación de delitos y cooperación en procedimientos relacionados con asuntos penales.

Artículo 2º. *El alcance de la asistencia* comprenderá la notificación de actos procesales, recepción y producción o práctica de pruebas, localización e identificación de personas, notificación de personas y peritos para comparecer voluntariamente a fin de prestar declaración o testimonio de la parte Requirente, traslado de personas detenidas a efectos de comparecer como testigos en la parte Requirente o con otros propósitos expresamente indicados en la solicitud, medidas cautelares sobre bienes, entrega de documentos y objetos de prueba, embargo y secuestro de bienes, para efectos de cumplimiento de indemnizaciones y multas impuestas por sentencia judicial de carácter penal.

Artículo 3°. *Autoridades Centrales.*

· Con relación a las solicitudes de asistencia judicial hechas por Colombia, la Autoridad Central será la Fiscalía General de la Nación o el Ministerio de Justicia y del Derecho. Y

· La Autoridad Central para la República Federativa de Brasil será el Ministerio de Justicia.

Artículo 4°. *Autoridades Competentes para la Solicitud de Asistencia.*

Artículo 5°. *Denegación de Asistencia.*

**El Capítulo II** hace referencia a la **forma y contenido de las solicitudes, Ley aplicable, confidencialidad y limitaciones en el empleo de la información, información sobre el trámite de la solicitud, costos:** La parte requerida se encargará de los gastos de diligenciamiento de la solicitud. La parte requirente pagará los gastos y honorarios correspondientes a los peritos, traducciones y transcripciones, gastos extraordinarios producto del empleo de formas o procedimientos especiales y los gastos de viaje.

**El Capítulo III** se refiere a las **Formas de Asistencia, notificaciones, entrega y devolución de documentos oficiales, asistencia en la parte requerida, asistencia en la parte requirente, comparecencia de personas detenidas, garantía temporal, medidas cautelares, otras medidas de cooperación, custodia y disposición de bienes, Responsabilidad, Autenticación de Documentos y Certificados.**

**El Capítulo IV** trata sobre las **Disposiciones Finales. Compatibilidad con otros Tratados, Acuerdos u otras formas de cooperación.**

Analizado entonces el Acuerdo y teniendo en cuenta la situación de la justicia colombiana, se debe concluir que para crear un clima de seguridad y confianza en la sociedad civil es de vital importancia acoger con beneplácito la Cooperación Judicial y la Asistencia Mutua entre la República de Colombia y la República Federativa de Brasil, lo cual constituye no sólo un deber sino una necesidad para la defensa del Estado de Derecho que ha venido siendo golpeado por organizaciones criminales. Y dado a que el Acuerdo mantiene firmes las normas constitucionales, legales y administrativas de los Estados, así como el respeto a los principios de Derecho Internacional, en especial de soberanía, integridad territorial y no intervención, se debe dar vía libre a la lucha conjunta contra la impunidad.

**Proposición**

Santa Fe de Bogotá, D. C., septiembre 25 de 1998

Dése primer debate al Proyecto de ley número 35 de 1998 Senado, por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Cooperación Judicial y Asistencia Mutua en Materia Penal entre la República de Colombia y la República Federativa de Brasil", suscrito en Cartagena de Indias el siete de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

Atentamente,

*Ricardo Losada Márquez,*  
Senador de la República.

## ASCENSOS MILITARES

Santa Fe de Bogotá, D. C., septiembre 30 de 1998

Señores

HONORABLES SENADORES

COMISION SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Senado de la República

Apreciados senadores:

Es para mí un honor presentar ponencia para ascenso del Vicealmirante Sergio Edilberto García Torres, al más alto grado conferido a las Oficiales de nuestra Armada Nacional.

Luego de realizar un detallado estudio de la hoja de vida del Oficial y de la documentación anexa que la sustenta, me permito realizar un recuento de su trayectoria como destacado militar:

Sergio Edilberto García Torres nació en Chiquinquirá, Boyacá, el 4 de mayo de 1943. Ingresó a la Escuela Naval Almirante Padilla como alumno el 15 de enero de 1960. Fue ascendido a Teniente de Corbeta el 10 de diciembre de 1965 y se desempeñó como Oficial de Entrenamiento y Oficial de División del ARC Almirante Padilla, siendo luego trasladado en comisión de estudios a Key West, Estados Unidos, el 2 de febrero de 1967. A su regreso del exterior es designado Jefe de la División de Armamento Principal del ARC Antioquia, Jefe de División en el ARC 20 de julio y Ayudante Privado en el Comando de la Armada.

El señor Oficial García Torres asciende al grado de Teniente de Fragata el 10 de diciembre de 1969 y es asignado como ayudante en la Escuela Naval Almirante Padilla. Posteriormente es nombrado Ayudante Privado en el Comando de la Armada. El 29 de septiembre de 1971 es trasladado al cargo de Jefe de Operaciones del ARC San Andrés, donde permanece hasta el 31 de diciembre del mismo año, fecha en la cual se designa como Segundo Comandante del ARC Quindío. En el segundo semestre de 1973 ejerció el cargo de Oficial de Deberes Generales del ARC Córdoba.

El 10 de diciembre de 1973 se produce el ascenso del señor Oficial Sergio Edilberto García Torres al grado de Teniente de Navío y se le encomienda la Jefatura de Operaciones del ARC Córdoba. En este sitio del escalafón se destaca como Segundo Comandante del ARC Almirante

Tono, Jefe de la División de Evaluación y Control del Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas, Secretario Privado del Gabinete en el Ministerio de Defensa y Jefe del Departamento de Educación Militar Física de la Escuela Naval entre 1975 y 1978. El 23 de mayo de 1978 es designado Adjunto Naval en Madrid, España.

El ascenso a grado de Capitán de Corbeta del señor García Torres se efectúa el 10 de diciembre de 1978. A su regreso de la Comisión Diplomática que desarrolló en Madrid se le asigna como Segundo Comandante del ARC Boyacá y luego como alumno de la Escuela Naval. En 1982 sirvió como Jefe de Selección y Entrenamiento del Comando de la Armada y Segundo Comandante del Plan Neptuno.

En fecha 11 de diciembre de 1982, el Oficial es ascendido al grado de Capitán de Fragata. Con esta graduación permaneció destacado como Segundo Comandante y posteriormente Comandante del ARC Caldas.

Asciende al grado de Capitán de Navío el 11 de diciembre de 1987 y es designado Comandante de la Flotilla de Superficie de la Flota Naval del Atlántico. El 30 de diciembre de 1988 es nombrado Agregado Naval de la Embajada de Colombia en Lima, República del Perú. A su retorno se le asigna como Comandante de la Fuerza Naval del Pacífico.

El señor Oficial Sergio Edilberto García Torres asciende al grado de Contralmirante el 11 de diciembre de 1992 y desde entonces se desempeñó como Director de la Escuela Naval Almirante Padilla; el alto Oficial ha realizado entre otros los siguientes cursos reglamentarios: Basic Wonder Water Weapon Circuitry, Key West, Estados Unidos, 1967; Torpedos MK-44 en el mismo sitio y año; Hidrografía en Cádiz, España, 1971; Master en Dirección de Personal y Relaciones Laborales en Madrid, España, 1979; ESM 672 en Sunnyvale, Estados Unidos, 1982; Operador y Mantenimiento en Hengelo, Holanda, 1982; Sistemas en Kiel, Alemania, 1982; Sistema Vega II-83 en el ARC Caldas, 1984; Misiles MM 40 en el ARC Caldas, 1984; Contabilidad Gerencial y otro de Gerencia Financiera en Lima, 1989 y Alta Gerencia en la Escuela Superior de Administración Pública, 1992.

Así mismo ha sido designado en comisiones a diversos destinos y ciudades en el exterior como son: Operaciones Unitas, Ginebra, Londres, Atenas, Caracas, Egipto, San José y Guantánamo.

Entre las felicitaciones recibidas por el Oficial García Torres, las que superan el medio centenar, puedo mencionar: primer puesto Inspección Operativa, excelente desarrollo Plan Democracia, buen manejo incidente Golfo de Coquivacoa y sobresaliente desempeño conducción curso de Oficial.

Actualmente se desempeña como Comandante de la Armada Nacional, una de las distinciones más loables a la que pueda llegar un Oficial de las Fuerzas Militares de Colombia y ha recibido en su destacada carrera importantes condecoraciones de diversas Fuerzas Armadas Nacionales y Extranjeras entre las que se destaca la Orden de Boyacá en el grado de Gran Oficial. El Almirante Sergio E. García está casado con Rosario Bustamante oriunda de Tolú (Sucre), de cuya unión hay cuatro hijos Rosario Alicia, María del Pilar, Sergio Eduardo y Martha Helena.

Es mi intención como Senador Ponente, insistir en resaltar de la hoja de vida del Vicealmirante García Torres, los siguientes eventos en los cuales este Oficial con sus ejecuciones ha contribuido considerablemente en beneficio de los intereses de la Patria y particularmente en los de la Armada Nacional.

1. Como aplicación de sus estudios sobre Hidrografía y siendo comandante del Buque de Investigación Oceanográfica ARC-Quindío, dirigió el levantamiento hidrográfico de la Bahía Interior de Cartagena para la publicación de la Carta Náutica, facilitando así toda la actividad comercial y portuaria de esta zona del país.

2. Fue Director de la Escuela Naval de Cadetes -Almirante Padilla- durante dos años y medio, realizando las siguientes gestiones.

- Se creó el programa de Pregrado en Ciencias de la Administración, como una opción para que los Oficiales completen su preparación profesional en el área de la Administración Gerencial y Liderazgo.

- Elaboró el proyecto de Estatuto General de Educación Superior dentro de las Fuerzas Militares, el cual desde su aprobación (1994) ha permitido definir la graduación de más de (150) profesionales de la Ingeniería.

- Participó en la implementación en la Costa Atlántica del proyecto de ley de Educación Superior de Colombia.

- Fue el autor del proyecto de mejoramiento de: Remuneración para el personal docente militar.

- Fue el impulsor del proyecto del estatuto docente para el personal civil.

- Implementó la comunicación satelital con otras universidades entre ellas la de España.

3. Es miembro fundador del Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas de la marina (1975), con sede en Cartagena de Indias, el cual se dedica a la Investigación Oceanográfica Marina y Operacional para la orientación de los navegantes, elaboración de Cartografía Náutica Nacional y modelos para control y seguimiento de contaminación marina por hidrocarburos.

4. Ha sido presidente de la Comisión de las Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo UNCTAD, estudios de aspectos de transporte marítimo.

5. Es representante del Comité Andino de Transporte Acuático CAATA para negociar los aspectos de liberación de servicios específicamente en el área de transporte marítimo.

6. Fue comandante de la Corbeta Misilera ARC -Caldas- durante los hechos del Golfo de Coquivacoa en agosto de 1987.

7. En su desempeño como Director General Marítimo durante un periodo de dos años, realizó las siguientes gestiones:

- Se publicaron algo más de 15 Cartas de Navegación.
- Se instaló el Faro de Serranilla.
- Se construyó el Buque Ciénaga de Trupique.
- Se sistematizó el control de Tráfico Marítimo en los principales puertos, lo cual permite una comunicación ágil y directa con embarcaciones que hacen tránsito por estos puertos, entre otros.

Los pormenores de la brillante hoja de vida antes descrita, son el mejor testimonio de la vocación de servicio al país, su constante lucha por alcanzar una formación académica óptima para ponerla al servicio de su buen desarrollo como militar, sumado a sus excelentes calidades humanas, las cuales han sido reconocidas en numerosas ocasiones por sus compañeros y subalternos; acompañado por sus magníficas capacidades de dirección y mando de recursos humanos y materiales, las que han sido ratificadas en cada uno de sus ascensos dentro de la estructura jerárquica de la Armada Nacional, me permiten presentar con un sentido claro de admiración y respeto, proposición positiva a la honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República.

“Dése primer debate para la aprobación del ascenso a Almirante del Vicealmirante de la Armada Nacional, señor Sergio Edilberto García Torres”.

De los honorables Senadores,

*Antonio Guerra De la Espriella,*  
Senador Ponente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 203 - Jueves 1° de octubre de 1998

**SENADO DE LA REPUBLICA**

**PROYECTOS DE LEY**

**Págs.**

Proyecto de ley número 97 de 1998 Senado, por la cual se regulan las funciones de la Superintendencia de Sociedades y se derogan algunas disposiciones sobre grupos empresariales y empresas unipersonales 1

Proyecto de ley número 98 de 1998 Senado, por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 187 de la Constitución Política de Colombia, a fin de establecer la remuneración de los miembros del Congreso ..... 4

Proyecto de ley número 99 de 1998 Senado, por medio de la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas y las Juntas de Vigilancia ..... 5

**PONENCIAS**

Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones sobre el Proyecto de Acto legislativo número 02 de 1998 Senado, por medio del cual se elimina el servicio militar obligatorio y se establece el servicio social obligatorio ..... 11

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 33 de 1998 Senado, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción, hecha en Oslo el 18 de septiembre de 1997 ..... 14

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 35 de 1998 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Cooperación Judicial y Asistencia Mutua en Materia Penal entre la República de Colombia y la República Federativa de Brasil”, suscrito en Cartagena de Indias el siete de noviembre de mil novecientos noventa y siete ..... 18

**ASCENSOS MILITARES**

Se presenta Ponencia para ascenso del Vicealmirante Sergio Edilberto García Torres, al más alto grado conferido a las Oficiales de nuestra Armada Nacional ..... 19