



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123 - 9066

AÑO VII - Nº 316

Santa Fe de Bogotá, D. C., jueves 3 de diciembre de 1998

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
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 147 DE 1998 SENADO

por la cual se adiciona el Título XI del C. P.

DE LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL Y LA DIGNIDAD HUMANA

Artículo 1°. Adiciónase al Título XI del Código Penal el capítulo sexto, denominado "del tráfico de personas", que contendrá las siguientes disposiciones:

Artículo 312a. El que promueva, induzca, constraña, facilite, colabore o de cualquier otra forma participe en la entrada o salida de personas del país sin el cumplimiento de los requisitos legales, incurrirá en prisión de cuatro (4) años a diez (10) años y multa de cien salarios mínimos legales mensuales.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.
De los honorables Senadores,

Juan Martín Caicedo Ferrer,
Senador de la República.

1. EXPOSICION DE MOTIVOS

1.1 Marco conceptual

1.1.1 ¿Qué es el tráfico de migrantes?

La existencia en el mundo de un mercado internacional para el tráfico ilegal de migrantes, es un fenómeno que desde hace algunos años se encuentra en constante incremento como consecuencia de las escasas posibilidades de control de la comunidad internacional y la ausencia o deficiencia de los mecanismos sancionatorios de tales conductas en las legislaciones internas de muchos países que son utilizados, bien como lugares de origen, bien como lugares de tránsito o de destino, para el ejercicio de dicha actividad.

Se entiende por "Migrante" cualquier persona que cruza una o varias fronteras internacionales con la intención de establecerse de manera temporal o permanente en otro país, motivado fundamentalmente, para el fenómeno que nos ocupa, por circunstancias de orden económico, aunque también se encuentran móviles como la eventual solicitud de asilo, o el tratarse de personas a cargo de terceras personas ya establecidas en el país de destino.

De acuerdo con lo sostenido por la Organización Internacional para las Migraciones (O.I.M.), para que un movimiento migratorio internacional sea considerado "tráfico", básicamente debe involucrar la existencia de

un traspaso de dinero u otra forma de pago y la participación de un intermediario -traficante-, quien proporciona al migrante información, documentos de viaje o identidad falsos o robados, medios de transporte formal (vuelos comerciales) o informal (escondidos), asistencia en el cruce de fronteras y acogida y empleo en el país de destino.

El tráfico de migrantes es un negocio lucrativo y atractivo para los traficantes, pues ocuparse de él representa niveles de riesgo mínimos y además cuenta con una creciente demanda, toda vez que día a día aumenta el volumen de personas que intentan salir de sus países de origen, legal o ilegalmente, en busca de mejores condiciones y posibilidades de vida.

1.1.2 Causas

Fundamentalmente son las siguientes causas las que motivan el tráfico humano que nos ocupa:

1. La pobreza constituye el principal factor, que se evidencia en los bajos niveles de ingreso per cápita, la desigualdad en la distribución de los ingresos y en general todas las manifestaciones del subdesarrollo. Por tal razón, es notorio que los movimientos migratorios de este tipo son originados en países pobres y terminan en aquellos que tienen la posibilidad de ofrecer a sus habitantes mejores condiciones de vida.

La situación se ve agravada por el hecho de que el crecimiento demográfico, desprovisto del suficiente crecimiento económico correlativo, genera grupos de desempleados que aumentan día a día.

2. Además de los factores económicos, existen móviles de tipo político como son la represión, la violación de derechos humanos, la violencia generalizada y los conflictos armados.

3. También se pueden dar movimientos migratorios como consecuencia de cambios en el medio ambiente, reflejados en catástrofes naturales (terremotos, inundaciones, etc.), fluctuaciones naturales (cambios climáticos) y la degradación ocasionada por los seres humanos (deforestación, agotamiento de los suelos, contaminación).

4. El tráfico de migrantes también se ha hecho propicio en atención a que las políticas de migración de los países de recepción se han hecho cada vez más restrictivas, reduciéndose así las posibilidades de acceso legal a los mismos, e igualmente, teniendo en cuenta que algunas naciones han abandonado las restricciones de salida que otrora aplicaban, verbigracia los países de la ex Unión Soviética y otros como Cuba, este último del cual el fenómeno de emigración de sus nacionales ha hecho sentir fuertemente su efecto en América Latina y particularmente en México y Colombia.

5. Los factores de atracción que se presentan en algunos países de destino también suelen estimular la migración, como sucede con la percepción de mejores posibilidades económicas, la afinidad cultural o la presencia de compatriotas.

1.1.3 Consecuencias

De otro lado, dicho tráfico genera una serie de efectos negativos que pueden ser compilados en dos grandes ítems: 1) la existencia del tráfico per se, genera un medio ilícito para la consecución de recursos y 2) el tráfico ocasiona el crecimiento de las comunidades clandestinas de migrantes. Estas consecuencias eliminan cualquier beneficio logrado por el mantenimiento de sistemas ordenados de migración legal, reduciendo su confiabilidad y eficacia, a nivel internacional.

Todas las actividades que giran alrededor del tráfico de migrantes hacen que se constituya en una clara violación de las leyes y las fronteras internacionales, con graves implicaciones para los derechos humanos y la soberanía nacional. La existencia de una economía paralela, que obtiene cuantiosos beneficios del tráfico de migrantes, y que sobrevive gracias a la presencia de grupos criminales cada vez más poderosos en los países de origen, tránsito y destino, o donde quiera que se encuentre establecida la red, hacen urgente la adopción de estrictas medidas de control en las zonas fronterizas y los puertos de entrada y salida de los países. Las prácticas paralelas como la falsificación, la corrupción de funcionarios, y la expansión de otras actividades ilegales como el narcotráfico y la prostitución, se ven igualmente incentivadas.

La condición de Colombia en relación con el tráfico ilegal de migrantes tiene una doble connotación: a la vez que país de tránsito de estas personas hacia terceros Estados, en no pocas oportunidades se convierte en destino de la migración ilegal, tanto voluntariamente por parte de ella, como cuando es abandonada o estafada por el traficante, que la abandona normalmente indocumentada en el país o cuando es detectada por las autoridades.

A este respecto es oportuno traer a colación las conclusiones arrojadas por un estudio elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (O.I.M.), sobre la condición de los países del área americana en relación con el tráfico de migrantes:

“5.1b. América. Canadá y los Estados Unidos son casi exclusivamente países de destino. Los Estados Unidos se han visto particularmente afectados, recibiendo cada año, según las previsiones, a más de 100.000 migrantes objeto del tráfico proveniente de todas partes del mundo.

... Los países de América Central son fundamentalmente países de origen, que alimentan las corrientes de migrantes objeto del tráfico hacia el Norte con destino a México y los Estados Unidos... **Sudamérica comprende países de origen (especialmente Colombia y Perú), países de destino (Argentina y Venezuela)... Los migrantes que abandonan o transitan por América Latina se dirigen hacia América del Norte y Europa Occidental.**

Los países de origen abundan en el Caribe. Los dominicanos y haitianos recurren al tráfico de migrantes para desplazarse a Estados Unidos y a Europa Occidental. Las Bahamas, la República Dominicana y Puerto Rico se utilizan como puntos de tránsito para éste y otro tipo de corrientes con un destino ulterior...” (negritas fuera del texto. Tomado de “Tráfico de Migrantes: características y tendencias de las distintas regiones del mundo. Respuesta Internacional al Tráfico de Migrantes y Salvaguardia de los derechos de los Migrantes” Documento de trabajo presentado por la O.I.M, al undécimo Seminario de la OIM sobre la Migración; 26-28 de octubre de 1994, Ginebra, Suiza).

También deben ser tenidos en cuenta la gran cantidad de riesgos que a lo largo de los desplazamientos, corren los migrantes objeto de tráfico, ya que las condiciones de los viajes no son las mejores y siempre existe el peligro de ser heridos o muertos. A pesar de que los desplazamientos por vía aérea son más seguros, siempre persiste la posibilidad de ser descubiertos por las autoridades y ser abandonados en cualquier punto del recorrido por el traficante.

A todo lo anterior debe agregarse que la actividad del traficante, considerada con independencia de la eventual comisión de otros delitos

de los que se valga como medios para alcanzar sus objetivos, carece de entidad como ilícito penal en el ordenamiento jurídico colombiano, ello ha motivado que aunque el DAS en varias oportunidades haya logrado establecer la identidad de tales individuos, no pueda comprometer su responsabilidad penal por el solo hecho de traficar con migrantes, mientras no logre demostrar su participación en otros hechos punibles conexos con la actividad a que se dedican.

Al implementar un sistema de control migratorio más eficiente y acorde con las necesidades actuales, será posible ejercer una vigilancia más estricta sobre aquellos puntos por los cuales se ha establecido que están accediendo los migrantes objeto de tráfico.

Empero, es imprescindible contar con las herramientas legales que permitan sancionar efectivamente a las personas que han hecho de esta reprochable actividad, una verdadera industria.

1.2. Marco constitucional y legal

1.2.1. *¿Cuál es el bien jurídico cuya tutela se pretende mediante la tipificación del tráfico de migrantes como delito?*

Debe precisarse ante todo que la conducta que merece reproche por parte de la legislación penal no es la del migrante que está siendo objeto del tráfico. Finalmente él obra de manera libre en la mayoría de los casos, aunque en no pocos de ellos se decide a emprender la aventura, teniendo en cuenta los engaños de que se valen los traficantes. El proceder de los migrantes es sancionado por la normatividad vigente en materia migratoria, que prevé la adopción de medidas de carácter administrativo que castigan las irregularidades en que incurran los extranjeros que ingresan a nuestro país sin el cumplimiento de los requisitos legales o se dedican a actividades para las cuales carecen de autorización o no son convenientes para la comunidad colombiana. Tales sanciones que mediante acto administrativo impone el DAS, son la multa, la deportación y la expulsión, previos los procedimientos e invocando las causales que establece el Decreto 2371 del 26 de diciembre de 1996, régimen de extranjería vigente en Colombia desde el 8 de marzo de 1997.

Normalmente, la decisión que se adopta en relación con los extranjeros que son sorprendidos incurriendo en infracciones a la ley migratoria con el propósito de acceder a nuestro país o a un tercero, dentro de una operación de “tráfico”, es la de deportación hacia sus países de origen, salvo que hayan cometido algún delito en territorio colombiano, como con frecuencia ocurre (tráfico de estupefacientes, falsedades documentales o personales, entre otros).

Pero la conducta que en realidad resulta censurable, al punto que amerita su tipificación como delictual, es la del traficante, la de la persona que a cambio de una remuneración se compromete a transportar seres humanos a un determinado país de destino, garantizando la consecución de todos los medios, legales o ilegales, que conduzcan a la realización de dicho propósito.

En este punto es válido rescatar el argumento esbozado por la Fiscalía General de la Nación cuando se encontraba en trámite en el Congreso de la República el proyecto que habría de convertirse en la Ley 360 de 1997, mediante la cual se hicieron más gravosas las penas para algunos delitos contra la libertad y el pudor sexuales, para sustentar la permanencia dentro del ordenamiento penal colombiano, del punible consistente en la trata de mujeres y de menores.

El aludido fundamento consiste esencialmente en que esta actividad, que se trata ni más ni menos que de comerciar con mujeres y/o menores de edad, a lo que conduce es a cosificar al ser humano, que es la más aberrante manera de desconocer su dignidad. Transcribimos el siguiente aparte del estudio elaborado por la Unidad de Delitos contra la libertad y el Pudor Sexuales de la Fiscalía General de la Nación a este respecto, porque cobra todo su valor en punto a la intención de tipificar como punible el tráfico de migrantes:

“El proyecto de ley que cursa en el Congreso respecto de este punible (refiriéndose a la trata de mujeres y de menores) despenalizó la trata de mujeres aduciendo que las mujeres mayores de 18 años ‘son personas conscientes, plenamente capaces para asumir comportamientos no solo en el país sino fuera de él’, desdibujando su finalidad, **puesto que no es el de impedir que una mujer mayor de edad, en forma libre, voluntaria y**

en el ejercicio pleno de sus facultades se dedique a la prostitución dentro o fuera del territorio nacional, sino el de evitar que la actividad sexual se convierta en una mercancía o un servicio más en el tráfico económico internacional.

Además, al despenalizar esa conducta se olvida que la mujer merece una especial protección, ya que esa es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, **y que en primer lugar no es ni social, ni moral ni éticamente posible admitir que el cuerpo de las personas se convierta en un producto para exportar como el café o el banano**, y en segundo término dentro de ese comercio carnal no hay una relación de oferta y demanda clara y equitativa, pues **el promotor o facilitador de ese negocio, al igual que el estafador, engaña a sus víctimas y bajo promesas de nuevas y mejores condiciones de vida induce a las mujeres a dar su consentimiento, cuando en verdad el objetivo y la realidad es la de 'explotarlas'**" (negrilla fuera de texto. Tomado de "Acotaciones al proyecto de ley que reforma el Título XI del Código Penal que cursa en el Congreso, Fiscalía General de la Nación, Unidad de Delitos contra la Libertad y el Pudor Sexuales, octubre de 1996, páginas 8 y 9).

Un razonamiento de similar naturaleza puede efectuarse en relación con el tráfico de migrantes: el objetivo de tipificarlo como delito no es el de impedir que una persona mayor de edad, en forma libre, voluntaria y en el ejercicio pleno de sus facultades decida emigrar de su país de origen o de residencia en búsqueda de mejores condiciones de vida, aunque en el trayecto corra los más elevados riesgos, que ponen en juego incluso su libertad y su vida mismas, sino que el fin último de la iniciativa es el de evitar que la persona humana como tal se convierta en una mercancía o un servicio más en el tráfico económico internacional.

Además, al igual que en la trata de blancas, el promotor o facilitador del tráfico de migrantes en muchos casos estafa a sus víctimas, engañándolas para obtener su consentimiento con la promesa de excelentes condiciones tanto de viaje como de vida en el país de destino, cuando en realidad lo que el actuar de las autoridades ha revelado es que en no pocas ocasiones abandonan a los migrantes en países "intermedios" dentro del viaje, indocumentados, a merced de las autoridades y sin ningún recurso.

1.2.2 *La dignidad humana en el ordenamiento jurídico colombiano*

Claro como se encuentra que el tráfico de migrantes es una actividad que compromete la dignidad de la persona humana, veremos ahora la trascendencia de este valor dentro de la normatividad vigente en nuestro país, desde dos puntos de vista: el del derecho internacional, cuyas disposiciones en materia de derechos humanos hacen parte de la legislación interna por expreso mandato del artículo 93 constitucional, y el de estricto derecho interno, dado por la regulación del artículo 10 de nuestra Carta Política y la hermenéutica que del mismo ha efectuado la Corte Constitucional.

Por cuanto respecta al primer aspecto, son numerosos los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Colombia, que prevén la dignidad humana como un derecho inalienable del hombre, inherente a su condición de tal, y que por lo tanto obligan al Estado colombiano a adoptar todas las medidas conducentes a garantizar el respeto a tan cara garantía de las personas. Si una actividad de la naturaleza del tráfico de migrantes se desarrolla en territorio de nuestro país, el Estado debe implementar los mecanismos tanto legales como prácticos que la restrinjan y la sancionen adecuadamente. Por esa razón, la tipificación del tráfico de migrantes como delito por nuestro ordenamiento penal no es nada diferente al cabal acatamiento por parte de nuestras instituciones, de la normatividad supranacional que las vincula y las obliga a respetar y hacer respetar la dignidad humana.

Algunos de los precitados instrumentos que prevén la dignidad humana como derecho fundamental, inalienable, inenajenable, indisponible e inherente a la persona, son:

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporado a nuestra legislación por la Ley 74 de 1968.
- Convención americana sobre derechos humanos, Ley 16 de 1972.

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Ley 51 de 1981.

- Convenios I, II, III y IV de Ginebra; Protocolos adicionales I y II, Ley 5ª de 1960 - Convención sobre los derechos del niño, Ley 12 de 1991.

- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Ley 70 de 1986.

De otro lado, en el ordenamiento constitucional colombiano la dignidad humana tiene una relevancia trascendental. A voces del artículo 1º, de la Carta, Colombia es un Estado Social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, **fundada en el respeto de la dignidad humana**, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

Es, pues, la dignidad humana, uno de los cuatro valores escogidos por nuestra Constitución Política como fundantes del Estado colombiano. Junto con el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general, son los postulados que deben informar no solo todas y cada una de las normas que integran el ordenamiento jurídico nacional, sino el actuar de las instituciones del Estado y la convivencia misma en sociedad. Al respecto se ha pronunciado en reiteradas oportunidades el más alto Tribunal de la jurisdicción constitucional, a saber:

"El respeto de la dignidad humana debe inspirar todas las actuaciones del Estado. Los funcionarios públicos están en la obligación de tratar a toda persona, sin distinción alguna, de conformidad con su valor intrínseco (C. P., arts. 1º, 5º y 13). **La integridad del ser humano constituye razón de ser, principio y fin último de la organización estatal.**

El principio fundamental de la dignidad humana no solo es una declaración ética sino una norma jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades (C. P. art. 1º) Su consagración como valor fundante y constitutivo del orden jurídico obedeció a la necesidad histórica de reaccionar contra la violencia, la arbitrariedad y la injusticia, en búsqueda de un nuevo consenso que comprometiera a todos los sectores en la defensa y respeto de los derechos fundamentales" (Corte Constitucional, sentencia T-499 de agosto 21 de 1992, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Negrillas y subrayas fuera de texto).

"La dignidad humana y la solidaridad son principios fundantes del Estado Social del Derecho. Las situaciones lesivas de la dignidad de la persona repugnan al orden constitucional por ser contrarias a la idea de justicia que lo inspira. La reducción de la persona a mero objeto de una voluntad pública o particular ... los tratos crueles, inhumanos o degradantes (C. P. art. 120) simplemente aquellos comportamientos que se muestran indiferentes ante la muerte misma ... son conductas que desconocen la dignidad humana y, en caso de vulneración o amenaza de derechos fundamentales, pueden ser pasibles de repulsa inmediata por vía de la acción de tutela, sin perjuicio de las acciones legales correspondientes" (Corte Constitucional, sentencia T-505, agosto 28 de 1992, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz" (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Sobran, en consecuencia, justificaciones de orden tanto constitucional como legal, y mas allá, de carácter ético y humano, que sirven de fundamento para convertir en delito la reprobable actividad del tráfico de migrantes.

1.3 **En la comunidad internacional: una cruzada contra el tráfico de migrantes que incluye como elemento fundamental su criminalización.**

Los resultados de múltiples eventos internacionales convocados por organismos que a nivel mundial se ocupan del fenómeno migratorio son unánimes en presentar como una prioridad la penalización del tráfico de migrantes por todas las razones que se han expuesto en precedencia. Así lo demuestra también la experiencia del derecho comparado, como que en las legislaciones internas de varios países ha sido contemplado ya como ilícito penal. Veamos.

a) La *Conferencia Ministerial sobre la Cooperación Europea para Prevenir la Migración Descontrolada*, celebrada en Budapest en febrero de 1993, produjo una serie de recomendaciones entre las que se encuentran: "a. **Criminalización del contrabando de migrantes ilegales ... c.**

Establecimiento de unidades especiales y servicios para combatir las actividades de redes de migración ilegal...” (Conference to Prevent Uncontrolled Migration: draft recommendations. s.1.: Budapest, 1993. 16 p. Conference to prevent Uncontrolled Migration, Budapest, 15-16 February 1993);

b) Los comunicados de prensa de la Organización Internacional para las Migraciones (O.I.M.) elaborados en el marco del seminario que analizó la respuesta internacional al tráfico de migrantes, incluyen entre sus ideas más destacadas... “c. el tercero, señala que si bien el tráfico es un negocio que hay que eliminar, deben protegerse los derechos humanos y la dignidad de los migrantes, ya que ellos son víctimas del tráfico...” (Comunicados No. 723, 724, 725 y 726, Ginebra: IOM, 1994. 10 p.);

c) Análisis de algunos instrumentos internacionales y medidas prácticas adoptadas en el ámbito europeo, relacionados con el tráfico internacional de migrantes, concluyen que «existen deficiencias, relativas al carácter jurídico de dichos documentos: no son legalmente vinculantes, es decir, no tienen carácter obligatorio, sino que se limitan a formular recomendaciones, llamadas o declaraciones, o a dar directrices políticas... El presente documento examina las cuestiones más inquietantes en relación con el tráfico de los migrantes y propone un marco político general que al mismo tiempo permita salvaguardar los derechos de los migrantes y combatir con eficacia el tráfico y la trata ilegal de migrantes. Las observaciones y propuestas se basan en la experiencia de las iglesias y de las ONG; entre las observaciones se destaca la necesidad de establecer un marco general que refuerce el poder de la ley...” (Recientes instrumentos jurídicos y medidas internacionales en relación con el tráfico internacional de migrantes: tendencia y eficacia. Geneva: IOM, 1994. 7 p. IOM Seminar on Migration: International Response to Trafficking in Migrants and the Safeguarding of Migrants Rights, 11, Geneva, 26 October 1994).

d) En **Estados Unidos** existe una clara política de Estado orientada a combatir el tráfico de migrantes, que comprende:

Iniciativas anti-tráfico en el crimen organizado, lo que se logra con investigación, esfuerzos coordinados y prosecución extraterritorial;

b) Iniciativas Legislativas. En Estados Unidos las enmiendas al Acta de Inmigración y Nacionalidad han hecho que el tráfico de extranjeros a Estados Unidos sea castigado con 10 años de cárcel.

La Ley de 1995 relativa al Contrabando de Extranjeros sanciona penalmente dicha conducta, en sus secciones 100 y 200. La Sección 100 puede resumirse así:

La sección 100 a) define los delitos penales de contrabando, encubrimiento o transporte de personas que entran ilícitamente, o de incitación a dicha entrada ilícita, y estipula el castigo de los que contravengan las disposiciones de la misma.

La sección 100 b) estipula el embargo y decomiso de los bienes que faciliten, que estén destinados a facilitar, o que se utilicen en la comisión de un acto en contravención de la sección 100 a). En virtud de la sección 100 b); ciertos bienes están exentos de embargo y decomiso. La Sección 100 b) también estipula lo que debe hacerse con los bienes embargados o decomisados.

La sección 100 c) estipula que la persona declarada culpable de contravenir la sección 100 a) o la sección 200, entregará en decomiso ciertos bienes a los Estados Unidos, independientemente de cualquier disposición legal estatal o local.

La sección 200 da autoridad para multar al transportista por cada extranjero que traiga al país sin documentos de entrada válidos. También da autoridad para reducir, reembolsar o dispensar la multa. Esta regulación relativa a multas está incluida, en el ordenamiento jurídico colombiano, en el Decreto 2371 de 1996, que faculta al Director de Extranjería y a los Directores Seccionales del DAS para multar, luego de un procedimiento administrativo, a las personas naturales o jurídicas que infrinjan las obligaciones que les impone el régimen de extranjería.

El siguiente es el texto de la normatividad que en los Estados Unidos tipifica el ilícito denominado “contrabando de migrantes”.

“TITULO...
TRAER Y ENCUBRIR A CIERTOS EXTRANJEROS
SECCION 100

a) Sanciones penales

1. a) todo aquel que:

i) A sabiendas de que una persona es extranjera, traiga o trate de traer a Estados Unidos en cualquier forma a dicha persona a un lugar que no sea un puerto de entrada designado o a un lugar que no esté designado por el Director de Inmigración, sin tener en cuenta si dicho extranjero ha recibido de antemano autorización oficial para llegar a Estados Unidos o entrar o residir en el mismo y sin tener en cuenta cualquier medida oficial futura que pueda tomarse con respecto a dicho extranjero;

ii) A sabiendas o con indiferencia temeraria de que un extranjero ha llegado a Estados Unidos o entrado o permanece en el país en contravención de la ley, transporta, desplaza o trata de transportar o desplazar a dicho extranjero en Estados Unidos, por medio de algún transporte o de otro modo, para la continuación de dicha contravención de la ley.

iii) A sabiendas o con indiferencia temeraria de que un extranjero ha llegado a Estados Unidos o entrado o permanece en el mismo en contravención de la ley, oculta, encubre o protege de la localización, o trata de ocultar, encubrir o proteger de la localización a dicho extranjero en cualquier lugar, incluido cualquier edificio o medio de transporte;

iv) Insta o incita a un extranjero a llegar a Estados Unidos o a entrar o a residir en el país a sabiendas o con indiferencia temeraria de que dicha llegada, entrada o residencia contraviene la ley o la contravendrá; o

v) I) Participa en una conspiración para cometer cualquiera de los actos precedentes; o

II) Ayuda o instiga en la comisión de cualquiera de los actos precedentes, será castigado según lo dispuesto en el inciso b);

B) Todo aquel que contravenga el inciso a) por cada extranjero con respecto al cual ocurra dicha contravención;

i) En el caso de una contravención del inciso a) i), será multado, encarcelado no más de 10 años o castigado con ambas penas;

ii) En el caso de una contravención del inciso a) ii), iii), iv), o v) I) II), será multado, encarcelado no más de 5 años o castigado con ambas penas;

iii) En el caso de una contravención del inciso a) i), ii), iii), iv) o v) I) II), durante la cual y en relación con la cual cauce grave lesión corporal a cualquier persona, o ponga en peligro la vida de cualquier persona, será multado o encarcelado no más de 20 años o castigado con ambas penas; y

iv) En el caso de una contravención del inciso a) i), ii), iii), iv) o v) I) II), que cause la muerte de cualquier persona, será multado o castigado con la pena capital o encarcelado por cualquier número de años o de por vida o castigado con ambas penas;...”;

e) En **Canadá**, inspectores de aduana, en el desempeño habitual de sus actividades para controlar el tráfico de sustancias prohibidas en el correo internacional y en encomiendas, “han observado un aumento creciente de paquetes sospechosos que contienen pasaportes, documentos de viaje y otros documentos de identidad. Estos se han encontrado disimulados en el interior de libros, álbumes de fotografías, escondidos en pequeños artefactos o cosidos en el forro de vestimentas. Esto involucra actividad de crimen organizado, lo cual preocupa a Canadá, ya que cuando una organización de tráfico de migrantes tiene en su poder un pasaporte robado o ilegalmente conseguido, el próximo paso es entregarlo a un conspirador en otro país para vendérselo al migrante ilegal que lo necesita. Por ello en junio de 1994 el Parlamento canadiense introdujo enmiendas a la legislación existente, que significa que los que resulten culpables de importar o exportar, por correo u otro medio, una visa, un pasaporte u otro documento de viaje, o cualquier documento o cosa que pueda servir para identificar a una persona, recibirá el castigo de multas de hasta cinco mil dólares o prisión por no más de seis meses, o ambas medidas”. (Recommendation for document seizure legislation. Geneva: OIM, 1994, 4 p. IOM Seminar on Migration: International response to trafficking in Migrants and the safeguarding of Migrant Rights, 11, Geneva. 26-28 October 1994). (Subrayas fuera del texto);

f) Por lo que respecta a **España**, en dicho país se han adoptado una serie de importantes medidas que, no obstante, no han logrado erradicar por completo el tráfico de migrantes. Además de las disposiciones de carácter policial implementadas con el propósito de controlar tales flujos, que además se derivan de los compromisos adquiridos por España como miembro de la Unión Europea y del Tratado de Schengen, se han adoptado medidas de carácter legislativo (pena de prisión y multas para los que favorecen la inmigración clandestina de trabajadores) y de carácter administrativo para evitar los ingresos irregulares al país (establecimiento de un contingente anual de mano de obra inmigrante);

g) **Panamá**, que padece el problema del tráfico de migrantes en unas circunstancias muy similares a las de Colombia, toda vez que si bien es utilizado fundamentalmente como país de tránsito, también se ha visto convertido en país de destino—casi siempre obligado, por la acción de las autoridades—de la migración ilegal, introdujo una reforma a la legislación penal para tipificar expresamente el tráfico de migrantes, mediante ley expedida en 1996, cuyo artículo 10 establece:

“Adiciónase el artículo 310-A al Código Penal, así: El que intervenga de cualquier forma en el tráfico de personas, con el consentimiento de éstas, evitando o evadiendo fraudulentamente, de alguna manera, los controles de migración establecidos en el territorio continental de la República, será sancionado con pena de 5 a 10 años de prisión”.

A su vez, sea del caso referir que el artículo 310 del Código Penal de ese país preceptúa:

“El que dirija o forme parte de una organización de carácter internacional dedicada a traficar con personas o drogas será sancionado con prisión de 10 a 15 años”;

h) En **Honduras**, el Decreto número 120 de 1994 establece en su artículo 1º: “Reformar el artículo 195 del Código Penal, contenido en Decreto número 144-83 del 23 de agosto de 1983, el cual se leerá así:

Artículo 195. Quien ilegalmente condujere a hondureños, extranjeros en tránsito o residentes para internarlos en territorio extranjero o para someterlos al poder de un tercero o alistarlos en ejército extranjero, incurrirá en pena de reclusión de cinco a nueve años.

La sanción será incrementada de uno a dos tercios cuando quienes incurran en el delito de que se trata, sean empleados o funcionarios públicos.

También deberá ser incrementada la sanción de uno a dos tercios si como consecuencia del delito que se está tipificando, los sujetos pasivos del mismo, sufrieren privaciones de la libertad en el extranjero, fueren víctimas de delitos o en caso de muerte aunque ésta se produjere en forma accidental”.

1.4. Importancia del proyecto de ley para la autoridad migratoria colombiana

1.4.1. El auge de esta actividad en Colombia. Sus repercusiones sociales

El tráfico ilegal de migrantes es un fenómeno al cual Colombia hasta hace algunos años se había mantenido ajena, pero fundamentalmente a partir de 1995 se ha observado un notable incremento en el flujo de ciudadanos provenientes de países como Jordania, Líbano, Vietnam, Corea, China, India, Irán, Cuba, Nigeria, Ghana y Senegal, entre otros. Las investigaciones y acciones operativas adelantadas tanto por la Dirección de Extranjería, como por las Direcciones Seccionales del Departamento Administrativo de Seguridad han permitido detectar y desarticular verdaderas organizaciones dedicadas a esta actividad y otras que resultan conexas a ella, como el tráfico de estupefacientes y la comercialización de documentación falsificada.

Particular atención merece el creciente número de casos presentados en el archipiélago de San Andrés y Providencia y en algunos puntos de la Costa Atlántica colombiana, fundamentalmente Cartagena y el área costera del departamento de Córdoba, en donde se ha logrado detener el tránsito de grupos de hasta treinta extranjeros, fundamentalmente de nacionalidad china e hindú, quienes se dirigían hacia los Estados Unidos, en no pocos casos provistos de documentación falsa y pretendiendo tomar rutas que por Centroamérica les condujesen hacia el norte del continente.

Empero, si bien resulta positivo el lograr detectar y detener a los migrantes ilegales y a los traficantes en territorio colombiano, por regla general el Departamento Administrativo de Seguridad se ve abocado a resolver un importantísimo problema, cual es el de conseguir los recursos para retornar a los migrantes hacia sus países de origen, que normalmente, como ya se expuso, pertenecen a los continentes asiático o africano, lo cual implica de suyo, elevados costos que la autoridad colombiana no está en capacidad de asumir.

De otro lado, mientras la devolución de los extranjeros se hace posible una vez de alguna manera se logra obtener los recursos, no hay entidad cuyo presupuesto dé abasto para mantener a los casi siempre numerosos grupos de personas que normalmente carecen de los más mínimos recursos para proveerse lo necesario para subsistir, como quiera que han sido abandonadas por los traficantes, quienes se llevan su dinero y sus documentos (la documentación es otro gran inconveniente a sortear, porque estos migrantes suelen guardar total hermetismo sobre su nacionalidad y es preciso acudir a múltiples representaciones diplomáticas de países de los cuales parecen provenir, a efecto de que los documentos, trámite que es sumamente engorroso y dilata la efectividad de cualquier medida que pueda poner término al problema social en que resulta convertida la permanencia de dichas personas en el país).

Tampoco puede perderse de vista que Colombia es un centro idóneo para el tráfico de migrantes, dada la multiplicidad de condiciones internas del país que favorecen esta actividad, debiéndose destacar el auge de organizaciones especializadas en la preparación y comercialización de documentación falsa (pasaportes de cualquier nacionalidad, documentos de viaje, etc.), y la poca dificultad que reviste la burla de los sistemas de control migratorio existentes, particularmente en las zonas fronterizas, atendiendo a su extensión, a las condiciones geográficas, que hacen de suyo complicada cualquier gestión de control y adicionalmente a la gravedad de las circunstancias de orden público en algunos de tales lugares, que dificultan aún más la presencia y la labor de las autoridades del Estado, con mayor razón si se tiene en cuenta la escasa disponibilidad de recursos técnicos y humanos para el efecto.

Este es el panorama que actualmente se presenta en extensas áreas de las fronteras colombo-ecuatoriana y colombo-panameña, circunstancia que naturalmente facilita el tráfico de migrantes, toda vez que son estos dos países vecinos, los principales lugares de tránsito utilizados para realizar esta suerte de movimientos.

1.4.2. Algunos de los casos detectados por el D.A.S. que ponen en evidencia la gravedad del fenómeno

a) En informe presentado a la División de Visas del Ministerio de Relaciones Exteriores el 13 de marzo de 1997, se pone de presente la actividad a la cual se estaban dedicando ciudadanos africanos en Colombia, quienes a la vez que eran objeto de tráfico de migrantes, se ocupaban del transporte de droga hacia Europa y Estados Unidos. Mediante procedimientos de inteligencia se detectó que estos nacionales fundamentalmente de Liberia, Sierra Leona, Ghana, Nigeria y Namibia, entre otros países, ingresaban por el aeropuerto Eldorado en calidad de turistas y se desplazaban hacia hoteles ubicados en el centro de la ciudad, donde tenían una persona que al mismo tiempo que encabezaba la red de traficantes de migrantes, actuaba como contacto entre las mafias de la droga y los extranjeros, en la entrega de cocaína para ser enviada a Europa.

Verificado el procedimiento de policía judicial correspondiente, fueron retenidos aproximadamente 53 africanos dedicados al transporte de cocaína, de los cuales 21 tenían en su poder el alcaloide, por lo cual fueron retenidos. Además se incautaron aproximadamente 40 kilos de cocaína, elementos propios para su embalaje y transporte como cinta autoadhesiva negra, bolsas plásticas, grameras, mantequilla, tijeras, bisturíes, balanzas y aceite además, cada uno de estos foráneos tenía en su poder inexplicablemente entre tres mil y cinco mil dólares.

Estas personas sacaban la droga del país camuflada en bolsas que eran digeridas e iban recubiertas por papel carbón y cinta aislante para evitar ser detectadas por los scanner y equipos de rayos X;

b) Todas estas circunstancias fueron expuestas en el seno de la Comisión Nacional de Migración, durante su reunión del 4 de diciembre

de 1997. Este organismo interinstitucional es el llamado por la ley (artículo 2° del Decreto 2371 de 1996, régimen de control migratorio y de extranjeros vigente en nuestro país) a fijar la política migratoria del Estado colombiano. Como resultado de la exposición del DAS, en la cual se planteó la grave situación a que se exponía el país a raíz del tráfico de migrantes y las demás actividades ilícitas que de él pendían, se convino recomendar al Ministerio de Relaciones Exteriores exigir el requisito del visado para entrar a Colombia a los nacionales de 74 países, básicamente a aquellos en los cuales se estableció que tenía origen este fenómeno.

La recomendación de la Comisión Nacional de Migración fue acogida por la Cancillería, que mediante la Resolución número 465 del 20 de febrero de 1997, y salvo lo dispuesto en convenios bilaterales vigentes, implementó la exigencia de visa a los nacionales de 74 países, casi todos del continente africano, como fue ampliamente conocido por la opinión pública;

c) Investigaciones adelantadas por el DAS en San Andrés Isla han arrojado como resultado que en dicho lugar se encuentran asentados entre 450 y 500 ciudadanos nicaragüenses, muchos de ellos en permanencia ilegal, quienes por ser ampliamente conocedores de las rutas marítimas que de la Isla conducen hacia Centroamérica, se dedican a ofrecer sus servicios como transportistas de las bandas de traficantes de migrantes.

Se ha detectado además que ciudadanos de nacionalidad hindú utilizan la ruta Caracas-Barranquilla-San Andrés o Caracas-Bogotá-San Andrés, con el propósito de emigrar hacia Estados Unidos por la vía marítima descrita en precedencia, Managua-Golfo de México. Los traficantes se encargan de hacer los contactos con los lancheros, quienes en motonaves con potentes motores utilizan cualquier sitio de la isla a altas horas de la noche para iniciar la travesía.

Este fenómeno también se presenta con nacionales del Perú y de Ecuador que provenientes de Cali en vuelos nacionales, pretenden iniciar la misma travesía hacia el centro y norte del continente. Muchas veces estos extranjeros son abandonados por los traficantes o detectados por las autoridades y entonces se quedan en San Andrés, con las graves consecuencias sociales que ello implica.

Para la muestra, solamente uno de muchos ejemplos: el 28 de septiembre de 1996 fue interceptada una motonave de bandera colombiana en aguas internacionales por guardacostas norteamericanos, quienes la pusieron a disposición del comando específico de la Armada en San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En la embarcación viajaban 18 hindúes y 23 chinos, todos indocumentados, sin recursos económicos y en condiciones inhumanas, al punto que buena parte de ellos se encontraban enfermos.

Fue preciso deportar a los extranjeros, con las dificultades económicas y para su documentación que ello conllevó, mientras lo cual ocasionaron un grave problema social en la Isla dadas sus condiciones, pero como el tráfico de migrantes no está penalizado, no fue posible hacer nada en contra de los responsables de este hecho;

d) El 18 de octubre de 1996 fueron detenidos 18 hindúes en Cartagena por la Sijin, en las mismas condiciones que las de los precitados de San Andrés, siendo el segundo caso de esa magnitud que se presentaba en dicha ciudad, toda vez que días antes de la Cumbre de Países No Alineados, miembros del C.T.I. retuvieron a 18 extranjeros de la misma nacionalidad, quienes también eran objeto de tráfico de migrantes;

e) El 1° de octubre de 1996, funcionarios del DAS se desplazaron al sitio Paso Nuevo, municipio de San Bernardo del Viento en el departamento de Córdoba, punto costero ubicado frente a la Isla Fuerte, en la cual informaciones de inteligencia indicaban que aproximadamente 500 o 600 extranjeros de nacionalidad china se encontraban a la espera de ser transportados hacia Centro y Norteamérica vía marítima por las costas de San Blas (República de Panamá).

Se estableció que efectivamente la presencia de estos extranjeros fue notoria para la población de la isla y que se alojaron en un hotel en condiciones inhumanas, de hacinamiento y soportando hambre, a la espera de un contacto que les indicaría la manera de llegar hasta Panamá.

Con base en estos hechos, se coordinó con la Policía Nacional, que no tenía representantes en la isla, su presencia en el lugar de manera permanente para controlar esta y otro tipo de irregularidades que se presentaban en ella.

f) El 6 de noviembre de 1996 los grafólogos adscritos a la Unidad de Migración del DAS, en el aeropuerto Eldorado de Santa Fe de Bogotá, detectaron la falsedad de 21 visas de Guatemala estampadas en idéntico número de pasaportes de ciudadanos ecuatorianos que se disponían a salir del país y se estableció que estaban siendo objeto de tráfico de migrantes.

1.4.3 Actividades desarrolladas por el DAS para combatir el tráfico de migrantes: hace falta la herramienta legal

El Departamento Administrativo de Seguridad ha diseñado y puesto en ejecución una estrategia orientada a reforzar los mecanismos institucionales, legales y de control existentes, e implementar otros nuevos, con el propósito de disminuir el flujo e incidencias socio económicas y atentatorias de los derechos humanos del tráfico ilegal de migrantes en Colombia. Dentro de este programa se han llevado a cabo las siguientes actividades:

a) Con el propósito de mejorar los mecanismos de coordinación entre las autoridades de migración en América Latina, auspiciados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Centro Latinoamericano de Demografía, Celade, los países miembros de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) se encuentran desarrollando el proyecto Simica, Sistema de Información sobre Migraciones Internacionales en los Países de la Comunidad Andina, que tiene por objeto consolidar los sistemas de información a nivel nacional en cada uno de los Estados miembros, de suerte que sirvan de soporte para dotar de información una Unidad Central que analizará y difundirá la información migratoria subregional.

Este proyecto implica, en consecuencia, perfeccionar los sistemas informáticos a nivel nacional, sistematizando la información disponible y generando la nueva información, determinando metodologías y procedimientos para el registro, procesamiento, calidad y compatibilidad de información, sistemas informáticos, clasificación migratoria, conceptos utilizados, necesidades nacionales y determinación de las variables sustantivas de utilidad común en los países andinos. Simultáneamente, se irá organizando o reorganizando el proceso estadístico y diseñando o rediseñando los sistemas informáticos, con el objetivo de hacerlos compatibles e integrados a nivel nacional y subregional y, consecuentemente, aptos para la producción e intercambio de información.

Se estima que al concluir el proyecto se habrá ampliado y fortalecido la capacidad de los organismos nacionales encargados del control migratorio, especialmente en lo relacionado con la sistematización del proceso de registro y la producción y análisis de información migratoria. Esto indudablemente constituye un camino más que se está recorriendo en la búsqueda de herramientas que permitan articular los procedimientos y las políticas migratorias de los países latinoamericanos comprometidos en la lucha contra el tráfico ilegal de migrantes;

b) Se encuentra en curso el proyecto tendiente a implementar un sistema de información a nivel nacional, que permita a la autoridad migratoria, DAS, mantener bases de datos actualizados con la información necesaria para mejorar los procedimientos de control y la policía judicial en todos los puertos y aeropuertos del país, así como mantener comunicadas de manera permanente y en red a todas las dependencias de la Institución, ubicadas en los lugares habilitados para la entrada y salida de personas del territorio nacional, incrementando así la posibilidad de detectar y contrarrestar toda suerte de actividades delictivas o irregulares, entre ellas el tráfico ilegal de migrantes.

Para el avance de este proyecto se cuenta con recursos provenientes del presupuesto del Departamento Administrativo de Seguridad y de fuentes de cooperación internacional interesadas en apoyar al gobierno colombiano en esta materia;

c) Como quiera que esta problemática es relativamente novedosa ha sido necesario establecer mecanismos y procedimientos de coordinación interinstitucional entre diferentes organismos de seguridad del Estado, Policía Nacional, Ejército Nacional, Armada Nacional y Departamento Administrativo de Seguridad, con el propósito de adelantar gestiones conjuntas que permitan incrementar los controles y las vigilancias en las fronteras y en los principales lugares utilizados por los traficantes de migrantes para ingresar o conducir personas fuera del territorio nacional.

También se viene trabajando con el fin de implementar mecanismos conjuntos de control con los países fronterizos utilizados en mayor medida

como puntos de tránsito para el tráfico de migrantes, Ecuador y Panamá, para lograr optimizar las acciones de las autoridades nacionales competentes, fundamentalmente en las zonas de frontera, mediante la utilización de herramientas como los patrullajes conjuntos, inspecciones rutinarias y periódicas o procedimientos estandarizados para el tratamiento de migrantes objeto del tráfico.

A este efecto se han celebrado una serie de reuniones que a continuación sucintamente se relacionan:

– El 3 de octubre de 1996 se celebró una reunión en San Andrés Isla, con la participación del director Nacional de Migración y Naturalización de Panamá, el director de Extranjería del DAS, y el Jefe de la División de Visas del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otros funcionarios, como resultado de la cual se planteó la necesidad de realizar las gestiones necesarias para contactar a las autoridades ecuatorianas competentes a fin de implementar las medidas legales y de control que de alguna manera permitan morigerar la incidencia del tráfico humano a que venimos refiriendo, por una parte, y de implementar procedimientos fronterizos de control y vigilancia conjuntos entre Colombia y Panamá.

Debe advertirse que el implementar estos controles conjuntos en la frontera colombo-panameña constituye compromiso adquirido por autoridades de los dos países en el seno de la correspondiente Comisión de Vecindad.

– El 22 de noviembre de 1996 se celebró una reunión en el Despacho del Comandante de la Fuerza Naval del Atlántico (Cartagena), con su asistencia y la del director de Extranjería, el director Seccional del DAS, en el departamento de Bolívar, el Jefe de la División de Investigaciones de la Dirección de Extranjería, y el Asesor del Director del DAS, como resultado de la cual se convino la realización de patrullajes periódicos por parte de la Armada, con la participación de funcionarios del DAS, en los cuales en lo posible quincenalmente se recorran las zonas con respecto de las cuales se tiene conocimiento que son utilizadas como rutas por los traficantes de migrantes.

– El 27 de noviembre de 1997 se realizó otra reunión, esta vez en el municipio de Apartadó (Antioquia), con la participación del Comandante de la Decimoséptima Brigada del Ejército, el Comandante del Departamento de Policía Urabá, los Directores de Extranjería y Seccional del DAS, en Antioquia, el Jefe de la División de Investigaciones de la Dirección de Extranjería y el Asesor del Director del DAS, como resultado de la cual se convino un procedimiento de coordinación según el que Ejército y Policía, en los patrullajes que realizan por la zona, si llegaren a ubicar migrantes objeto de tráfico, inmediatamente pondrán el hecho y las personas a conocimiento y disposición del DAS, para la verificación de los trámites de extranjería a que hubiere lugar.

No obstante, quedó en claro que las dificultades de orden público que se evidencian en la zona, hacen improbable y de hecho así ocurre, que sea empleada como lugar de tránsito hacia el centro y el norte del continente, por parte de los traficantes y de los migrantes.

– Durante los días 17 y 18 de diciembre de 1996, en el seno de la Comisión de Vecindad colombo-ecuatoriana, con la participación del Director de Migración del Ecuador y la del Director General del DAS, quien presidía la Subcomisión de Asuntos migratorios, se determinó que las autoridades de los dos países harán más restrictivo el ingreso a los dos países, particularmente al Ecuador, de extranjeros procedentes de aquellos lugares en los cuales se ha detectado que tiene origen en su mayoría el tráfico de migrantes.

Además, se trabaja actualmente para implementar procedimientos conjuntos de control en la frontera por parte de las autoridades migratorias de los dos países.

– Durante los días 6 y 7 de febrero de 1997 se realizó una visita a la Isla Fuerte, Costa Atlántica a la altura del departamento de Córdoba, con el propósito de tomar contacto con las autoridades de la zona a efecto de definir los mismos procedimientos que se han expuesto en precedencia, para el evento en que se detecte la presencia de migrantes objeto de tráfico en ella, como dicho sea de paso, ocurrió con frecuencia durante 1996. A esta visita concurren el Director Seccional del DAS en el departamento de Córdoba, el Jefe de la División de Investigaciones de la Dirección de Extranjería y el Asesor de la Dirección del DAS.

Todo lo anterior demuestra que el programa y las actividades que ha desplegado el DAS, para combatir el tráfico de migrantes y que día a día se procura incrementar y mejorar, les hace falta una herramienta indispensable; que esta actividad sea sancionada como delito, para poder aprehender y castigar a los responsables de tan reprochable negocio.

De los honorables Senadores,

Juan Martín Caicedo Ferrer
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., diciembre 2 de 1998

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 147 de 1998 Senado, por la cual se adiciona el artículo XI del Código Penal, presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., diciembre 2 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*.

Cúmplase.

El Presidente,

Fabio Valencia Cossio.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PROYECTO DE LEY NUMERO 148 DE 1998 SENADO

por la cual se reglamenta el ejercicio de la actividad notarial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. La actividad notarial se cumple por delegación del Estado en un particular que ejerce un servicio público.

Artículo 2o. Este particular, llamado notario desempeña las funciones establecidas en el Estatuto Notarial y sus normas complementarias, para dar fe tanto de la actividad pública como privada.

Parágrafo.- Para el ejercicio en propiedad de la actividad notarial se requiere, además de los requisitos que ordena el Estatuto Notarial, haber sido seleccionado mediante concurso.

Artículo 3o. Para efectos del artículo anterior créase una Comisión Especial denominada «Comisión Nacional del Servicio Notarial», que se encargará de convocar los concursos para acceder en propiedad a una oficina o despacho notarial y vigilará la carrera de esta actividad.

Parágrafo 1º. Serán convocados a concurso los aspirantes que acrediten ante la Comisión Nacional del Servicio Notarial, el lleno de los requisitos mínimos exigidos por el estatuto Notarial y, además, todas aquellas personas que a cualquier título ejerzan actualmente la actividad notarial. No se podrá remover de su cargo ningún notario, hasta tanto no se lleve a cabo el concurso aquí previsto, o hasta que se cumpla el período correspondiente, es decir, hasta el 31 de diciembre de 1999.

Parágrafo 2º. La Comisión Nacional del Servicio Notarial, estará integrada así:

Por el Ministro o Vice-Ministro de Justicia y del Derecho, quien la presidirá.

Por los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura.

Por el Procurador General de la Nación.

Por cuatro notarios; dos (2) designados por el Colegio de Notarios de Colombia, y dos (2) por la Asociación Colombiana de Notarios.

El Superintendente de Notariado y Registro será el Secretario Ejecutivo de dicha Comisión, y tendrá voz pero no voto.

Artículo 4o. La Comisión Nacional del Servicio Notarial, tendrá las siguientes funciones:

- a) Expedir su propio reglamento;
- b) Procurar el cumplimiento de los objetivos y garantías del Estatuto Notarial y normas complementarias;
- c) Establecer las bases o condiciones para los concursos, reconocimiento de méritos profesionales y académicos a aquellas personas que ejerzan la actividad notarial;
- d) Celebrar por sí, o mediante contratación con entidades calificadas de primer orden o Universidades, los exámenes requeridos para el concurso y evaluar los resultados de éstos, para adoptar las decisiones sobre el particular;
- e) Elaborar y publicar las listas de los elegibles y suministrarlas al Gobierno Nacional;
- f) Las demás que determine la ley y/o los reglamentos.

Artículo 5o. Para ejercer la actividad notarial, se requiere estar inscrito ante el Consejo Nacional de Notarios, quien expedirá la certificación que así lo acredite, a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 6o. Los trabajadores al servicio de la actividad notarial que desarrollan los Notarios, son particulares y están sujetos a las disposiciones que sobre la materia regula el Código Sustantivo del Trabajo y normas complementarias.

Artículo 7o. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga expresamente los artículos 144 numeral 2°, 164 y 169 del Decreto 960 de 1970, y el artículo 79 del Decreto 2148 de 1983.

De los señores Congresistas,

Miguel Pinedo Vidal, Darío Martínez Betancourt,
Senadores de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Sentencia SU número 250 del 26 de mayo de 1998, proferida por la Corte Constitucional con referencia al expediente número T-134192 procedente de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, siendo su accionante la doctora Margarita María Duarte de Valencia, en su calidad de Notaria 25 del Círculo de Medellín, Antioquia, con ponencia del Magistrado de la primera Corporación, doctor Alejandro Martínez Caballero, consideró un total de ocho (8) temas y determinó entre otros aspectos de su resolución lo siguiente:

“Tercero, ordenar que se notifique acerca de la existencia del estado de cosas inconstitucionales derivado del incumplimiento del inciso 2° del artículo 131 del C.P., al no haberse convocado a concurso para notarios en toda la República. Esta notificación se hará al Superintendente de Notariado y Registro y al Consejo Superior de la Administración de Justicia entregado como la (sic) señala el Decreto 960 de 1970, según se dijo en la parte motiva de este fallo. En consecuencia, SE ORDENA que en el término de 6 meses, contados a partir de la notificación de la presente sentencia se proceda a convocar los concursos abiertos para Notarios, según se indicó en la parte motiva de este fallo”...

La diligencia de notificación de la aludida providencia, fue notificada al señor Superintendente de Notariado y Registro y señora Ministra de Justicia y del Derecho respectivamente, de la pasada administración.

Es de advertir que para cuya decisión, salvaron importantes y respetables votos, el Magistrado, doctor Fabio Morón Díaz y la Conjuez, doctora Susana Montes de Echeverri.

En generalidades o básicamente este proyecto contiene consideraciones de similar carácter ajustado o rectificado en su pertinencia posible-

mente apropiado para aproximarlos a una real necesidad, que consulte o satisfaga un objetivo común entre nuestra calidad de Legisladores, el Gobierno, los especiales destinatarios y comunidad en general; respecto a un sinnúmero de criterios sobre el particular.

Al relacionar a aquellos se cuentan: el 083 de 1994, autor, doctor Néstor Humberto Martínez Neira, en la época Ministro de Justicia y del Derecho, funcionario hoy colaborador en el Gabinete como del Interior; con ponencia de los doctores Adalberto Jaimes Ochoa, Mario Rincón Pérez, Roberto Camacho Weverberg; el 133 de 1994, autor ponente, doctor Ramón Elejalde Arbeláez; el 242 de 1994, autor el Ex-ministro de Justicia y del Derecho, doctor Andrés González Díaz; con ponencia del doctor Héctor Helí Rojas Jiménez; el 181 de 1995, del citado doctor Martínez Neira, en su calidad indicada primeramente.

Principalmente el Estatuto Notarial lo constituye el Decreto-ley 960 del 20 de junio de 1970, publicado en el Diario Oficial número 33.118 del 5 de agosto de ese año y su Decreto Reglamentario 2148 de 1983 en vigencia desde el 7 de septiembre de igual año (Diario Oficial número 36.331) disposiciones con variadas modificaciones y derogatorias y siendo la última Decreto Reglamentario 1300 del 10 de julio de 1998 (Diario Oficial ...), es decir, que han transcurrido desde la primera norma más de veintiocho (28) años, sin que se encuentre definición legal en cuanto a la naturaleza jurídica del notario y sus empleados, que vincule a aquél a la oficina respectiva bajo su responsabilidad; por lo que pretende la presente ley es llenar el vacío existente en ese sentido, máxime que lo dispone el inciso 1° del artículo 131 Superior, al cual no debemos permanecer omiso en su atención, por cuanto no hay razones o motivos poderosos que justifiquen tal circunstancia.

Cabe anotar, que la Ley 8ª del 4 de noviembre de 1969, confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República de la época, para reformar el sistema de notariado y en su artículo 4o., extendió las facultades a la determinación del régimen laboral de los notarios y del personal de subalternos a su servicio, oportunidad como es sabido desaprovechada pues, con fundamento en ella se expidió el hoy especial o básico Estatuto, con variadas modificaciones, reglamentaciones y derogatorias; observándose una legislación complementaria dispersa y abundante hecho que podría originar confusión y paralelamente la situación conocida popularmente con la expresión del “limbo jurídico” las cuales apuntarían a conducir al aplicador de la ley que le correspondiere a asumir una conducta dudativa, dado el proceso psicológico o intelectual, que envuelve determinar la claridad o vigencia de una regla, temas desde luego, objeto de próximas propuestas para su análisis.

El Notario o Escribano desde sus orígenes en el mundo, siempre se ha tenido en cuenta el ser, entre las personas más importantes según el conglomerado social dentro del medio a que pertenece y además como lo expresó el notario español Rafael De la Cámara Alvarez:

“debe ser un jurista y hasta ...un jurista distinguido.” (Citado por Enrique Giménez-Arnau-Derecho Notarial, ediciones Universidad de Navarra S.A., Pamplona 1976, página 56).

Es innegable que los conceptos de notariado y notario, están íntimamente ligados de lo cual, con la idea de uno se atiende a la vez, consciente o inconscientemente al otro.

Es por lo que, al primero se le determina conceptualmente servicio público “esencial” en los términos del artículo 56 de la Carta por ser una actividad que al no prestarse oportunamente colocan en posición de peligro la seguridad jurídica, relativa especialmente a la propiedad inmobiliaria y de los derechos reales derivados de ella, siendo en consecuencia los grandes y necesarios instrumentadores de los de la “guarda de la fe pública”.

Respecto a requisitos y períodos de los aspirantes tienen que ver en hacerlos coincidir con los establecidos para los magistrados de la H. Corte Suprema de Justicia en sus artículos 232 y 233 Superiores como fundamentos a su vez para otras Corporaciones y colocarlos a la altura de la dignidad de sus respetables miembros.

Finalmente, se resuelve o determina por medio de esta ley, la definición también de “particulares” de los empleados de las notarías asimilados a todos los del sector privado, con sus derechos, garantías y obligaciones

establecidos o que se establezcan conforme al Código Sustantivo del Trabajo y normas complementarias.

De los señores Congresistas,

Miguel Pinedo Vidal, Darío Martínez Betancourt,
Senadores de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 2 de noviembre de 1998

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 148 de 1998 Senado, "por la cual se reglamenta el ejercicio de la actividad notarial y se dictan otras disposiciones", 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 Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Diciembre 2 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 del honorable Senado de la República,

Fabio Valencia Cossio.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 5 DE 1998 SENADO

por la cual se adiciona un artículo de la Constitución Política.

Honorables Senadores:

En ejercicio de mi función legislativa, me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo de la referencia, que pretende adicionar el artículo 171 de la Carta Política en cuanto a la integración del Senado de la República.

ANALISIS DE LA ADICION DE LA CONSTITUCION EN SU ARTICULO 171

Examinando en forma detallada la adición de un inciso que pasando a ser el segundo del artículo 171 de la Carta Magna, se observa que su contexto contempla efectivamente el Gobierno oposición, otorgándole la Constitución Nacional una curul en el Senado de la República al candidato del movimiento o partido político que obtuvo la votación en el debate presidencial, quien actuará como líder de la bancada de la oposición, teniendo voz en la Cámara de Representantes cuando lo amerite el ejercicio de su gestión.

La Carta Política en su título IV consagra *La participación democrática y de los partidos políticos* y en su capítulo III artículo 112, plasma lo atinente al *Estatuto de la Oposición*, estableciendo que los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas.

Para estos efectos, se les garantizan el derecho de acceso a la información, a la documentación oficial, de uso de los bienes de comunicación del Estado, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anterior, de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación de los organismos electorales.

Finalmente, contempla que será regulada íntegramente esta materia a través de una ley estatutaria.

De lo anterior se colige, que lo que le concierne al Congreso de Colombia es desarrollar en forma efectiva y democrática la modernización de los partidos políticos a través del estatuto que garantice las actitudes contestatarias y opositoras a las políticas gubernamentales. La consagración constitucional de un amplio catálogo de derechos y de los mecanismos de participación ciudadana, exige todo un replanteamiento en torno al desarrollo práctico de la Oposición, de suerte que tengan espacio no sólo los Partidos y Movimientos Políticos, sino todas las fuerzas que representan a las Organizaciones Civiles.

Con los anteriores fundamentos, solicito a los honorables Senadores: Archívese el Proyecto de Acto Legislativo número 5 de 1998, *por el cual se adiciona un artículo de la Constitución Política*.

Vuestra Comisión,

Miguel Pinedo Vidal,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 71 DE 1998 SENADO

por la cual se adopta el Régimen Disciplinario para los funcionarios de la Rama Judicial.

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

Honorable Senador

MIGUEL PINEDO VIDAL

Presidente Comisión Primera

Senado de la República.

Referencia: Informe de ponencia al Proyecto de ley número 71 de 1998, *por la cual se adopta el Régimen Disciplinario para los funcionarios de la Rama Judicial*.

Señor Presidente:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con el especial propósito de rendir ponencia favorable al proyecto de la referencia, previas las siguientes consideraciones:

I. Origen, objetivo y contenido

Este proyecto de Régimen Disciplinario tiene su origen en la Corporación del Sector Justicia creada por la Constitución Política de 1991 para administrar la Rama Judicial y ejercer la función disciplinaria de los funcionarios de la misma Rama, el Consejo Superior de la Judicatura, integrado por la Sala Administrativa y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, que tiene atribuida la función expresa de elaborar y presentar proyectos de ley al honorable Congreso de la República, conforme se lee en el artículo 257 de la Constitución Política.

El Origen del proyecto le confiere al objetivo y su contenido una cierta presunción de corresponder a las exigencias de la disciplina jurídica que regula: pues, ha sido elaborado por quienes tienen la responsabilidad de aplicar su normatividad, después de haber ejercido la función de jueces disciplinarios por un término de seis (6) años, con una experiencia enriquecida por la multiplicidad de asuntos que se conocen al más alto nivel de la jurisdicción disciplinaria de la Rama Judicial y las modernas tendencias de interpretación de la Constitución, vigente; conforme a la

jurisprudencia elaborada por la otra alta corporación del sector Justicia, creada en 1991, la Corte Constitucional.

El proyecto tiene por objetivo expedir, en su estatuto único, armónico y actualizado, la normatividad que regula el comportamiento de los funcionarios judiciales en su conducta personal y en el ejercicio de las funciones que les corresponde cumplir en la prestación del servicio de administración de justicia, como expresión de la jurisdicción y valor positivo del Estado de Derecho.

El proyecto en su contenido presenta una integración por títulos, capítulos y artículos; cuatro títulos conforman el proyecto: Disposiciones Generales, Principios Rectores, Parte Especial de las Faltas Disciplinarias. De las sanciones y del Proceso.

La temática del proyecto se concreta a la formulación de los Principios Rectores, que deberán observarse en su aplicación, concordantes con los anunciados en la Constitución, en el Código Penal y en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia: Las faltas disciplinarias contra la dignidad y contra la eficacia de la Administración de Justicia; de las Sanciones; y, del proceso, con la indagación preliminar, la investigación disciplinaria y del juzgamiento.

Algunos preceptos contenidos en el proyecto merecen resaltarse, por su propósito de integración de la normatividad, como aplicación de las normas rectoras del Procedimiento Penal, que no se opongan a su naturaleza, así como la remisión a las normas del Código de Procedimiento Penal en cuanto no se opongan a la naturaleza y fines del Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Rama Judicial; la que dispone que su Título II, que trata de las Faltas Disciplinarias, es aplicable no solo a los funcionarios de la Rama Judicial sino también a los empleados de la Rama Judicial, quienes continúan sujetos en todo lo demás a lo previsto en la Ley 200 de 1995; la que preceptúa que los procesos en curso, en que se haya proferido pliego de cargos, continuarán sujetos al trámite anterior; y, aquella que declara la derogatoria de todas las disposiciones que le sean contrarias a la presente ley.

II: Precedentes normativos

Los funcionarios y empleados de la Rama Judicial estaban sometidos a las normas disciplinarias contenidas en el Decreto 188 de 1988, "El cual estableció el Régimen Disciplinario de la Rama Judicial". Con la expedición del Código Disciplinario Único, contenido en la Ley 200 de 1995, surgió la controversia en el mismo seno de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, sobre su aplicación o la vigencia de la normatividad anterior, en virtud de la especialidad de la materia disciplinaria de la Rama Judicial, que difiere históricamente y por naturaleza de los códigos disciplinarios de la administración pública, de la Rama Ejecutiva. La Jurisprudencia de la Corte Constitucional dirimió la controversia e hizo extensiva la aplicación de la Ley 200 de 1995, pero, los magistrados de esta jurisdicción no la hallan adecuada en la tramitación de todas las etapas de los procesos disciplinarios adelantados contra los funcionarios de la Rama Judicial.

Precedentes que explican y justifican este Proyecto de ley número 71 de 1998, "por la cual se adopta el Régimen Disciplinario para los Funcionarios de la Rama Judicial", presentado a la consideración del honorable Senado.

III. Pliego de modificaciones

El estudio integral del proyecto y el análisis especial de algunas disposiciones permiten formular observaciones puntuales y presentar, en consecuencia, un pliego de modificaciones menores en su articulado, con el propósito de corregir imprecisiones y presentar ponencia favorable al curso de su primer debate.

Las observaciones al texto en estudio y las modificaciones sugeridas son las siguientes:

1. Artículo 5°. El ejercicio de la acción jurisdiccional disciplinaria se atribuye de manera imprecisa. Deberá decirse... **y se ejerce por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de cada uno de sus Consejo Seccionales**".

2. Artículo 6°. El principio de legalidad aparece reducido a faltas u omisiones establecidas en el proyecto de ley. Deberá ser comprensivo del texto constitucional, previsto en su artículo 6° y agregarse: ... **"en aplicación del artículo 6° de la Constitución."**

3. Artículo 9°. Como el artículo instituye la responsabilidad, en virtud de la cual las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa, debe suprimirse el siguientes texto: **"Empero, a todo funcionario judicial se le presume el conocimiento de sus deberes y responsabilidades"**.

4. Artículo 12. Dispone que nadie podrá ser sancionado más de una vez por la misma falta. Deberá agregarse que tampoco podrá ser investigado, por igual motivo. Luego, su texto recomendado será: **"Nadie podrá ser sometido a nuevo proceso disciplinario por conducta u omisión examinada en proceso anterior y su situación definida mediante providencia ejecutoriada"**.

5. Artículo 26. Numeral 5. Deberá precisarse su texto con la expresión: en razón de sus funciones. Y, quedará así: **"Faltar a la práctica de diligencias o reuniones a las cuáles deba asistir en razón de sus funciones, o dejar de suscribir las actuaciones que lo requieran, o firmar providencias sin haber participado en su discusión y pronunciamiento"**.

6. Artículo 26. Numeral 12. Deberá agregarse al final la frase: en razón de sus funciones. Y, quedará así: **"12. Omitir la información a la autoridad competente acerca de los hechos que puedan constituir delitos o faltas disciplinarias investigables de oficio, de los cuales haya tenido conocimiento, en razón de sus funciones"**.

7. Artículo 28. El artículo 28 deberá quedar así:

Artículo 28. Son sanciones disciplinarias para los destinatarios de este estatuto, la amonestación, la multa, la suspensión en el ejercicio del cargo y la destitución.

Dentro de los límites señalados en esta ley se aplicarán las sanciones teniendo en cuenta la gravedad y modalidades de la falta, el grado de culpabilidad, las circunstancias de atenuación o agravación, los antecedentes disciplinarios y la personalidad del disciplinado.

Toda sanción se anotará en la respectiva hoja de vida, aun en el evento de que el sancionado haya hecho dejación del cargo.

8. Artículo 30. Como circunstancia agravante debe agregarse:

10) Haber, con una o varias acciones u omisiones, infringido varias disposiciones disciplinarias, o varias veces la misma disposición.

9. Artículo 44. Debe agregarse como sujeto procesal al defensor. En consecuencia, el artículo dirá así:

"Artículo 44. Sujetos Procesales. Son sujetos procesales el imputado y su defensor y el representante del Ministerio Público".

10. Artículo 46. Similar a lo observado en el artículo 5° del proyecto, deberá precisarse la Corporación competente. Este artículo quedará así:

"Artículo 46. Competencia para adelantar la Acción Disciplinaria. La competencia para adelantar los procesos disciplinarios por infracción al régimen disciplinario radica en el Consejo Superior de la Judicatura y se ejercerá a través de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de dicho Consejo y de cada Sala Jurisdiccional Disciplinaria de sus Consejos Seccionales".

11. Artículo 47. Numeral 2, al final alude a dirimir conflictos entre dos Salas de un mismo Consejo Seccional. Como cada Consejo Seccional está integrado únicamente por una Sala Administrativa y una Sala Jurisdiccional Disciplinaria; pero, quizás se pretenda hacer referencia, además a la reunión conjunta de dichas salas, entonces procede decirlo en forma clara en su texto. En tal virtud, la expresión final del numeral 2 del artículo 47, dirá así: **"...o entre la Sala Administrativa y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria o éstas y la reunión de la misma al integrar el Consejo Seccional respectivo"**.

12. Artículo 48. Su enunciado inicial deberá estar en singular, que no en plural; y, quedará así:

"Artículo 48. Competencia de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura. Corresponde a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura, en materia disciplinaria".

13. Artículo 53. En este artículo se emplea la expresión "pliego de cargos", pero, en otros artículos se utiliza la expresión "auto de cargos". Es recomendable aplicar un mismo lenguaje para evitar confusiones.

14. Artículo 54. Al regular la colisión de competencias se refiere a la falta de competencia, en sus diversas aplicaciones del término, de manera imprecisa, al punto que se denota ineptitud del funcionario, cuando se pretende denotar "la falta de competencia legal para ejercer la función". Confusión que se presenta al aludir a la colisión positiva o negativa de competencias.

15. Artículo 57. Este artículo ordena comunicarle al quejoso cuando se profiere auto inhibitorio que ordena cesar procedimiento o de la sentencia absolutoria, lo cual carece de fundamento; pues, el quejoso no es sujeto procesal, conforme se preceptúa en el artículo 44 del proyecto.

16. Artículo 58. Precisar lenguaje referente al ¿disciplinado, inculpado, procesado? Y. corregir expresión verbal inicial: Dice el texto: Cuando no se ha podido notificar... Debe decirse. "**Cuando no se haya podido notificar...**".

17. Artículo 67. En su inciso final se dice: Si el Superior necesitare otras copias de la actuación procesal, ordenará al inferior que las remita a la mayor brevedad posible. Expresión que genera confusión en el servidor que debe cumplir la norma, quien puede hacer la remisión inmediatamente o esperarse al máximo tiempo para realizar el envío. Deberá decirse: "... **a la brevedad posible**".

18. Artículo 70. La redacción del proyecto original trae confusión al refundir dos momentos procesales diferentes por lo cual debe quedar así:

Artículo 70. Término de decisión. La indagación preliminar se adelantará dentro de un término no superior a treinta (30) días, vencido el cual se dispondrá abrir investigación disciplinaria si hubiere surgido mérito para ello, o se proferirá auto inhibitorio si ha quedado acreditado que el hecho no ha existido, que la conducta es atípica o que la acción disciplinaria no puede iniciarse. Este auto no hace tránsito a cosa juzgada.

En la indagación preliminar se podrá recibir versión libre al inculpado y practicar todas las pruebas que se consideren necesarias para los fines de esta etapa.

19. Artículo 72. Numeral 2, agregarle: y sus cómplices. Quedará así:

"2. La individualización personal y funcional del presunto autor o autores de la falta, y sus cómplices:"

20. Artículo 75. Numeral 3. Dice el texto: Si se dicta sentencia absolutoria a favor del disciplinado... Lo cual es redundante. Basta decir: **"3. Si se dicta sentencia absolutoria..."**

IV. Proposición

Con fundamento en el estudio realizado sobre el texto del proyecto: y en virtud de su origen, propósito y contenido, presento a la consideración de la Comisión Primera del honorable Senado la siguiente proposición:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 71 de Senado, *por la cual se adopta el Régimen Disciplinario para los funcionarios de la Rama Judicial*, con el Pliego de Modificaciones propuesto.

Honorables Senadores,

Carlos Espinosa Faccio-Lince,
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 91 DE 1998 SENADO

por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados, adoptada en Washington D. C., el 14 de noviembre de 1997.

Señor

Presidente

Honorables Senadores

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Cumplimos con el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 91 de 1998, *por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana contra la Fabricación y el*

Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados, presentado por el Gobierno Nacional, Ministro de Relaciones Exteriores y de 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; 223 y 224 de la Constitución Política de Colombia; Ley 7ª de 1944, artículo 1º; Ley 406 de 1997, artículos 1º, 2º y 14.

El Proyecto de ley número 91 Senado de 1998, fue repartido a la Comisión Segunda Constitucional y publicado en la Gaceta del Congreso.

Aspectos generales del tráfico ilícito de armas de fuego

Los bajos costos y la amplia disponibilidad de las armas de fuego hacen que su tráfico ilícito tenga un alto nivel de demanda. Por consiguiente la sociedad internacional está profundamente alarmada, pues esta situación repercute directamente en la seguridad nacional y personal, como también en la violencia que nos afecta promovida por la delincuencia común, el narcotráfico, los paramilitares y la guerrilla. El poder que dan las armas de fuego, municiones y explosivos altera profunda y sistemáticamente el normal desarrollo de las actividades comerciales, agropecuarias, lúdicas y vida ordinaria; creando caos, dolor y violencia entre los habitantes del país afectando en importante forma los procesos de paz. Mientras los individuos y grupos que trafican con el terror tengan fácil acceso al mercado internacional de armas, seguirán gravemente amenazados la seguridad, la vida y las libertades ciudadanas.

Múltiples factores inciden en el tráfico ilícito de armas se destacan los siguientes:

Las diferencias jurídicas, políticas y técnicas en materia de control de armamentos y de su transferencia entre los diferentes países, posibilitan el adquirir armas libremente en un país, o con escasas restricciones legales y administrativas, para luego introducirlas clandestinamente en otro donde su venta es prohibida o controlada.

El alto margen de utilidad, compra de armas a bajo precio y venta a un precio elevado en el mercado negro internacional; atrae a un gran número de traficantes de armas.

Permite el acceso a las armas de fuego, municiones y explosivos a quienes no llenan los requisitos legales, como también pone al servicio una oferta de variadas categorías de armas de uso privativo de las Fuerzas Militares, a las que no se tendría acceso en el mercado legal.

Cronología del proceso

Los trabajos a nivel técnico desarrollados por Colombia en materia de control de armas, municiones y explosivos se iniciaron en octubre de 1993 en el seno de la Cicad/OEA que llevó a cabo el "Primer Seminario sobre Control de Armas, Municiones y Explosivos Relacionados con el Narcotráfico".

Posteriormente, el tema fue abordado en el mes de abril de 1994 durante un segundo seminario, también enmarcado por la Cicad/OEA. En el mismo se decidió elaborar un reglamento modelo para el control de armas para lo cual se realizaron dos reuniones adicionales de expertos, en mayo de 1996 y abril de 1997 respectivamente.

A raíz de la preocupación hemisférica que produjeron los trabajos realizados en el seno de la Cicad/OEA, en el marco de la X Cumbre del Grupo de Río, celebrada en Bolivia en septiembre de 1996, por iniciativa de México se propuso la elaboración de una Convención Interamericana contra la Fabricación el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados.

El estudio de la propuesta mexicana se inició en el mes de marzo de 1997 por parte de un grupo de expertos convocado por el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos de la OEA.

Desde el momento en que se presentó el Proyecto de Convención, en el mes de mayo de 1997, Colombia asumió un papel activo en su análisis y en el proceso de negociación, sobre todo en consideración de que el tema del tráfico de armas se ha identificado como de primer orden por parte del Gobierno Nacional; y que el problema se refleja en los altos índices de violencia en el país.

Con anterioridad a cada ronda de negociación del instrumento se realizaron en Colombia reuniones interinstitucionales, que contaron con la asistencia de delegados del Ministerio de Justicia y del Derecho,

Ministerio de Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, el DAS, la Fiscalía General de la Nación y la Industria Militar, y que permitieron llegar a las negociaciones con una posición consolidada que reflejaba los intereses del país en su conjunto. Este hecho se evidenció además en la activa posición de liderazgo asumida por Colombia durante todo el proceso.

Finalmente, en el mes de octubre de 1997, se culminó exitosamente la negociación del instrumento, siendo aprobado el 13 del mismo año, durante el vigesimocuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aspectos jurídicos

Colombia cuenta con un ordenamiento jurídico claro en materia de control de armas, que le permite implementar las normas de la Convención sin necesidad de ajustes legislativos internos, tales como:

- Artículo 223 CN. "Sólo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente."

- Decreto 2535 de 1993, por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos.

- Decreto 1809 de 1994, por el cual se reglamenta el Decreto 2535 de 1993.

- Régimen Penal Colombiano - Delitos contra la Seguridad Pública - artículos 201 y 202.

- Ley 406 de 1997, "por medio de la cual se aprueba la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados internacionales o entre organizaciones internacionales, hecha en Viena el 21 de marzo de 1986."

Aspectos generales de la Convención

La Convención es un acuerdo de tipo hemisférico que evidencia la preocupación de los gobiernos de la región por incrementar los diálogos en torno a un tema con repercusiones en la agenda regional de seguridad similares a los del narcotráfico, constituyéndose en un excelente modelo de cooperación.

Es el primer acuerdo de naturaleza hemisférica que fija responsabilidades claras por parte de los Estados en el combate contra el tráfico ilícito de armas a través de los organismos de investigación judicial, la policía y las legislaciones internas de cada Estado.

Se trata de un instrumento de carácter multilateral que genera el compromiso jurídico de los Estados signatarios respecto de las siguientes materias:

- Un consenso frente a la definición de armas de fuego.

- Compromete a los Estados a adoptar medidas legislativas para tipificar como delitos en su derecho interno la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego municiones y explosivos.

- Establece la obligación de las partes de marcar el armamento objeto de control, en las etapas de fabricación y de entrega al importador, a efectos de su identificación y rastreo en caso de desvío.

- Establece el decomiso del armamento en los casos en que haya sido objeto de fabricación o tráfico ilícito, siendo esta medida compatible con lo dispuesto en la Ley 333 de 1996.

- Fortalece los controles de seguridad en los puntos de importación, exportación y tránsito a efectos de eliminar pérdidas y desviaciones.

- Compromete a las Partes para las transferencias de armamento. Igualmente prevé un mecanismo de prenotificación de manera tal que los Estados Partes, antes de autorizar cualquier embarque de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, deberán asegurarse que los países importadores y de tránsito han otorgado las licencias o autorizaciones necesarias. En el mismo sentido, prevé que al momento de recibir los embarques de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, los Estados Parte importadores informarán a los Estados Parte exportadores de la recepción de los mismos.

- Promueve el intercambio de información judicial y de inteligencia, al igual que de experiencias.

- Fomenta la capacitación de las autoridades competentes facilitando la cooperación en asistencia técnica.

- Deja de manifiesto en su parte preambular; la preocupación por parte del hemisferio por la fabricación casera de explosivos.

- Incorpora el delito de tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados a los acuerdos en materia de extradición vigentes entre los Estados Parte, dejando dicho mecanismo sujeto a las condiciones previstas en la legislación del Estado Parte requerido.

Convivencia para Colombia de la ratificación del instrumento

Colombia tiene la convicción de que el comercio ilegal de armas de fuego, sus partes y componentes, las municiones y los explosivos, constituye un riesgo en potencia para la seguridad y bienestar de la sociedad en su conjunto. Esto se evidencia al analizar las estadísticas levantadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal, según las cuales, de un total de 24.306 homicidios, el 84% se cometió con armas de fuego. Otro indicativo que señala la gravedad del problema se basa en las estadísticas de decomisos de armas y municiones por parte de la Policía Nacional, que señalan que en lo corrido de 1997 se decomisaron 31.471 armas de fuego de distinto tipo y de 232.767 municiones para distintos calibres.

La Industria Militar de Colombia no tiene una producción significativa de armas y ejerce un estricto control al comercio lícito de las mismas. Sin embargo, a nivel regional, existen países que producen grandes cantidades de armas mediante tecnologías avanzadas. Dichos países exportan estas armas sin mayores inconvenientes gracias a legislaciones internas menos rígidas. Con la Convención, se pactó el compromiso entre los Estados Miembros de la OEA, de ejercer controles más estrictos al mercado lícito, haciendo más difícil la desviación de las armas hacia fines ilícitos.

La Convención genera compromisos internos y compromisos internacionales, en virtud de lo cual la legislación interna se debe adaptar a las nuevas condiciones, haciendo realmente efectivo el control del tráfico ilícito de armas.

La Convención permite que Colombia esté informada de los últimos mecanismos de control de armas, lo cual facilitará la elaboración de políticas que conlleven a un mejoramiento en el control que a nivel interno se ejerce sobre las mismas.

La Convención impulsa un sistema unificado de control de armas a nivel interno, que se traduce en un mejor sistema de registro y en un efectivo control a la desviación hacia fines ilegales de las armas de fuego, sus partes y componentes, las municiones y los explosivos.

Mediante los mecanismos de cooperación establecidos en la Convención, Colombia estaría en capacidad de conformar un banco de datos a nivel nacional en donde se guarde información sobre características de identificación de cada arma (calibre, número de estrías, sentido de rotación, ángulo de giro, microrrayado) que permite hacer un seguimiento y comparación de las armas involucradas en algún delito.

Establece mecanismos tales como la marcación y el fortalecimiento de los controles en los puntos de exportación para dificultar la desviación de las armas que se comercian ilícitamente hacia fines ilícitos.

Análisis de la Convención - Características (consta de un preámbulo y 30 artículos)

Preámbulo

Se refiere a la necesidad urgente de impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, debido a los efectos nocivos de estas actividades para la seguridad de cada Estado y de la región en su conjunto, que pone en riesgo el bienestar de los pueblos, su desarrollo social y económico y su derecho a vivir en paz.

En el caso de Colombia se destacan del preámbulo lo referente a: "La necesidad de que en los procesos de pacificación y en las situaciones postconflicto se realice un control eficaz de las armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, a fin de impedir su introducción en el mercado ilícito".

"La preocupación por la fabricación ilícita de explosivos empleando sustancias y artículos que en sí mismo no son explosivos, para la realización de actividades relacionadas con el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia transnacional organizada; las actividades mercenarias y otras conductas criminales".

Artículo I. Definiciones.

Precisa que se entiende por:

“Fabricación ilícita”: Cuando las armas de fuego no sean marcadas en el momento de fabricación, o no tengan licencia de autoridad gubernamental competente.

“Tráfico ilícito”: Cuando no existe autorización del Estado Parte para su tránsito.

“Armas de fuego”: Indica características propias de ellas. Incluyendo además a cualquier arma o dispositivo destructivo tal como bomba explosiva, incendiaria o de gas, granada, cohete, lanzacohetes, misil, sistema de misiles y minas.

“Municiones y explosivos”: Anota que se entiende por ellos.

Artículo II. Propósito.

El propósito es impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales; como también los de promover y facilitar entre los Estados Partes la cooperación y el intercambio de información.

Artículo III. Soberanía.

El respeto de la soberanía de cada Estado Parte es inviolable y no se contradice con la presente Convención.

Artículo IV. Medidas legislativas.

Se refiere a que los Estados Partes deben adoptar si no lo han hecho medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para tipificar como delitos en su derecho interno la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

Artículo V. Competencia.

Cada Estado Parte adoptará las medidas necesarias para declararse competente respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con esta Convención cuando el delito se cometa en su territorio sea nacional o extranjero quien lo hace.

Artículo VI. Marcaje.

Para efectos de identificación y rastreo de las armas de fuego tanto las de fabricación nacional como importadas deberán ser marcadas, incluyendo el nombre del fabricante, lugar de fabricación y serie.

Artículo VII. Confiscación o decomiso.

Indica como los Estados Partes se comprometen a confiscar o decomisar las armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados que hayan sido objeto de fabricación o tráfico ilícito.

Artículo VIII. Medidas de seguridad.

Los Estados Partes se comprometen a tomar las medidas necesarias para eliminar pérdidas o desviaciones de las armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

Artículo IX. Autorización o licencias de exportación, importación y tránsito.

Para la importación, exportación o tránsito se deben tener las licencias respectivas.

Artículo X. Fortalecimiento de los controles en los puntos de exportación.

Se deben tomar las medidas necesarias para el fortalecimiento de los controles en los puntos de exportación.

Artículo XI. Mantenimiento de información.

Se debe mantener por un tiempo razonable, la información necesaria para permitir el rastreo y la identificación de armas de fuego que han sido fabricadas o traficadas ilícitamente.

Artículo XII. Confidencialidad.

A reserva de las obligaciones impuestas por sus Constituciones o por cualquier acuerdo internacional, los Estados Partes garantizaron la confidencialidad de toda información cuando así lo solicite el Estado Parte que suministra la información.

Artículo XIII. Intercambio de información.

Los Estados Partes intercambiarán entre sí de conformidad con sus respectivas legislaciones internas los tratados aplicables, información pertinente sobre: productores, comerciantes, importadores, exportadores, transportistas, rutas y medios utilizados para ocultar la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales

relacionados, lo mismo que técnicas, prácticas y legislación contra el lavado de dinero relacionado con el propósito de esta Convención.

Artículo XIV. Cooperación.

Los Estados Partes cooperarán en el plano bilateral, regional e internacional en cumplimiento de la presente Convención.

Artículo XV. Intercambio de Experiencias y Capacitación.

Se cooperará en la formulación de programas de intercambio de experiencias y capacitación, como en el acceso a equipos o tecnología eficaces.

Artículo XVI. Asistencia técnica.

Existirá cooperación entre los Estados Partes y organismos internacionales para brindarse asistencia técnica.

Artículo XVII. Asistencia Jurídica mutua.

Los Estados Partes se prestarán entre sí la más amplia asistencia jurídica mutua.

Artículo XVIII. Entrega vigilada.

De acuerdo a los ordenamientos jurídicos internos se tomaron decisiones para recurrir a la entrega vigilada.

Artículo XIX. Extradición.

Establece con claridad que la extradición estará sujeta a las condiciones prescritas por la legislación del Estado Parte requerido o por los tratados de extradición aplicables, incluidos los motivos por los que se puede denegar la extradición.

Artículo XX. Establecimiento y Funciones del Comité Consultivo.

Con el propósito de lograr los objetivos de esta Convención, los Estados Partes establecerán un Comité Consultivo, cuyas decisiones serán de naturaleza recomendatoria.

Artículo XXI. Estructura y reuniones del Comité Consultivo.

El Comité Consultivo estará integrado por un representante de cada Estado Parte celebrará una reunión ordinaria anual y las reuniones extraordinarias que sean necesarias. Su primera reunión se celebrará dentro de los 90 días siguientes al depósito del décimo instrumento de ratificación de esta convención, se establece además las funciones de la secretaría protémpore.

Artículo XXII. Firma.

La presente Convención está abierta a la firma de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo XXIII. Ratificación.

La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo XXIV. Reservas.

Los Estados Partes podrán formular reservas a la presente Convención al momento de aprobarla, firmarla o ratificarla siempre que no sean incompatibles con el objeto y los propósitos de la Convención y traten sobre una o más disposiciones específicas.

Artículo XXV. Entrada en vigor.

La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado el segundo instrumento de ratificación. Para cada Estado que entregue posteriormente su ratificación entrará en vigor el trigésimo día a partir de haber depositado su instrumento de ratificación.

Artículo XXVI. Denuncia.

La presente Convención regirá indefinidamente, pero cualesquiera de los Estados Partes podrá denunciarla, seis meses después de ella la Convención cesará sus efectos para él.

Artículo XXVII. Otros acuerdos o prácticas.

Ninguna de las normas de la presente Convención será interpretada en el sentido de impedir cooperación de los Estados Partes al amparo de otros acuerdos internacionales, bilaterales o multilaterales.

Artículo XXVIII. Conferencia de los Estados Partes.

Cinco años después de entrada en vigor la presente Convención se hará una reunión para examinar el funcionamiento y la aplicación de esta Convención.

Artículo XXIX. Solución de Controversias.

Se resolverán por vía diplomática o por cualquier otro medio de solución pacífica que acuerden los Estados Partes Involucrados.

Artículo XXX. Depósito.

El Instrumento original de la presente Convención será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la que enviará copia para su registro y publicación a la Secretaría de las Naciones Unidas.

Conveniencia del Proyecto

1. La Convención refleja la voluntad política de los Gobiernos de las Américas para encontrar nuevos y más eficaces instrumentos de cooperación internacional en su empeño por brindar seguridad a los habitantes de sus países. Y refleja también la urgencia de abordar, desde los organismos multilaterales y teniendo como objeto la cooperación internacional, la temática de la seguridad ciudadana. De ahí la trascendencia de buscar mediante la cooperación internacional, soluciones y respuestas institucionales contundentes. Esto se evidencia en la suscripción del instrumento por parte de 32 Estados miembros de la OEA.

2. Con la ratificación de esta Convención, los Estados Americanos asumen la inmensa responsabilidad de responder y aportar soluciones multilaterales a los apremiantes problemas de seguridad que hoy viven las Naciones de América, dentro del esfuerzo por concretar una agenda más sistemática, ordenada y contundente para la prevención y la lucha contra el tráfico ilícito de armas.

3. El objetivo fundamental que pretende lograr el Gobierno de Colombia con su adhesión a esta Convención, es el de contribuir a la seguridad ciudadanas, protegiéndole de la violencia y la criminalidad que conlleva la posesión y el porte de armas ilegales y su uso delictivo, y si bien el Estado permite a las personas naturales adquirir armas para su defensa personal, dentro de ciertas restricciones legales y técnicas, debe velar porque la aplicación de la legislación nacional constituya un instrumento eficaz para prevenir y erradicar el tráfico de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, en cumplimiento con las disposiciones de esta Convención.

4. La presente Convención 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 el presente documento.

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.

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

Proposición

Dése Primer debate al Proyecto de ley número 91 de 1998, Senado *por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados*, adoptada en Washington D. C., el 14 de noviembre de 1998.

Manuel Guillermo Infante Braiman, Jimmy Chamorro Cruz,
Senadores Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 049 DE 1998 SENADO

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro-Universidad del Cauca y se dictan otras disposiciones.

Doctor

OMAR YEPEZ ALZATE

Presidente

y honorables Miembros

Comisión III Constitucional Permanente

Senado de la República

Honorable Senadores:

Es honroso para mí presentar Ponencia para segundo debate al Proyecto ley número 049 de 1998, Senado, "por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro-Universidad del Cauca y se dictan otras disposiciones",

presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Senador Aurelio Iragorri Hormaza.

El país entero conoce, así como el Congreso de la República y en especial las Comisiones de Asuntos Económicos, de la situación de angustia financiera y económica que agobia los presupuestos de las universidades públicas colombianas, especialmente aquéllas de las provincias de nuestro país, que por éste hecho ven frustrados sus proyectos de ampliación de cobertura, de establecimiento de nuevos programas en su área de influencia, amén del mejoramiento académico, locativo y tecnológico que requiere la realidad actual.

La Universidad del Cauca, vinculada a la historia colombiana, desde su creación en 1827, no es ajena a la situación descrita por lo cual es importante que las instituciones colombiana, entre ellas el Congreso de Colombia, concurren en la búsqueda de soluciones eficaces, propiciando alternativas legales de cuya aplicación reciente a casos similares se registran benévolos resultados, como son los casos de las Universidades de Córdoba, Caldas, Industrial de Santander, entre otras.

La experiencia reciente, y el deber preventivo de problemas que asiste a la labor congresional, obligan a precaver situaciones tan lamentables como la que hoy afronta la Universidad del Valle, *ad portas* de un cierre definitivo, así como varias de la Costa Caribe, que han hecho crisis financiera y económica, agudizadas a partir del retiro de los sustanciales aportes que antes se cubrían con cargo al Presupuesto General de la Nación.

Breve reseña histórica

La Universidad del Cauca fue fundada por Bolívar y Santander en los albores del siglo pasado y desde sus primeros años contó con ilustres maestros que la orientaron con los valores y principios de la época; en ella tuvieron su espacio académico los intelectuales que sobrevivieron a la guerra anticolonialista, condujeron los destinos del país y ayudaron a conformar las bases de la institucionalidad política y jurídica de Colombia.

Entre 1850 y 1854 la Universidad del Cauca se convirtió en Colegio con la autorización de expedir títulos profesionales y la expresa prohibición de la enseñanza de la región católica; en 1886, con la llegada de la regeneración al poder, se entregó la educación a la iglesia católica, hecho que duró hasta 1935 cuando constitucionalmente se autorizó la libertad de enseñanza.

A partir de 1930 la Universidad del Cauca inició un crecimiento vertiginoso, con notable impulso a las ciencias humanas, expansión que se intensificó en los años cincuentas, dando origen a cinco nuevas facultades adicionales a las de Derecho e Ingeniería Civil, que existían desde el siglo pasado.

Por obra del tres veces rector de la Universidad del Cauca, doctor Benjamín Iragorri Diez, con el propósito de superar la pérdida de su cobertura e influencia en el contexto regional y nacional, y para paliar la precariedad presupuestal del empobrecido departamento del Cauca, entidad que le suministraba la totalidad de sus recursos, se logró la nacionalización de la institución, labor que culminó con la sanción de la Ley 65 de 1964, por el entonces Presidente de la República, Guillermo León Valencia, otorgando un futuro financiero a cargo de la Nación, menos traumático, pero que no ha podido satisfacer plenamente las crecientes necesidades de educación superior en la región de cobertura.

En un período de 20 años se crearon las facultades de Medicina, Contaduría, Educación, Ingeniería Electrónica, Humanidades, bases de las actuales Facultades e Institutos, formalizados en 1985.

En 1983 un terremoto azotó a Popayán y su zona aledaña, destruyendo en un 90 por ciento la planta física de la Universidad, causando graves traumas en sus actividades; con el trabajo y dedicación de la comunidad universitaria y el concurso decisivo del Gobierno Nacional, se logró su reconstrucción.

La Universidad del Cauca, desde su formación, ha cumplido una labor benemérita y ha formado generaciones de académicos y profesionales en las diferentes áreas de conocimiento. Entre los más ilustres egresados del Alma Máter se distinguen 17 Jefes de Estado, precursores y ejemplo de una clase dirigente proba y con vocación de servicio a la patria.

La Universidad del Cauca hoy

En la actualidad la Universidad del Cauca está integrada por 9 facultades y 2 centros, ofrece 33 programas académicos de pregrado y 43 de postgrado, con población estudiantil originaria del suroccidente colombiano, que en total son 6.500, con cupos especiales para indígenas y zonas marginadas; con el apoyo del departamento del Cauca ofrece desde 1994 programas en los municipios de Puerto Tejada, El Tambo, Toribío, Silvia, La Sierra, Morales, abarca 26 municipios, 6 cabildos y 3 resguardos indígenas. Presta sus servicios y asesorías a través del Hospital Universitario San José y el Centro Docente Investigativo "Alfonso López"; ha creado los laboratorios de inmunología y genética.

El recurso humano de la Universidad del Cauca está compuesto por 589 profesores y 550 funcionarios administrativos.

La Universidad del Cauca hacia el futuro

Los retos derivados del desarrollo científico y tecnológico, así como los desafíos nacionales en los campos económicos y sociales demandan el fortalecimiento de la Universidad. La difícil situación socioeconómica de la región, la necesaria ampliación de su cobertura, y la formación de comunidades docentes y científicas estables, requieren de mayores recursos económicos de los cuales la Institución no dispone.

La Universidad está haciendo grandes esfuerzos por articularse internacionalmente y procura que los beneficios de los avances tecnológicos e informáticos le permitan estar a tono con las necesidades del momento.

Su población estudiantil está compuesta por personas provenientes en un 35 por ciento de estrato socioeconómico 1 y 2; el aumento de cobertura y el desarrollo de la Institución no puede derivarse de los ingresos que por concepto de matrículas capta la Universidad, siendo imposible la autofinanciación. De otra parte, es deber del Estado contribuir a la financiación del Servicio Público de la Educación Superior.

Existe la posibilidad de generar recursos provenientes de fuentes distintas al Presupuesto General de la Nación, mediante la creación de una estampilla que grava ciertas actividades y servicios del orden exclusivamente departamental, tal como se ha legislado en los casos de las Universidades de Antioquía, Valle, Córdoba, Caldas, Santander, entre otras.

Los recursos generados por la estampilla Pro-Universidad del Cauca servirán para dotarlas de instrumentos idóneos para una adecuada respuesta a sus necesidades; significarán un valioso aporte a la educación regional y nacional, factor indispensable para el logro de la paz y la reconciliación nacional.

Por las anteriores consideraciones y con base en la aprobación otorgada por ésta Célula Congresional en sesión del 6 de octubre del presente año, me permito concluir este informe - Ponencia con la siguiente:

Proposición

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 049 de 1998, Senado "por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro-Universidad del Cauca y se dictan otras disposiciones".

Vuestro Ponente,

Víctor Renán Barco López, Senador de la República.

Senado de la República - Comisión Tercera Constitucional Permanente
Santa Fe de Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

En la fecha fue recibida en esta Secretaría, Ponencia para Segundo debate del Proyecto de ley número 49 de 1998 Senado, "por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro-Universidad del Cauca y se dictan otras disposiciones", sin pliego de modificaciones.

Consta de cuatro (4) folios.

Rubén Darío Henao Orozco,
Secretario General Comisión Tercera,
Senado de la República.

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 49 DE 1998 SENADO

Aprobado en sesión de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, en sesión del día 6 de octubre de 1998, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro-Universidad del Cauca y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea del departamento del Cauca para que ordene la emisión de la estampilla "Pro-Universidad del Cauca". Los valores que se recauden por este concepto se destinarán así: El 70% la Universidad del Cauca lo distribuirá en la siguiente forma: El 90% para inversión en ampliación y mantenimiento de la planta física, construcción y mantenimiento de escenarios deportivos y culturales, dotación de equipos para los programas y proyectos académicos y científicos, programas y proyectos de bienestar Universitarios, adquisición de materiales de laboratorio, dotación de bibliotecas y financiación de publicaciones de carácter cultural académico y científico, el 10% restante de ese 70% lo destinará para inversión en compra de equipos y ampliación de la emisora radial, del estudio y programadora de televisión y de la Editorial de la Universidad del Cauca.

Parágrafo. El restante 30% del recaudo, la Universidad del Cauca lo destinará para establecer, atender, ampliar programas y proyectos descentralizados, ubicados en municipios de las zonas norte, sur, Costa Pacífica y oriente del departamento del Cauca.

Artículo 2°. La emisión de la estampilla "Pro-Universidad del Cauca", cuya emisión se autoriza en esta ley, será hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.) moneda legal, a pesos constantes de 1998.

Artículo 3°. Autorízase a la Asamblea Departamental del Cauca para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento del Cauca y en los municipios del mismo. La ordenanza que expida la Asamblea del Cauca en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a conocer al Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comunicaciones.

Parágrafo. La Asamblea del Cauca podrá autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema, medio o método de recaudo del gravamen, que permita cumplir con seguridad, oportunidad y eficiencia el objeto de la presente ley.

Artículo 4°. Autorízase al departamento del Cauca para recaudar los valores que arroje el uso obligatorio de la estampilla "Pro-Universidad del Cauca" en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento del Cauca y en sus municipios.

Artículo 5°. La obligación de adherir y anular la estampilla, y de aplicar el sistema, medio o método sustitutivo su fuere del caso, a que se refiere la presente ley, queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen y el incumplimiento a esta obligación se sancionará por la autoridad disciplinaria correspondiente.

Parágrafo.

La tarifa que determine la Asamblea del Cauca no podrá exceder del 2% del valor del acto o hecho sujeto al gravamen.

Artículo 6°. La vigencia, control del recaudo, traslado de los recursos a la Universidad del Cauca y la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estarán a cargo de la Contraloría General del departamento del Cauca y de las Contralorías municipales.

Artículo 7°. Esta ley rige a partir de su promulgación.

Senado de la República - Comisión Tercera Constitucional Permanente
Santa Fe de Bogotá D.C., seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

En sesión de la fecha y en los términos anteriores, la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República

Aprobó en primer debate el Proyecto de ley número 49 de 1998 Senado, "por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro-Universidad del Cauca y se dictan otras disposiciones".

El Presidente Comisión Tercera,

Omar Yepes Alzate.

El Vicepresidente Comisión Tercera,

Camilo Sánchez Ortega.

El Secretario Comisión Tercera,

Rubén Darío Henao Orozco.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 108 DE 1998 SENADO

por la cual se dictan disposiciones sobre la renovación de la cédula de ciudadanía.

Doctor

FABIO VALENCIA COSSIO

Presidente

Honorable Senado de la República

La Ciudad

Señor Presidente:

Designado Ponente para rendir informe ante la Plenaria del Senado, en primer término quiero significarles a ustedes la urgencia de esta iniciativa presentada a la consideración por el señor Ministro del Interior – doctor Néstor Humberto Martínez.

La premura que he mencionado anteriormente, se debe a los términos establecidos en el artículo tercero de la Ley 220 de 1995, "por la cual se dictan disposiciones sobre la cédula de ciudadanía y se ordena la inclusión del tipo sanguíneo en ella y los demás documentos de identidad", cuyo texto dice:

"Artículo 3°. El actual documento de identificación deberá renovarse antes del primero de enero de 1999..."

en el estudio realizado al proyecto de ley en la Comisión Primera, se introdujeron varias modificaciones, las cuales a continuación explico:

1. En el artículo primero:

a) Se facultó al Consejo Nacional Electoral, para que a iniciativa del Registrador Nacional del Estado civil y durante los noventa (90) días siguientes a la sanción de esta ley, fije el término dentro del cual el ciudadano deberá renovar su cédula de ciudadanía, al igual que estableció como límite para renovación de la cédula la fecha del cierre de inscripciones para participar en las próximas elecciones presidenciales.

b) Se suprimió en el párrafo primero la palabra "Favorable"; esto es, que no se necesitará a partir de la vigencia de esta ley la favorabilidad del concepto del Consejo Nacional Electoral.

2. En el artículo segundo:

a) Fue modificado en el sentido de darle vigencia a las cédulas actualmente expedidas hasta el cumplimiento del plazo que fije de conformidad con lo dispuesto en el artículo primero.

3. Artículo Nuevo:

A petición del honorable Senador Jesús Enrique Piñacué Achicué y con la aquiescencia de los miembros de la Comisión Primera, se introdujo un artículo nuevo, que habla de la expedición y renovación prioritaria de los documentos de identidad de los ciudadanos pertenecientes a las comunidades étnicas, a petición del honorable Senador Jesús Enrique Piñacué.

Recogiendo la necesidad de esta norma que por tercera vez, repito, es de urgente necesidad expedirla, ruego al honorable Senado de la República se sirva dar segundo debate al Proyecto de ley número 108 de 1998 Senado, "por la cual se dictan disposiciones sobre la renovación de la cédula de ciudadanía".

Del honorable Presidente,

Miguel Pinedo Vidal,
Senador Ponente.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 108 DE 1998 APROBADO EN LA COMISION PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

por la cual se dictan disposiciones sobre la renovación de la cédula de ciudadanía.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Atendiendo al estado de desarrollo y del proceso de modernización tecnológico que adelanta la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral a iniciativa del Registrador Nacional del Estado Civil precisará durante los noventa (90) días siguientes a la sanción de esta ley el término dentro del cual el ciudadano deberá renovar su cédula de ciudadanía el cual no podrá ir mas allá a la fecha de cierre de inscripciones para participar en las próximas elecciones presidenciales.

Parágrafo 1°. El Registrador Nacional del Estado Civil, podrá celebrar fiducia pública o encargo fiduciario para la ejecución del proceso de renovación del documento de identidad, previo concepto del Consejo Nacional Electoral.

Artículo 2°. Las cédulas de ciudadanía actualmente expedidas y vigentes mantendrán su vigencia hasta el cumplimiento del plazo que se fije de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 3°. El Registrador Nacional del Estado Civil atenderá prioritariamente la expedición y renovación de los documentos de identidad de los ciudadanos pertenecientes a las comunidades étnicas.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación, y modifica en lo pertinente el artículo 3° de la Ley 220 de diciembre 15 de 1995.

En los anteriores términos se aprobó el Proyecto de ley número 108 de 1998, como consta en el Acta número 18, con fecha 11 de noviembre del año en curso.

Eduardo López Villa,

Secretario Comisión Primera,

Honorable Senado de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 316 - Jueves 3 de diciembre de 1998

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 147 de 1998 Senado, por la cual se adiciona el Título XI del C. P.	1
Proyecto de ley número 148 de 1998 Senado, por la cual se reglamenta el ejercicio de la actividad notarial y se dictan otras disposiciones	7

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 5 de 1998 Senado, por la cual se adiciona un artículo de la Constitución Política	9
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 71 de 1998 Senado, por la cual se adopta el Régimen Disciplinario para los funcionarios de la Rama Judicial	9
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 91 de 1998 Senado, por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados, adoptada en Washington D. C., el 14 de noviembre de 1997	11
Ponencia para segundo debate y Texto definitivo al Proyecto de ley número 049 de 1998 Senado, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro-Universidad del Cauca y se dictan otras disposiciones	14
Ponencia para segundo debate y Texto definitivo al Proyecto de ley número 108 de 1998 Senado, por la cual se dictan disposiciones sobre la renovación de la cédula de ciudadanía	16