



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123 - 9066

AÑO X - Nº 24

Bogotá, D. C., martes 6 de febrero de 2001

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

ACTAS DE COMISION

COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

ACTA NUMERO 01 DE 2000

(julio 26)

Cuatrenio 1998-2002

Legislatura 2000-2001 - Primer Período

Sesiones ordinarias

En la ciudad de Santa Fe de Bogotá D. C., el día miércoles veintiséis (26) de julio de dos mil (2000), siendo las 10:15 a.m., la Secretaría procedió a llamar a lista, a los honorables Senadores y contestaron: *Angel Arango Carlos Arturo, Betancourt Pulecio Ingrid, Blum de Barberi Claudia, Carrizosa Franco Jesús Angel, Correa González Luis Fernando, Martínez Betancourt Oswaldo Darío, Pinedo Vidal Miguel, Ramírez Barrera Jaime Francisco, Rojas Jiménez Héctor Helí, Trujillo García José Renán*. En total diez (10) honorables Senadores.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores: *Caicedo Ferrer Juan Martín, Espinosa Faccio-Lince Carlos, Gómez Gallo Luis Humberto, Guerra Lemoine Gustavo Adolfo, Holguín Sardi Carlos, Morales Hoyos Vivianne, Piñacué Achicué Jesús Enrique, Rivera Salazar Rodrigo*. En total ocho (8) honorables Senadores.

Previo excusa no asistió el honorable Senador *Gerlein Echeverría Roberto*.

Con el quórum reglamentario la Presidencia ordenó a la Secretaría dar lectura al Orden del Día, el que leído y aprobado, ordenó entrar a desarrollar, así:

II

Instalación de la Comisión

Para desarrollar este punto del Orden del Día, el Presidente del Senado de la República, doctor Mario Uribe Escobar, en los siguientes términos procedió a la Instalación de la Comisión, para la Legislatura 2000-2001:

Apreciados colegas, señores asistentes a estas deliberaciones, señor Presidente de la Comisión Primera del Senado de la República, Senadora Claudia Blum, señor Vicepresidente segundo del Senado, doctor Jaime Dussán Calderón, señor Secretario General de la Corporación, doctor Manuel Enríquez Rosero, doctor Eduardo López, Secretario de la Comisión Primera del Senado, señor Vicepresidente doctor Luis Fernando Correa, señoras y señores.

Para mí, constituye un acto muy honorífico de tener la posibilidad como Presidente del Senado de la República de instalar formalmente las sesiones de la Comisión Primera del Senado de la República, lo hago acompañado del señor Vicepresidente Segundo y del señor Secretario General, con el propósito de darle a este acto, la trascendencia que merece.

En efecto y que se me perdone en el resto del Senado, esta es la Comisión más importante de esta Cámara. Definitivamente aquí es donde se tramitan los asuntos más sensibles y más importantes del país.

Los temas relacionados con el control político y con la paz, por ejemplo son fundamentales en las discusiones que aquí se tramitan a diario. Yo no vacilo en señalar que

de aquí surge permanentemente y de manera natural, la orientación política general que finalmente es la que adopta el Senado de la República, en horabuena. Porque esta Comisión, yo la conozco bien, yo me formé aquí, está integrada por los Senadores más capaces, más trabajadores y más representativos del Senado de la República. Esta Comisión dice bien, que lo que debe ser el cuerpo general del Senado.

Hay muchas cosas de las que tendrán que ocuparse ustedes en los próximos días. Por supuesto, habrá que decidir definitivamente a cerca del proyecto de referendo en curso. El Senador Martínez, con razón me señalaba habrá que ocuparse del tema, en cuanto a que no sólo se ha tomado una definición. Si no además los promotores del referendo ciudadano avanzan en la consecución de firmas, con el propósito de lograr algún día, la convocatoria del pueblo colombiano para decidir sobre un proyecto.

Señalaba el Senador Martínez, como para él no es claro que de la sentencia proferida por la Corte Constitucional, se pueda inferir con absoluta seguridad de que no se puede...

Honorable Senador Mario Uribe, Presidente Senado de la República:

...al pueblo soberano, del que tengamos que ocuparnos en los próximos días. Me llama poderosamente la atención el hecho de que en el extenso discurso del señor Presidente de la República, a propósito de la instalación de las Cámaras, sólo en un pequeñísimo aparte, más a título de cumplido se haya hecho una referencia tangencial al tema referendo.

Asunto, que como ustedes bien lo recuerdan copó la atención de los colombianos hace apenas unos dos meses.

Sería deseable que acá en este foro natural, el señor Ministro del Interior en los días que viene establezca definitivamente la posición del Gobierno Nacional, enfrente de esta materia tan importante.

Yo creo, que de hacerlo, pues no sólo señalaría un camino, sino además también despejaría el horizonte, de lo que ha de hacer este Congreso y eventualmente el pueblo, en materia de Reforma Política.

Tendrán que ocuparse ustedes del tema de transferencias. Sobre el particular yo debo decir con todo respeto ante ustedes que son los expertos, quienes dominan el tema, que habrá que tener el buen cuidado en la tramitación de ese proyecto, que no se afecte los intereses de las regiones, que no se paralice.

Yo soy de quienes piensan, que no es necesario reducir las transferencias a las regiones, si acá en el nivel central se reduce a justas proporciones la burocracia, si se reduce el tamaño del Estado, no para que él pierda presencia, sino simplemente para que su fronda burocrática se reduzca a límites tolerables.

No se trata tanto de reducir el tamaño del Estado, como de reducir el tamaño de su nómina y si ello se logra, yo estoy seguro que se pueden liberar recursos que deberían fluir natural y normalmente a las regiones, para que ellas puedan seguir desarrollándose progresivamente.

Obviamente, que de aquí también deberán salir en ese proyecto los controles suficientes para que de las transferencias se haga buen uso en las regiones, como de todos es sabido es creciente, el mal de la corrupción en el nivel regional y en el nivel local.

Yo me atrevo a señalar que el gran enemigo hoy de la elección popular de Gobernadores y de Alcaldes, desgraciadamente está del lado de la corrupción administrativa, a la par que aumenta la democracia regional y local, aumenta la corrupción en la medida en que quizás no hemos sido lo suficientemente severos en el establecimiento de controles que permitan una adecuada transparente y limpia utilización de los recursos.

Crecen las posibilidades democráticas, pero crecen las posibilidades de corrupción. Un equilibrio en esa materia, estimo que está en mora de hacerlo el Senado de la República, del Congreso Nacional.

Habrán otros proyectos. Código Único Disciplinario. Hace unos años aprobamos aquí un proyecto, que definitivamente no rindió los frutos esperados. Yo debo reconocer que quizás se tramitó ese proyecto, con suma velocidad sin tener el buen cuidado de expedir una norma que interpretara bien los fenómenos de corrupción y de ineficiencia administrativa,

los fenómenos de incumplimiento de los deberes de todos los funcionarios públicos.

Yo pienso, que es hora de volver por ese tema, que por su puesto mi deseo es que se expida un Código Disciplinario que sea más útil a los propósitos que él tiene.

Algunos Senadores, me han sugerido varios temas como posibles proyectos que debería abordar el Senado de la República y particularmente la Comisión Primera en los días que viene.

El Senador Londoño Capurro y otros colegas, me han sugerido que integre una Comisión que se ocupe de redactar tan rápido como sea posible una propuesta de autorreforma del Congreso.

Estimo que esa iniciativa, la de integrar la Comisión debe ventilarse y este es el lugar natural para hacerlo. Yo quiero dejar esa inquietud en manos de ustedes. Pedirles que me ilustren con sus conceptos, con sus opiniones, que me digan si están de acuerdo, si esa Comisión debe integrarse para hacerlo rápidamente.

A mí me parece que una iniciativa de autorreforma del Congreso, debe partir de aquí. Yo recibo la propuesta con beneplácito, pero me gustaría escuchar la opinión de ustedes, que en esa materia son los voceros autorizados.

En mi discurso de posesión propuse algunas o sugerí mejor, una urgente reforma al Reglamento del Congreso, que considero hoy obsoleto, inútil. Que considero lleno de vacíos, que considero genera muchos problemas a la tramitación legislativa.

Obviamente, que como vamos a trabajar en el tema de la modernización del Congreso, el tema modificación del reglamento debe ligarse a ese proceso a efecto de lo cual, me permito restablecer un proceso que venía adelantándose en la administración del doctor Pinedo Vidal, con el Banco Interamericano de Desarrollo y con algunas universidades.

Estoy adelantando los pasos necesarios para que ese proceso siga su curso y ojalá culmine con éxito.

Pero de todas maneras me gustaría oír opiniones de ustedes acerca de la modificación del reglamento y concretamente sobre si debe o no integrarse una Comisión de Senadores, u otra cualquiera si es que así se desea para que hagamos todos una propuesta en esa materia.

Y finalmente, excúsenme que me haya extendido un poco. Voy a integrar una comisión para que le recomiende al Senado la manera como debe proceder en materia de pérdida de investidura.

A mi juicio, esto no es sino una opinión personal que no compromete al Senado. Me parece que hay que reglamentar el Instituto de pérdida de investidura para definir unas reglas de juego claras, que nos permita a todos saber a que atenernos en materia de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses.

Particularmente, en el tema de conflictos de intereses, ha habido una enorme confusión que no logran disipar las normas vigentes, las referencias apenas laterales, que al tema hace, la propia Ley 5ª y la Ley 144 de 1993.

Ojalá pudiéramos revisar ese tema, porque es bueno que podamos observar dentro de un marco legal tan exigente como sea posible una conducta que no permita en su juzgamiento la subjetividad y por el contrario, tenga un amplísimo derrotero legal.

Queridos amigos, hasta donde el tiempo me alcance pretendo acompañarlos en la discusión de algunos proyectos.

Me deleito mucho, estando aquí con ustedes, me siento como en mi propia casa. Finalmente, quiero ofrecerles la colaboración de la Presidencia de la República para que las deliberaciones de esta Comisión se adelanten sin tropiezo alguno.

Estoy presto a escuchar sugerencias, a tramitar iniciativas y aspiro por supuesto, a contar con la compañía de la muy ilustrada opinión de los Senadores de la Comisión Quinta.

A usted, Senadora Claudia Blum quiero felicitarla y agradecerle en nombre del Senado por la magnífica gestión que ha realizado a cargo de la Presidencia de la Comisión Primera del Senado.

Usted, como siempre se ha destacado por ser una Senadora, cumplidora de su deber, responsable, estoy seguro que el país lo reconoce y lo agradece. Nosotros también.

Igualmente, mis felicitaciones y mi gratitud la del Senado, para el señor Vicepresidente, el doctor Luis Fernando Correa, también ha cumplido una destacada labor. Se ha revelado como uno de los Congresistas activos y responsables, apenas a la altura de lo que es esta Comisión Primera.

Un saludo muy especial para nuestro Secretario, el doctor López Villa, para todo el equipo de colaboradores, y permítaseme decir algo finalmente, doctor Darío Martínez, creo que usted va a ser elegido Presidente. Desde luego, aspiro contar con sus luces, con su sabiduría con su apoyo y recíprocamente ofrecerle mi respaldo para que usted se desempeñe de la mejor manera posible.

Por supuesto, yo estoy seguro que usted va a lograr aquí una exitosa tarea. En nombre de la mesa directiva. Muchas gracias.

Concluidas las palabras del Presidente del Senado, la Presidencia de la Comisión ordenó a la Secretaría continuar con el siguiente punto del orden del día, el cual fue:

III

Elección de Presidente y Vicepresidente

La Presidencia anunció que se abrían las postulaciones para el cargo de Presidente de la Comisión Primera del honorable Senado y para postular en nombre del Partido Liberal al

honorable Senador Darío Martínez, para este cargo, hizo uso de la palabra la honorable Senadora Vivianne Morales en los siguientes términos:

Gracias señora Presidenta. A nombre del Partido Liberal, me permito presentar y postular el nombre del Senador Darío Martínez, como candidato a la Presidencia de la Comisión Primera.

El Senador Darío Martínez, es conocido y reconocido como Jurista, como experto Constitucionalista y conocedor de las materias de Derecho Público, pero además ha sido uno de los grandes defensores de la independencia y de la dignidad del Congreso.

Creo que con el orden del día que tiene esta Legislatura, teniendo en cuenta la urgencia de la Reforma Política, de la Reforma del Reglamento y la Reforma del Régimen del Congresista, el nombre del Senador Darío Martínez será prenda de garantía en el ejercicio de la Presidencia de la Comisión Primera y por eso, con todo respeto me permito postular su nombre para la Presidencia de esta Comisión. Gracias señora Presidente.

En nombre del Partido Conservador el honorable Senador Luis Fernando Correa, coadyuvó la postulación del Senador Darío Martínez, así:

Gracias señora Presidenta. En nombre personal y en el nombre de los Senadores del partido, quiero señalar aquí con toda claridad, amistad que recibimos con suma complacencia la presentación del nombre del doctor Darío Martínez, a quien hemos conocido desde tiempo atrás, con quien compartimos los bancos de la Comisión Primera de la Cámara y en el que reconocemos atributos de ciudadano de bien, de profesor universitario, de jurista probado.

Todos miramos hacia la persona del doctor Darío Martínez, como una orientación, como una luz, en materias tan importantes como las que tratamos en esta Comisión.

Su claridad de pensamiento, su probidad, hace que el Partido Conservador por mi nombre respalde esa postulación y queremos al elegirlo hacer un reconocimiento a su vida meritoria de jurista, en buena hora llega a ocupar esta Presidencia. Gracias señora Presidenta.

El honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez, en uso de la palabra, agradeció la gestión cumplida por la actual Mesa Directiva y apoyó la presentación del nombre del honorable Senador Darío Martínez, como Presidente de la Comisión:

Señora Presidente. Yo quiero hablar en nombre de los sectores independientes del Partido Liberal, que tenemos presencia en la Comisión. Para expresar, no sabemos cuantos somos, pero existimos.

Para expresar en primer lugar mi sentimiento de felicitación a su señoría y al doctor Luis Fernando Correa, por la excelente

conducción que tuvo la Comisión durante el año anterior, por la manera desprevénida como muchos tuvimos o todos tuvimos acceso a las Ponencias importantes de la Comisión, por la manera cariñosa como nos trató en muchas sesiones. De pronto, también por la manera dura como nos maltrató en otras.

Pero todo en usted tiene que agradecerse y pienso que para su currículo, puede decir con toda tranquilidad que su Presidencia fue una muy buena Presidencia y yo particularmente, la felicito y me siento muy complacido de haber trabajado con usted durante el año anterior.

Ni más faltaba no aprovechar la postulación que acaba de hacer la Senadora Vivianne Morales, para expresar la profunda complacencia que causa en mí, poder votar por mi compañero y amigo Darío Martínez Betancourt.

Yo que me identifico con él, por tantas cosas, especialmente por ser de la provincia y por querer a mi tierra, como él quiere a su guatarilla. Por ser un hombre de principios morales y familiares parecidos a los nuestros. Por ser un luchador incansable en la política. Una persona de universidad, una persona de Leyes. Un hombre que con su trabajo y su constancia ha aportado mucho al Congreso de Colombia y particularmente a la Comisión Primera.

Pues yo sí quiero no sólo respaldar la postulación, sino dejar constancia de mi satisfacción personal, al poder trabajar este año si Dios nos da licencia con la dirección de Darío Martínez.

No sobraría agregar que también lo hago con algo de perversidad, para ver si él se auto aplica el Reglamento del Congreso, con el mismo rigor con que nos lo aplica a todos, en las Plenarias, en la Comisión y donde quiera puede.

Entonces, vamos a tener en la conducción de la Comisión, no sólo un hombre que ayudó a hacer el Reglamento, sino que lo maneja a la perfección y que seguramente por esa vía nos garantizará el ejercicio de nuestros derechos.

Entonces, yo quiero por último para que la postulación no pase así no más, señalar y dejar una constancia en el Acta, respecto de la gran trascendencia que puede tener para el país, las sesiones que se inician hoy, y en particular el trabajo que va a hacer la Comisión Primera.

Yo ando, más que sorprendido, admirado y quiero resaltar el comportamiento del Presidente Andrés Pastrana. Me parece muy importante que Pastrana le haya jugado a respetar la autonomía y la independencia del Congreso. Pienso que ahí hay un reconocimiento que hacer a la conducta transparente que hacía muchos años no veíamos, de que los Presidentes de la República, de los Ministros de Despacho, en estas elecciones internas del Congreso, no estuvieron manipulando, ni traficando con los votos.

Después de mucho tiempo, tenemos Presidentes en las Corporaciones y en las Comisiones que son elegidos como ha debido ser siempre, autónoma e independientemente por los Congresistas y ese gesto hay que resaltarlo y hay que exaltarlo como un principio de buena voluntad para respetar la democracia y la autonomía del Congreso.

Eso que es tan admirable en el Presidente, demanda unas responsabilidades muy altas de parte nuestra porque nada tan difícil como ejercer la autonomía y la independencia en la Rama Judicial. Nada tan difícil como ser Legisladores que sesionemos o que trabajemos pensando solamente en el bien común, en los altos mandatos de la Constitución y en las altas directrices de la política.

Nada tan responsable y exigente como trabajar sintiéndonos una importante Rama del Poder Público, que no es interferida, que no es manipulada, que no es condicionada desde las esferas de la otra rama, en este caso la Ejecutiva.

Quiero por eso, doctor Darío Martínez, en nombre de los sectores independientes del partido y de la gente independiente de esta Comisión reclamar de usted y de quien lo acompañe en la Vicepresidencia un ejercicio que responda a la necesidad de demostrarle a Colombia, que sí somos capaces de ser autónomos e independientes y que le vamos a decir al Presidente Pastrana que aquí estamos para servirle a la Patria y que ha sido una buena cosa, que él se haya marginado de intervenir en las decisiones internas del Congreso.

En consecuencia, coadyuvo con mucho agrado la postulación que del doctor Darío Martínez, hizo la Senadora Vivianne Morales. Muchas gracias.

Tras el anuncio que se cerraban las postulaciones para el cargo de Presidente de la Comisión Primera del Senado, fueron cerradas y la Presidencia nombró como escrutadores a los honorables Senadores: Ingrid Betancourt Pulecio y Rodrigo Rivera Salazar.

Realizada la votación mediante llamado a lista a los honorables Senadores y efectuado el escrutinio de las papeletas, la Senadora Ingrid Betancourt, una de las escrutadoras, anunció el resultado así:

Votos emitidos por el honorable Senador Darío Martínez:	17
Votos en blanco	0
Total votos emitidos:	17

Preguntados los miembros de la Comisión Primera, si declaraban formalmente elegido al honorable Senador Darío Martínez, como Presidente de la Comisión Primera para la Legislatura 2000-2001, por contestar en forma afirmativa, la Presidencia saliente le tomó el juramento de rigor y en los siguientes términos el honorable Senador Darío Martínez, agradeció su nombramiento para esta dignidad:

Honorable Senador Darío Oswaldo Martínez Betancourt, Presidente Comisión Primera:

Señores Senadores, señor Vicepresidente, doctor Correa. Quisiera hacerlo de pie. No voy a hacer ningún discurso, solamente voy a expresar unas cuantas frases de agradecimiento a quienes me han postulado, a la doctora Vivianne Morales, por su gesto de haber retirado su nombre como candidata por el Partido Liberal a esta posición, ese gesto me enaltece y me honra.

Al doctor Héctor Helí Rojas, mi viejo amigo, de tantas luchas, agradecerle sus siempre generosos conceptos. Con él nos conocimos en 1986 en la Cámara de Representantes, cuando llegamos por primera vez, y bendito sea que esa amistad nunca se ha roto. La mantenemos y la hemos cultivado a través de las ideas liberales.

A Luis Fernando, también viejo compañero de curul en la Cámara de Representantes, agradecerle inmensamente sus opiniones en nombre del Partido Conservador, ha expresado en el día de hoy.

A todos, sin ninguna excepción decirles que ya son 16 años de vida parlamentaria que llevo. Inicié, en el año de 1982 como suplente en el Senado de la República, donde tuve la suerte de conocer a Carlos Holguín, siendo el Presidente del Senado.

Y en esos dieciséis (16) años de vida Congresional, he tratado de hacer un modesto esfuerzo por cumplir con el deber y de aportarle al país en la producción de esto que es tan difícil, legislar.

Pareciera que el trajinar de los hombres en la vida política, imperceptiblemente produce un desgaste en el ejercicio de la misma, y a eso que se le llama la biología política, de nacer, crecer y morir no se escapa nadie.

Por eso yo había pedido el favor de que me dieran la posibilidad de acceder a este transitorio honor, más que todo tal vez, para cerrar una especie de ciclo político en mi vida.

Por ello, me siento bastante emocionado de poder llegar a la Presidencia del Senado y de no haber podido llegar a la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara... que precisamente siempre se dieron factores o políticos o de otra índole que le restaron autonomía e independencia al Congreso.

E infortunadamente tal vez mi conducta muy contestataria o mis posiciones muy independientes, inclusive frente a mi propio Partido Liberal en los gobiernos liberales no me permitieron llegar a la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara.

Pero aquí se ha dicho, creo que estamos inaugurando una nueva era de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, una nueva era en la cual las dos ramas del poder público más importantes van a tener un gran reto frente a

uno de los fines esenciales del Estado que es el interés general, el respeto y la búsqueda de ese interés general. Las interferencias con el ejecutivo siempre fueron malas, no solamente en este gobierno sino en todos los gobiernos.

Si somos capaces de hacer primar el bien común en nuestro trabajo legislativo, le daremos una demostración al país de que ciertamente hay Congreso, que es para lo que nos eligen. Sin que eso implique que esta Presidencia se vaya a convertir en una herramienta para golpear sistemáticamente en forma insuta, unilista o absurda al gobierno, en absoluto.

Pero que mi responsabilidad se cifra o se resume en una sola palabra, ecuanimidad.

Ecuanimidad en el manejo interno de aquí de la Comisión Primera en la aplicación del reglamento. Ecuanimidad en el manejo de las relaciones del Congreso y específicamente de esta comisión con el Gobierno Nacional.

Ecuanimidad en el comportamiento interpersonal. Menos mal que me considero y me defino como un amigo de todos ustedes sin ninguna excepción. Lamentablemente la Ley no nos permite tener aquí a otro vocero de otras fuerzas políticas, fuerzas independientes. Desgraciadamente la Ley 5ª solamente le da la posibilidad a la Mesa Directiva de tener una Vicepresidencia y no dos como fuera lo deseable.

Lo deseable hubiese sido tener aquí en la Mesa Directiva a Piñacué, a Ingrid o a cualquiera de los ciudadanos tan importantes Senadores que representan a las fuerzas independientes.

Y es muy honroso salir elegido en la forma que he salido elegido por unanimidad, por los votos de todas las fuerzas políticas, el liberalismo como partido oficialista, nuestro Partido Liberal a quien hemos censado, a quien hemos cuestionado, a quien hemos criticado los liberales independientes con quien nos hemos entendido, las fuerzas independientes y el Partido Conservador.

Yo creo que el Partido Conservador seguirá siendo uno de los partidos fundamentales y vitales en la defensa de la democracia y en la defensa de la institución del Congreso.

Aquí el señor Presidente del Senado ha hecho unas recomendaciones, ha esbozado unos propósitos que yo comparto en su gran mayoría.

Habrà que abrir una gran discusión sobre esos temas. No puede el proyecto de referendo, de iniciativa del gobierno quedar expósito, como lo dice el Senador Gerlein en estado de catalepsia. Creo que o prosigue el trámite del proyecto del referendo o se presenta otro proyecto, o algo tiene que pasar. Pero esa inmensa expectativa que se creo en el país y ese gran ofrecimiento institucional que se le ha hecho al pueblo colombiano de combatir frontalmente la corrupción, no puede quedar

a la deriva. Yo creo que debe tener conclusiones en este nuevo segmento de la vida legislativa de nuestro Congreso Nacional.

Frente a este tema de la pérdida de la investidura, tal vez esta circunstancia coyuntural de la pérdida de la investidura de un Senador importante, puede dar motivo para revisar la institución, pero no para acabarla, sino para mejorarla. En últimas para hacerla más drástica, pero respetando derechos fundamentales que desgraciadamente así como está concebida la institución se está menoscabando.

Nadie puede entender, en ninguna parte del mundo por qué es esta cosecha de nuestro propio constitucionalismo, nadie puede entender digo, cómo el poder que uno recibe del pueblo para representarlo, en el Congreso se ha quitado en un término de veinte días, sin poder presentar las pruebas pertinentes para que no se produzcan dos efectos dañinos que muchos culpables queden absueltos por falta de prueba y que muchos inocentes queden condenados también por falta de pruebas.

Eso creo que hay que modificarlo, las propias causales son unas causales abstractas si el principio de legalidad se lo aplicamos a ese poder disciplinario sancionatorio que tiene el Consejo de Estado, si aplicamos los principios de legalidad, el propio debido proceso le podemos hacer un gran favor a la democracia colombiana.

Creo que esa brecha que se está abriendo es muy peligrosa, no puede por ejemplo quedar el concepto criterio del conflicto de intereses morales y el propio económico a la discrecionalidad y a la subjetividad de los jueces, para eso estamos nosotros, si hay que reformar la Constitución lo hacemos.

Yo he recibido expresiones, Senadores, de algunos importantes miembros del Consejo de Estado y estoy autorizado por el señor Presidente del Consejo de Estado, para decir que ellos quieren que se modifique la institución de la pérdida de la investidura.

El Presidente del Consejo de Estado en el día de ayer manifestó el deseo de ellos presentar un proyecto de acto legislativo modificatorio de la institución de la pérdida de la investidura, pero en un acuerdo político con el Congreso. No para echar para atrás, sino para avanzar, porque ellos son conscientes de que efectivamente así como está concebido el texto constitucional y la propia Ley 5ª, ciertamente se cometen muchísimas injusticias y eso es lo que queremos evitar.

Se abrirá aquí en el escenario de la Comisión Primera, estaremos dispuestos a colaborar en lo que sea pertinente, a fin de que ese posible proyecto de acto legislativo emane de allá del Consejo de Estado y no emane del propio Congreso, para que el pueblo y las gentes prevenidas contra la institución del Congreso entiendan que es una necesidad jurídica, una necesidad política.

Frente al tema de la gran Reforma Constitucional, ojalá doctora Claudia Blum, pudiéramos llegar a un gran acuerdo político para volver a impulsar esa gran reforma al Congreso, integral. Aquí se le hicieron inmensos aportes a esa reforma que ustedes presentaron, encabezados por usted, todos hicimos aportes, se frustró esa intención en la Plenaria del Senado por gente que no ha hecho conciencia de la necesidad de reformarlos, la mejor defensa del Congreso es la autocritica y en eso hemos estado y en esa línea hemos de permanecer, no puede haber ciertamente prosperidad en un Acto Legislativo, si no hay un acuerdo político.

Busquemos un gran acuerdo político y volvamos a impulsar esa gran reforma integral del Congreso a través del Acto Legislativo. Ese es el mejor gran servicio que le podemos hacer a esta institución que tanto queremos y que la defendemos con aprecio, ahincadamente, con desdén porque es una necesidad vital para nuestro estado de derecho.

A la doctora Claudia Blum le quiero expresar lo siguiente: Si alguna altisonancia de quien habla, hubo en este período que usted regentó, pues créame que esas altisonancias no pueden ser sino resultado de los dolores morales que da la política. Si la lesioné o fui descomedido en alguna expresión, Mil excusas.

Ahora mi responsabilidad es otra, el compromiso es inmenso, creo que con el apoyo de toda la comisión, aplicando esa palabrita de ecuanimidad, podemos salir airosos. Muchísimas gracias. Tiene la palabra la Senadora Claudia Blum.

La honorable Senadora Claudia Blum de Barberi, Presidente Saliente, en los siguientes términos dio sus palabras de agradecimientos:

Muchísimas gracias señor Presidente. Yo quiero agradecer a todos y a cada uno de los integrantes de la Comisión Primera, el haber depositado ese voto de confianza en mí y haberme elegido Presidenta de la Comisión Primera Constitucional de Senado, una Comisión como lo dijo nuestro Presidente del Congreso, tan importante y si no la más importante del Congreso.

Les cuento que para mí fue una experiencia absolutamente enriquecedora.

Quiero hacer un reconocimiento muy especial a todos ustedes por las iniciativas tan importantes que sacamos en la legislatura que acaba de terminar. En un período bastante complejo por el referendo que fue presentado por el ejecutivo y que en la última legislatura nos ocupó gran parte de nuestro tiempo.

Pero proyectos como el de Saneamiento Fiscal, como la Ley de Orden Pública, como las Facultades Extraordinarias, el Cabildeo, la Conciliación, el Régimen de Propiedad Horizontal y los Códigos, el Código Penal,

etc. Creo que fueron iniciativas, proyectos y Leyes muy importantes que dejan muy en alto el nombre de esta Comisión gracias a la responsabilidad y al trabajo consagrado de todos los integrantes de toda la Comisión.

También quiero reconocer mucho las ponencias que ustedes presentaron, las autorías en muchos de sus proyectos, como también los conceptos e ideas que fueron enriqueciendo no solamente los debates de la Comisión, sino también las iniciativas que se presentaron y que finalmente fueron Leyes de la República.

Quiero agradecer de manera muy especial al doctor Eduardo, Eduardito lo quiero tanto que hasta se me olvida el nombre y a su equipo de colaboradores, Eduardo López Villa y a su equipo de colaboradores por la gestión seria, transparente, clara y responsable que yo creo que hicieron que la Comisión Primera como siempre funcionara muy bien.

A todos los periodistas que nos acompañaron a divulgar las importantes iniciativas que en esta Comisión salieron adelante, espero haber cumplido a cabalidad con la responsabilidad que ustedes me otorgaron, traté de ser equilibrada y objetiva al máximo y quiero felicitar muy especialmente a la nueva Mesa Directiva. En este momento a nuestro Presidente el doctor Darío Martínez Betancourt, creo que va a hacer una excelente Presidencia y le espera pues un trabajo arduo, difícil, de mucha responsabilidad y estoy pues a las órdenes para cumplir con mi responsabilidad y ayudarle en todo a lo que a mí me compete. Muchísimas gracias.

Para exaltar la labor cumplida por la Presidente saliente, hicieron uso de la palabra los honorables Senadores:

Honorable Senador Carlos Espinosa Faccio-Lince:

Gracias señor Presidente. Para expresarle, toda la vida le he llegado tarde y no haber participado en su elección, porque sé lo que significa para usted y lo que además lo merece y además de ello felicitar a la doctora Blum por la excelente gestión que hizo y al doctor Correa pues yo creo que de todas las personas que más me identifico con el no obstante la diferencia es partidista y siempre estuvo allí para lograr que se resolvieran los problemas que en determinado momento se presentarían.

Y deseo finalmente, tanto a usted como al doctor Carrizosa quien vamos a elegirlo Vicepresidente de la Mesa, que tenga la mejor de las suertes en la gestión porque los temas que tendremos a nuestro estudio serán decisivos para el curso de la política nacional y de el manejo apropiado de los problemas más graves o más neurálgicos del proceso legislativo y de las relaciones mismas con el poder ejecutivo. Gracias señor Presidente.

Honorable Senador Carlos Arturo Angel Arango:

En primer lugar, yo creo que sobra la expresión de solidaridad y de reconocimiento que los demás han expresado en el día de hoy en relación con su nombramiento como Presidente de la Comisión Primera del Senado.

No hubiese querido alterar el Orden del Día, pero en los planteamientos que aquí se han hecho en relación con la gestión de la anterior Mesa Directiva, yo quisiera que la Secretaría Leyera una proposición que está sobre la mesa.

La Secretaría dio lectura a una proposición dejada en la Mesa Directiva, cuyo texto es:

Proposición número 01

Los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República agradece a los dignatarios salientes de la misma por su acertada gestión al frente de la Comisión y muy especialmente a su Presidenta Senadora Claudia Blum de Barberi, quien con su juicioso y disciplinado manejo logró sortear una difícil gestión.

(Firmado honorable Senador *Carlos Arturo Angel Arango*).

El Presidente, honorable Senador Darío Martínez Betancourt, anunció que se abrían las postulaciones para Vicepresidente de la Comisión Primera del Senado, y para presentar el nombre del Senador Jesús Angel Carrizosa, para este cargo, en nombre del Partido Conservador, hizo uso de la palabra el honorable Senador Carlos Holguín, en los siguientes términos:

Gracias señor Presidente. A nombre del Partido Conservador y en primer término quiero, aun cuando ya lo hemos hecho de manera integral con todos los miembros de la Comisión al aprobar la proposición del Senador Carlos Arturo Angel, pues reiterar nuestro reconocimiento muy especial a la Senadora Claudia Blum por la extraordinaria labor que cumpliera al frente de la Presidencia de la Comisión. El partido depositó en ella la confianza y vio siempre como actuó con equidad, como afrontó con carácter y personalidad momentos muy difíciles que se presentaron en la discusión de muchos debates.

Como hizo respetar y aprestigió la dignidad transitoria que ejercía en ese momento como Presidente de la Comisión y como dirigió con inteligencia todos los procesos hasta lograr un resultado que la opinión pública no ha sido suficientemente justa con esta Comisión y con el Congreso respecto a lo que se logró en la legislatura pasada.

La verdad es que el conjunto de proyectos que pasaron por aquí, que fueron aprobados, que se convirtieron algunos en Leyes o que hicieron tránsito a la Cámara, es sin duda uno de los más, no solamente numerosos que es lo de menos, sino de los más densos que se hayan

tramitado en muchos años en esta célula legislativa probablemente.

Y por tanto el partido quiere hacerle a la Senadora Claudia Blum y a su compañero en la Mesa el doctor Luis Fernando Correa, un reconocimiento muy especial y significarles nuestra gratitud por la labor que cumplieron.

Tenemos la seguridad además de que el doctor Darío Martínez a quien conocemos y admiramos profundamente, desarrollara una labor que estará a la altura de las calidades, de la inteligencia, del carácter y de la personalidad que a él lo adornan y esperamos que esta legislatura sea fructífera, aun cuando está de por medio un proceso electoral que va a reclamar el esfuerzo y la atención de los parlamentarios en las obligaciones propias del oficio de la política, pero de todas maneras ojalá que realmente podamos volver avanzar en el proyecto de autorreforma del Congreso que se presentó por la Senadora Claudia Blum y otros Senadores y que tuvo ponencia el Senador Rodrigo Rivera.

Y al cual le dedicamos tantas y tantas horas en las sesiones que terminaron en diciembre, con un resultado yo creo exitoso, desde el punto de vista conceptual, porque creo que es difícil mejorar más ese proyecto, creo que le introduce al funcionamiento del Congreso y ha modificaciones sustanciales de una altísima conveniencia y ojalá realmente pudiéramos volver sobre él, no sé si la Senadora Claudia Blum lo quiera volver a presentar o el Senador Rodrigo Rivera.

Haya un trabajo ampliamente adelantado porque aquí lo hicimos entre todos, y creo que eso nos permitiría que muy probablemente en corto plazo pudiéramos evacuar y darle de esa manera respuesta al país sobre uno de los clamores más importantes que el país tiene frente al Congreso, que es el que se reforme y si lo podemos hacer por una autorreforma, pues muchísimo mejor.

Y yo creo que eso llenaría de honor al Congreso y a los Congresistas. Perdóneme que me haya distraído del asunto que está en el Orden del Día. En realidad el propósito de mi intervención era para presentar a nombre del Partido Conservador el nombre del Senador Jesús Angel Carrizosa como candidato a la Vicepresidencia de esta corporación.

El doctor Carrizosa pues todos los conocemos, hemos sido sus compañeros, está dotado de condiciones excepcionales como persona, como amigo, como congresista, como profesional y sin duda honrará la posición para lo cual lo estamos postulando.

Ha cumplido una labor parlamentaria más o menos paralela a la del señor Presidente en la Cámara de Representantes, en donde también coincidieron en la Comisión Primera y en el Senado pues hemos podido apreciar sus dotes y sus virtudes que prácticamente me relevan de cualquier presentación y que

simplemente me permito pues dejar su nombre a la consideración de ustedes, invitándolo muy especialmente a respaldarlo.

En nombre de los liberales independientes y para coadyuvar la postulación del Senador Carrizosa para esta dignidad, hizo uso de la palabra la Senadora Claudia Blum de Barberi, así:

Sí señor Presidente. También para postular como Liberal Independiente al doctor Jesús Angel Carrizosa. Senador que ha sido compañero ya nuestro por varias legislaturas.

Creo que es una persona responsable, seria, cumplidora de su deber y los aportes creo en esta comisión del Partido Conservador han sido siempre muy serios, muy profundos para sacar iniciativas tan importantes como las que hemos sacado adelante.

El Senador Rodrigo Rivera Salazar, en nombre de los liberales, coadyuvó la postulación del Senador Carrizosa, en los siguientes términos:

Muchísimas gracias señor Presidente. En primer lugar para expresarle mi complacencia por su elección, creo que es un justísimo reconocimiento a una larga trayectoria parlamentaria, adornada siempre con las mejores calificaciones por la opinión pública, por sus colegas, por sus coterráneos.

Y al mismo tiempo por coadyuvar la postulación de nuestro dilecto y distinguido amigo el doctor Jesús Angel Carrizosa como candidato a la Vicepresidencia de esta Comisión.

Ambos provienen de la cantera de la Comisión Primera de la Cámara, donde con algunos otros Senadores libramos durísimas batallas, casi siempre del mismo lado, en defensa de la moral pública, en defensa de las buenas costumbres y de la renovación de las prácticas políticas de nuestro país, en circunstancias muy difíciles, encontrando puntos de afinidad más allá de las condiciones banderizas.

Y creo que esas circunstancias distinguen a quienes sabemos poner los intereses de la patria por encima de los intereses de las colectividades políticas. En buena hora llegan a la Mesa Directiva de esta corporación dos hombres de tan acrisolada hoja de vida, el doctor Darío Martínez y el doctor Jesús Angel Carrizosa.

Yo quiero igualmente resaltar las expresiones que aquí formuló nuestro colega el Senador Héctor Helí Rojas, no quiero que pasen inadvertidas, porque en los últimos dos años estuvimos luchando en compañía de distinguidos miembros del Partido Conservador, para que se normalizaran las relaciones políticas entre el Gobierno y el Congreso.

Estuvimos luchando denodadamente para que en lugar de trenzarnos en el conteo al detal de apoyos parlamentarios en torno a uno u otro proyecto o en torno a una política general

de gobierno, las relaciones entre estas dos ramas del poder público estuvieran presididas por el reconocimiento de la expresión que el pueblo había hecho en las urnas, para entregarle a una colectividad el manejo del ejecutivo y la Presidencia de la República y a otra las mayorías en el Congreso Nacional.

Y en buena hora me parece que el retorno de las aguas al justo cauce del respeto de esas realidades políticas nos permite una normalización de las relaciones con el ejecutivo y estoy convencido que nos permitirá trabajar aquí de manera denodada para sacar adelante los proyectos que le interesan a este país.

La expresión del nuevo Presidente del Senado y del nuevo Presidente de la Cámara no pudo haber sido más generosa y más constructiva frente a la realidad que está viviendo el país.

La manera como se recibió el ejercicio por parte del Presidente Andrés Pastrana de su fuero como Presidente para integrar su equipo de colaboradores en el gobierno por parte del Partido Liberal, me parece que también fue igualmente respetuosa y constructiva.

Y creo que muchos dolores de cabeza nos habríamos ahorrado los colombianos, si ese hubiera sido el curso inicial de la política trazada desde el gobierno del Presidente Andrés Pastrana desde hace dos años.

Tenemos ahora el reto, superadas esas dos legislaturas, de pugnacidad política por razones adjetivas y no por razones sustantivas, por razones de irrespeto y de desconocimiento de realidades políticas de ponernos al día de sacar los proyectos que le interesan a este país. proyectos de modernización del Congreso, proyectos de Reforma Política, de depuración de las prácticas políticas, proyectos que tienen que ver con la buena marcha de los aparatos de justicia y de control en nuestra patria y me parece que esas deliberaciones van a estar muy sabiamente presididas por usted Senador Darío Martínez, sino también por su compañero el doctor Jesús Angel Carrizosa.

A él siempre lo hemos reconocido como un excelente congresista, un hombre batallador, pero por encima de todo un hombre igualmente ecuaníme y convencido de los fueros del Congreso, que es lo que requiere nuestra democracia.

Por eso señor Presidente a nombre de la bancada liberal y recogiendo la opinión de mis colegas, quiero coadyuvar esa postulación en nombre del Partido Liberal.

Previo anuncio que se cerraban las postulaciones para Vicepresidente de la Comisión, fueron cerradas y la Presidencia nombró como escrutadores a los honorables Senadores: Carlos Holguín Sardi y José Renán Trujillo García.

Realizada la votación mediante llamado a lista a los honorables Senadores y efectuado el escrutinio de las papeletas, el Senador José

Renán Trujillo García, uno de los escrutadores, anunció el resultado así:

Votos emitidos por el honorable Senador Jesús Angel Carrizosa	16
Votos en blanco	2
Total votos emitidos:	18

Preguntados los miembros de la Comisión Primera, si declaraban formalmente elegido al honorable Senador Jesús Angel Carrizosa, como Vicepresidente de la Comisión Primera para la Legislatura 2000-2001, por contestar en forma afirmativa, la Presidencia tomó el juramento de rigor y el honorable Senador Carrizosa, agradeció su elección para esta dignidad de Vicepresidente.

La Presidencia ordenó a la Secretaría continuar con el siguiente punto del orden del día:

IV

Lo que propongan los honorables Senadores

En uso de la palabra el honorable Senador José Renán Trujillo García, anunció la presentación de un proyecto de acto legislativo, en los siguientes términos:

...Un mecanismo inoperante. Estoy proponiéndole al Congreso de la República que esto se logre a través, primero fijando un plazo máximo de cinco días para que la Presidencia de la Cámara respectiva com-pruebe que la proposición de Moción de Censura cumple con los requisitos formales exigidos por la Constitución.

Segundo: Disminuir de diez a tres días el lapso de tiempo para que los Presidentes de las Cámaras convoquen a Congreso Pleno para realizar el debate de la Moción de Censura.

Tercero: Unificar en una sola sesión el debate de la proposición de Censura y su respectiva votación.

El segundo objetivo tiene que ver con el fortalecimiento de las corporaciones de elección popular de las entidades territoriales y por ende con un avance significativo en el proceso de descentralización política y administrativa de nuestro país.

Esto se pretende lograr a través de entregarles a las asambleas y consejos la posibilidad de exigir responsabilidad política de sus actos a los miembros del gabinete departamental o municipal, mediante la figura de la Moción de Censura con un procedimiento similar al utilizado por el Congreso de la República.

Lo anterior contribuirá en mi sentir fuertemente al proceso de consolidación de la democracia colombiana, ya que si bien es cierto que aunque la implementación de dicha figura no produce consecuencias inmediatas en la estabilidad del gobierno, claro ejemplo lo ha constituido la utilización de este mecanismo en el Congreso de la República, sí produce efectos difusos y benéficos para

nuestro sistema político en la medida en que es una actividad cuyo permanente e intenso ejercicio hace que el gobierno se sepa expuesto a los electores en cada uno de sus actos.

De tal manera señor Presidente y honorables Senadores, que procederé de inmediato a radicar este proyecto de acto legislativo para que siga su curso establecido en el Reglamento del Congreso. Gracias Presidente.

Honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt, Presidente Comisión Primera:

Tiene la palabra el Senador Juan Martín Caicedo.

Honorable Senador Juan Martín Caicedo Ferrer:

Gracias señor Presidente. Yo quiero sumar mis palabras a las expresiones de quienes han manifestado su solidaridad con la Mesa Directiva saliente y por supuesto extenderle a usted y al señor Vicepresidente también mi felicitación muy entusiasta.

Yo quiero señor Presidente aprovechar esta oportunidad valiosísima en que tenemos un quórum casi que completo en la Comisión Primera sólo para dejar sentada aquí una reflexión en torno a un tema sobre el cual además usted y yo hemos intercambiado opiniones.

En alguna ocasión en esta misma comisión y en la Plenaria, yo me permití manifestar mi preocupación frente a la crisis de la institución de la objeción presidencial o la sanción presidencial mejor dicho a las Leyes de la República.

Esa crisis es cada día más evidente. Si usted hace señor Presidente y si la hacen los miembros de la honorable comisión la contabilidad sobre el número de Leyes que han sido sancionadas en este período vacacional del Congreso, se van a sorprender ustedes, algo está fallando.

O el legislador no está actuando con responsabilidad o algo pasa en la Secretaría Jurídica de la Presidencia. Es tan voluminoso el número de Leyes sancionadas, como el mismo número de Leyes objetadas. Eso quiere decir que hay una crisis y que el Congreso debe abocar el estudio y el análisis de lo que pueda estar sucediendo con la institución, por supuesto obvia y centenaria de la sanción presidencial a las Leyes.

Hago esta reflexión porque precisamente en el día de ayer tuvimos la oportunidad de conocer un fallo de la Corte, que deja sin piso la objeción presidencial a una Ley tramitada en la Comisión Primera y me refiero concretamente a una Ley de la cual yo fui honrosamente el ponente, una Ley que racionalizaba el mecanismo de pago y de cobro del impuesto predial en la capital de la República.

Se tramitó esa Ley en la Comisión Primera bajo la premisa de que el régimen fiscal de

Bogotá es un régimen especial, adscrito al mismo tiempo al tema territorial que está vinculado a la jurisdicción de esta Comisión por decirlo así.

La objeción Presidencial adujo que ese era un tema que competía fundamentalmente a la Comisiones Terceras. Está en mis manos la sentencia de la Corte del día de antier, está fresca, donde le da toda la razón al trámite que se realizó en esta Comisión Primera, esa Ley.

Que además después de ser sancionada en los próximos días se entrará a regir. Ustedes tal vez fueron testigos de que en razón de esa objeción, el Alcalde de Bogotá tuvo que proceder a buscar algunos instrumentos de carácter jurídico para obviar el problema que se presentaba en Bogotá, frente a lo que sucedía en el resto del país, en donde en virtud de una decisión del Gobierno Nacional, ya se había racionalizado el cobro del predial, desligando el pago del predial del mecanismo de la inflación que de alguna manera se había convertido en un mecanismo tremendamente oneroso para los contribuyentes en Colombia.

Bogotá a raíz de la objeción de esa Ley por parte de la Presidencia de la República quedó en un limbo, que digo quedó subsanado entre comillas "por unas medidas que a través de decretos tomo el Alcalde de Bogotá, pero hago esta reflexión señor Presidente, porque he observado que buena parte de las Leyes objetadas en la Presidencia, proceden de las Comisiones Primeras y que vale la pena que volvamos sobre el tema.

Yo me permití presentar un proyecto que por razones obvias y entendibles, la dedicación que le entregó esta Comisión al tema del ajuste fiscal, no alcanzó a ser tramitada aquí, un proyecto de ley en virtud del cual podríamos hacer algunos ajustes a la institución de la objeción Presidencial, por ejemplo no admitir la objeción por inconveniencia, cuando esa inconveniencia no ha sido argumentada, sustentada por los voceros del gobierno en el seno de las Cámaras durante el trámite de las leyes.

Mire usted como es de evidente la crisis. Conocimos y conocieron también ustedes con ocasión de los días de las vacaciones del Congreso la objeción a una Ley muy importante que fue discutida ampliamente en la Plenaria del Senado en los últimos días de las sesiones ordinarias del período anterior, en virtud de la cual se prorrogaba para los municipios el plazo para la aprobación de los planes de ordenamiento territorial, esa ampliación se incluyó en una Ley que procedía de la Cámara de la cual es autora la doctora Nancy Patricia Gutiérrez que hacía algunos ajustes a la Ley 388 de 1997 que es dijéramos la madre de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Creyendo nosotros que sí hacía unidad de materia en ese mismo proyecto de Ley en esa

Ley en el debate de Senado, incluimos en la Plenaria con la anuencia de los Senadores de la República la prórroga a los plazos de los Pos, hasta el 31 de octubre.

La Presidencia de la República ha objetado esa Ley con el argumento de que el tema solamente fue discutido en Senado y no había sido discutido, ni tramitado en la Cámara.

Hallá hay una contradicción, entre otras cosas contradicción que el gobierno ha empezado hacer evidente bajo el entendido es lo que supongo yo de que está atemorizado en virtud de la nueva doctrina que ha sentado la Corte Constitucional, doctrina que se hizo evidente cuando la Corte dejó sin piso jurídico las facultades extraordinarias que se le dieron al gobierno para la modernización del Estado, con el argumento de que el tema había sido sugerido e incluido en el debate de Senado. Como ustedes recuerdan evidentemente fue sugerido aquí en la Comisión Primera por el Senador Rivera. Esa es una doctrina que lesiona el sistema bicameral.

Se lesiona incluso la filosofía de la propia figura de la conciliación, que existe en la Constitución, entenderíamos todos precisamente para tramitar ese tipo de diferencias en los proyectos que se tramitan en Senado y Cámara, obviamente bajo el entendido de que diferencias en la medida en que haya unidad de materia, en este caso había unidad de materia.

Mire señor Presidente como es de evidente la contradicción que se presenta en este caso, usted recuerda que el año pasado en la Plenaria, en que se discutió en último debate la Ley de Vivienda, el ponente, uno de los ponentes de esa Ley el doctor Aurelio Irragorri, a solicitud de la Federación de Municipios incluyó otra prórroga para los plazos de aprobación de los planes de ordenamiento territorial.

El Gobierno sancionó esa ley y la sancionó incluso después de haberse conocido la doctrina de la Corte en la cual se aduce, que para que un proyecto pueda ser sancionado tranquilamente por la Presidencia de la República, el tema tratado en Senado debe haber sido tratado previamente en Cámara o viceversa, si el proyecto de Ley ha iniciado su trámite al revés.

Yo toco este tema porque sé que es un tema que a usted le inquieta y es un tema sobre el cual hemos, como dije, intercambiado reflexiones. Vale la pena que aquí en las Comisiones Primeras aboquemos el estudio de esta materia, a la luz del proyecto que aquí vamos a volver a radicar, que hace algunos ajustes a la institución de la objeción Presidencial.

Estamos demostrando con fallos como el de la Corte de esta semana que evidentemente la Comisión Primera y el Senado y el propio

Congreso han hecho bien las cosas, que quien no está haciendo bien las cosas es la Presidencia de la República que está incurriendo en contradicciones muy delicadas y poniendo en entredicho el trabajo del legislador, porque de alguna manera lo que interpreta la opinión cuando se objeta una ley es que el Congreso no hizo un trámite adecuado en el fondo y en la forma de esa ley.

Yo quería simplemente hacer esa reflexión. Informarle a usted señor Presidente, que en el curso del día a más tardar mañana estamos volviendo a radicar en esta Comisión ese proyecto de ley que no alcanzó a ser tramitado en razón del tiempo que tuvimos que dedicarle en las sesiones finales de la legislatura anterior al estudio del ajuste fiscal. Gracias señor Presidente.

Siendo las 11:55 a.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 9 de agosto a partir de las 10:00 a.m.

El Presidente,

Oswaldo Darío Martínez Betancourt.

El Vicepresidente,

Jesús Angel Carrizosa Franco.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

* * *

COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE ACTA NUMERO 02 DE 2000

(septiembre 5)

Cuatricenio 1998-2002

Legislatura 2000-2001 - Primer Período
Sesiones ordinarias

En la ciudad de Bogotá D. C., el día martes cinco (05) de septiembre de dos mil (2000), siendo las 11:00 a.m., la Secretaría procedió a llamar a lista a los honorables Senadores y contestaron: *Angel Arango Carlos Arturo, Blum de Barberi Claudia, Caicedo Ferrer Juan Martín, Guerra Lemoine Gustavo Adolfo, Hernández Urueña Marco Tulio, Martínez Betancourt Oswaldo Darío, Moscote Pana José Manuel, Ramírez Barrera Jaime Francisco, Rojas Jiménez Héctor Helí.* En total nueve (09) honorables Senadores.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores: *Cruz Velasco María Isabel, Gerlein Echeverría Roberto, Morales Hoyos Vivianne, Piñacué Achicué Jesús Enrique.* En total cuatro (04) honorables Senadores.

Prevía excusa no asistieron los honorables Senadores: *Betancourt Pulecio Ingrid, Trujillo García José Renán.*

El texto de la excusa de la Senadora Ingrid Betancourt Pulecio es:

Santa Fe de Bogotá D. C., agosto 31 de 2000

Doctor

OSWALDODARIOMARTINEZBETANCOURT

Presidente

Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

Apreciado doctor Martínez:

Para su conocimiento y fines pertinentes, adjunto copia de la Resolución número 065 del 16 de agosto de 2000 "por la cual se concede un permiso a la honorable Senadora Ingrid Betancourt Pulecio".

Cordial Saludo,

Firmado:

Ingrid Betancourt Pulecio

Senadora de la República

Copia: doctor Eduardo López Villa

Secretario Comisión Primera

NOTA: Mediante la Resolución 065 la Mesa Directiva concede permiso a la Senadora Ingrid Betancourt para ausentarse del país por el término del 01 al 10 de septiembre de 2000, con el fin de viajar a Nueva York a cumplir con una invitación al State of the world forum.

Con el quórum reglamentario la Presidencia ordenó a la Secretaría dar lectura al Orden del Día, el que leído y aprobado, ordenó entrar a desarrollar, así:

II

Consideración y votación del acta de la sesión anterior

Leída el Acta número 01, con fecha 26 de julio del presente año y sometida a votación fue aprobada.

III

Proyectos para primer debate

1. Proyecto de Ley número 281 de 2000 Senado, 53 de 1999 Cámara, "por la cual se modifican y adicionan algunas disposiciones a la Ley 446 de 1998".

Autor: honorable Representante *William Darío Sicachá Gutiérrez*

Ponente: honorable Senador *Juan Martín Caicedo Ferrer*

Publicaciones: proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 148 de 2000

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* número 209 de 2000

Leído el informe para primer debate por parte de la Secretaría, la Presidencia concedió el uso de la palabra al honorable Senador Juan Martín Caicedo, quien en los siguientes términos explicó su informe:

Gracias Presidente. Lo hago con mucho gusto, pero pidiendo la venia suya y la de los compañeros de Comisión para hacer una variante en el sentido de si usted y la Comisión

lo tienen a bien, yo pediría aplazar la discusión del tema por una razón muy sencilla.

Este proyecto de Ley es un proyecto del cual fue autor en la Cámara el honorable Representante William Sicachá y este proyecto de Ley así lo interpreté yo como ponente, establece unos mecanismos de reglamentación a la figura del servicio legal popular.

Usted recuerda señor Presidente que por iniciativa del Congreso esa figura desapareció, era un requisito adicional que se establecía para optar al título de abogado en Colombia y que el Congreso en su momento el año pasado o a comienzos de este año, consideró pertinente que esa figura desapareciera, sin embargo el ponente tuvo a bien llamarme la semana pasada para hacerme algunas consideraciones sobre la intención de su iniciativa que aparentemente eso puede ser producto de una pequeña equivocación mía, hacía referencia a otro tema adicional y no exclusivamente al propósito de reglamentar el servicio legal popular.

Entonces yo le ofrecí a él con la amabilidad del caso, que era pertinente hacerlo, que con mucho gusto yo esta misma semana estaría dispuesto a revisar con él, el alcance de la decisión que yo había tomado, que era recomendar prácticamente el archivo del proyecto y desde esa perspectiva pues yo le pediría a la honorable Comisión, con la venia suya señor Presidente, que aplazáramos la discusión de este proyecto, hasta tanto yo no haga claridad con su ponente, porque no quiero, perdón. Con su autor el doctor Sicachá, pues porque no quiero dejar de escuchar los argumentos que él tiene, antes de presentar una posición final sobre la materia. Gracias señor Presidente.

Concluyó el Senador Juan Martín Caicedo, presentando a consideración de la Comisión, la siguiente propuesta:

Proposición número 01

Aplácese para próxima oportunidad la discusión del Proyecto de Ley número 281 de 2000 Senado, 53 de 1999 Cámara, "por la cual se modifican y adicionan algunas disposiciones a la Ley 446 de 1998".

Lo anterior, para atender explicaciones adicionales del autor del proyecto, honorable Representante Sicachá, solicitadas al ponente doctor Juan Martín Caicedo.

(Presentada por el honorable *Senador Juan Martín Caicedo*).

Igualmente la Senadora Claudia Blum de Barberi, presentó a consideración de la Comisión la siguiente proposición de citación:

Proposición número 02

Cítese a la señora Ministra de Comunicaciones, María del Rosario Síntes, al director de la Comisión Nacional de Televisión, Sergio Quiroz y a los comisionados Mariana Garcés, Edgar Garcés, Edgar Plazas

y Ricardo Lombana para que asistan a la sesión del día martes 26 de septiembre a las 9:00 a.m., expongan sus opiniones respecto al proyecto de acto legislativo que deroga los artículos 76 y 77 de la Constitución Nacional y respondan ante la comisión el siguiente cuestionario:

· ¿Cuáles son los principales efectos que puede generar una eventual aprobación del proyecto de acto legislativo que deroga los artículos 76 y 77 de la Constitución?

- En lo institucional = organizacional
- En lo presupuestal
- En la marcha del sector
- En garantías para el interés público
- En la regulación
- Para el control y la vigilancia de la televisión.

Convóquese para ese mismo día a las 11:00 a.m. a Audiencia Pública para que las personas naturales y jurídicas, que se inscriban en la secretaría de la Comisión Primera de conformidad con el artículo 230 del Reglamento del Congreso, expresen sus opiniones y observaciones sobre el proyecto de reforma constitucional que suprime la Comisión Nacional de Televisión.

Tanto la sesión con los funcionarios, como la audiencia pública tendrá transmisión de televisión por Señal Colombia.

Igualmente, se recomienda que por medio de la Oficina de Prensa del Senado se realice la respectiva promoción y divulgación de esta Audiencia Pública.

Presentada a consideración de los honorables Senadores a los cinco (05) días del mes de septiembre de 2000.

(Firmada honorables Senadores: *Claudia Blum de Barberi* y *Carlos Arturo Angel Arango*).

Abierta y cerrada la consideración de las mociones números 01 y 02 y sometidas a votación fueron aprobadas.

Igualmente el Senador José Manuel Moscote Pana, presentó la siguiente proposición:

Proposición número 03

Cítese al señor Ministro del Interior, doctor Humberto de la Calle Lombana, y al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Manuel Santos, para que en la sesión del día martes 12 de septiembre de 2000, a partir de las 10:00 a.m., respondan el siguiente cuestionario:

Al señor Ministro del Interior:

· ¿Qué compromisos ha suscrito el Gobierno Nacional en virtud de los diversos movimientos sociales que se han presentado a partir del 7 de agosto de 1998?

· ¿Qué desarrollo ha tenido por parte del Gobierno Nacional los compromisos deri-

vados de los acuerdos a que hace referencia el punto anterior?

· Específicamente, ¿cuál ha sido el desarrollo de los acuerdos suscritos con las comunidades de la Zona Especial Fronteriza de Maicao, Manaure y Uribia?

Al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público.

· ¿En qué estado se encuentra el cumplimiento por parte de su despacho y de las Direcciones Administrativas Especiales a su cargo, en cuanto hace referencia al acta suscrita con la comunidad de la Zona Especial Fronteriza de Maicao, Manaure y Uribia?

Firmado honorable Senador *José Manuel Moscote Pana*.

Abierta y cerrada la consideración de la moción número 03 y sometida a votación fue aprobada.

En relación con el Proyecto de Ley número 19 de 2000 "por la cual se expide el Código Disciplinario Unico", el Senador Héctor Helí Rojas Jiménez, uno de los ponentes de esta iniciativa, hizo los siguientes comentarios:

A ver señor Presidente. Aprovechando que estamos en la discusión de proposiciones, resulta que en relación con el Código Unico Disciplinario, han llegado distintas solicitudes de personas que quieren ser escuchadas sobre el mismo. Nos han enviado cartas a su señoría y a mi persona y al doctor Luis Fernando Correa que también es ponente.

Yo he recibido aquí un texto muy extenso del señor Director de la DIAN, donde prácticamente nos propone otro Código Disciplinario Unico y he recibido una carta respetuosa del señor Ministro de Defensa, donde se refiere a algunos aspectos no del proyecto sino de la ponencia, que a él le gustaría fuesen aclarados especialmente lo relativo a la competencia, al ejercicio del poder preferente y a los sujetos de la investigación disciplinaria.

Igualmente he conversado con los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura y me han expresado que les gustaría ser oídos sobre el proyecto.

Por eso yo con todo respeto y sin perjuicio de que se inicie hoy la discusión del proyecto y se haga el debate general y vayamos avanzando, quiero proponer en unión de la Senadora Claudia Blum, la siguiente proposición:

Proposición número 04

Invítese a participar en la discusión del Proyecto de ley número 19 de 2000 "por la cual se expide el Código Disciplinario Unico", al señor Ministro de Defensa, al Director de la DIAN y al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, con el propósito de oír sus opiniones y propuestas.

(Firmado honorables Senadores: *Héctor Helí Rojas*, *Claudia Blum*).

Abierta y cerrada la consideración de la Moción número 04 y sometida a votación fue aprobada, por lo tanto la Presidencia advirtió que el desarrollo de esta moción tendrá lugar el día miércoles 06 de septiembre, a partir de las 10:00 a.m.

La Secretaría informó que el Senador Juan Martín Caicedo Ferrer dejó en la Mesa Directiva la siguiente proposición:

Proposición número 05

Cítese al señor Ministro del Interior, doctor *Humberto de la Calle Lombana*, para que en sesión del martes 12 de septiembre de 2000, en la Comisión Primera del Senado de la República, se sirva explicar la posición del Gobierno Nacional en relación con la necesidad de impulsar una reforma política, así como la opinión de su despacho ante las iniciativas que a la fecha cursan sobre el tema en el Congreso de la República.

Invítese a esta sesión al señor Presidente del Congreso de la República, doctor Mario Uribe Escobar, a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y a los directores de los partidos políticos con representación en el Congreso.

La sesión será televisada por Señal Colombia.

(Firmado honorables Senadores: *Darío Martínez, Juan Martín Caicedo, José Manuel Moscote, Héctor Heli Rojas, Claudia Blum de Barberi* y varias firmas ilegibles).

Abierta la consideración de la Moción número 05, su autor, Senador Juan Martín Caicedo, la sustentó así:

Yo me había permitido consultarle a su señoría el eventual interés suyo y el eventual interés de la Comisión, para que esta Célula Legislativa recuperara el liderazgo que obviamente debe tener en estas materias, promoviendo un debate relacionado con lo que plantea la proposición que ha leído el señor Secretario.

Me parece que hay un gran vacío sobre el tema, y la opinión pública está confundida. Hace poco el señor Ministro del Interior y el propio señor Presidente de la República, volvieron a plantear la posibilidad de impulsar con el apoyo del Congreso un referendo. Con miras, a avanzar en el propósito de hacer una transformación a las costumbres políticas.

Sin embargo, muchos de nosotros y muchos colombianos pudieron constatar dijéramos el vacío y el escepticismo en medio del cual cayó esa nueva propuesta del Gobierno Nacional. De alguna manera reeditando un instrumento legítimo e importante que está consagrado en la Constitución, pero que al mismo tiempo se desacreditó a raíz de la confusión política que pudimos palpar y comprobar en los últimos tiempos, en la medida en que no se despejó el camino de hacer una reforma por esa vía.

Y creo, señor Presidente que además, lo digo porque sé que usted coincide con este propósito. Que es esta Célula Legislativa, es la que debe reactivar esta discusión.

Yo señor Presidente, soy consciente de que es una época difícil. Estamos muchos parlamentarios trabajando en la provincia, porque tenemos unas elecciones regionales, el 29 de octubre. Pero sería una lástima que terminara el mes de octubre y llegáramos a la conclusión de que este tema, es un tema que ha quedado ahí en el cajón del olvido, que ha quedado engavetado y del cual no se ha vuelto a ocupar el Congreso de la República.

Es una oportunidad la que tiene la Comisión. Citar al Ministro, para que incluso el Ministro haga precisiones y haga claridad sobre el alcance de esa nueva edición dijéramos del propósito del referendo. Entre otras cosas, porque muchos de nosotros, creemos que una gran transformación a las costumbres políticas, no cabe en un referendo.

Si nosotros queremos abocar el trámite de una Reforma, que comprometa Régimen Electoral, Régimen de partido, Régimen de funcionamiento del Congreso, control político, Régimen de la oposición, instrumentos para combatir la corrupción, etc., etc., es fácil y entender que un propósito tan amplio como ese no cabe en un referendo, donde no se pueden hacer más de 10 o 12 preguntas a los colombianos y habría que pensar en otro mecanismo.

Y por eso, vale la pena señor Presidente que le preguntemos también al señor Ministro, su opinión sobre iniciativas muy importantes que se han tramitado en el Congreso con el concurso o motivadas por la iniciativa parlamentaria, a las cuales el Gobierno a veces no suele ponerles mucha atención, porque aquí existe la cultura de la iniciativa oficial, pero se menosprecia la cultura de la iniciativa parlamentaria.

El proyecto de Ley, que es posible que tenga vacíos o que incluso tenga fallas, tenga defectos, que ha sido radicado aquí, el proyecto de acto legislativo, con el respaldo de varios grupos políticos, la mayoría de los grupos políticos, que tienen asiento en el Congreso, tiene por lo menos la virtud y la bondad señor Presidente y apreciados colegas de que recoge todas las materias obvias de una Reforma Política integral.

El Régimen de los partidos, el Régimen Electoral, el Régimen de funcionamiento del Congreso. Control Político, oposición, instrumentos de lucha contra la corrupción en la política, y en esa perspectiva pues por lo menos ahí hay una intención buena.

Qué interesante sería que en esta citación el señor Ministro del Interior, nos diga qué piensa de ese proyecto. Que no se contraponen a la idea de buscar una Reforma Política, por otros caminos. Lo que creemos nosotros señor

Presidente, es que por los otros caminos realmente no se puede hacer una transformación seria. Las costumbres políticas en Colombia.

El referendo es un instrumento bueno, es un instrumento legítimo, pero infortunadamente no para hacer una gran transformación en el Régimen Electoral, el Régimen de los partidos, el funcionamiento del Congreso.

Eventualmente para consultar en términos muy simples y muy rápidos, la opinión de los colombianos sobre la necesidad de hacer esa Reforma Política. Pero muy difícil entrar por la vía de un referendo a hacer la Reforma Política, como tal.

Yo creo, que aquí hay dos preguntas importantes para hacerle al señor Ministro. ¿Cuáles realmente el camino? Que el Gobierno haga claridad. Ha habido mucha confusión. En un principio en la Universidad Javeriana, en un programa televisado que muchos de nosotros vimos, el señor Ministro del Interior habló de una Constituyente.

Después él y el señor Presidente de la República reidentaron la figura del referendo. Aquí hay un proyecto de iniciativa parlamentaria, no es producto de la iniciativa de un Congresista, es producto de un consenso logrado entre quienes suscribieron el proyecto.

Incluso, dejando constancia algunos colegas en el sentido de que no comparten algunos de los enfoques del proyecto. Pero al menos advirtiendo que hay allí una visión integral de lo que debe ser una Reforma Política.

Tendría sentido la citación además, porque podríamos preguntarle de una vez por todas al Ministro, ¿cuál es la posición del Gobierno frente a la iniciativa parlamentaria?

En esta Comisión, señor Presidente, cursan dos proyectos muy importantes sobre temas en torno a los cuales el país tiene una gran expectativa, hace mucho tiempo. Este el de la Reforma Política. Aquí está radicada y se ha radicado en dos ocasiones, una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

El Gobierno ni siquiera se ha dignado a dar una impresión sobre esos proyectos con el argumento de que algún día, el Gobierno va a llegar aquí a radicar otro proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Qué bueno sería que aprovecháramos esta citación, entonces también para precisar la opinión y la óptica con que el Gobierno suele mirar la iniciativa parlamentaria. Pero fundamentalmente, para reabrir en un momento que yo soy consciente es difícil por el debate electoral que se avecina, reabrir el tema sobre la Reforma Política.

Fundamentalmente, con un argumento que creo que es el que hay que sustentar ante el señor Ministro del Interior, y es el que sí tiene voluntad el Congreso para abocar el estudio de este tema, y abocarlo de manera integral.

La misma posición del Congreso que ha seguido interesado a través de un grupo de ponentes en el trámite del referendo, pone de presente el hecho de que aquí sí hay voluntad, de que aquí sí hay interés, de que el tema de la Reforma Política no puede quedar allí engavetado durante unos meses más esperando a ver qué pasa con las elecciones de octubre.

De que hay que ir avanzando en el análisis de este tema, más aún si de lo que se trata es de tramitar una reforma constitucional, que requeriría necesariamente dos vueltas.

Que por lo tanto, sería muy importante que se avanzara en su discusión a partir de este semestre, para que eventualmente el año entrante pudiera esa Reforma Constitucional hacer su segunda vuelta.

En esta proposición amablemente suscrita y respaldada por todos ustedes incluyendo, el nombre suyo señor Presidente. Hemos considerado oportuno invitar a esta sesión a los miembros de otros grupos políticos o de todos los grupos políticos y a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara, precisamente para que podamos despejar un camino, unos *modos operandi*, una estrategia que nos pongamos de acuerdo, frente a la posibilidad de que ese trámite avance y avance en este semestre que avanza con tanta celeridad y que seguramente deberá ocuparse el Congreso, por supuesto de otros temas fundamentales, como son los que tienen que ver con el ajuste fiscal.

Pero sería doloroso, yo pienso que incurriríamos en una especie de acto de irresponsabilidad en la medida en que no reasumiera esta Comisión el liderazgo en estas materias. El liderazgo con relación a lo que debe ser el trámite de una Reforma Política, a los contenidos de esa Reforma Política.

Aquí tenemos un proyecto. Ese proyecto puede ser punto de referencia para una discusión, ya tiene ese proyecto, ponentes designados gracias a la celeridad con que usted tomó la decisión de escoger unas personas para que se ocuparan de estudiar ese proyecto de acto legislativo.

Pero lo importante, no es solamente eso, que la Comisión cumpla con el deber de estudiar los proyectos que se someten a su consideración, no. Que el Gobierno nos aclare cuál es su misión, y cuál es su posición sobre el camino que tenemos que escoger los colombianos para tramitar una Reforma Política.

Hay aparentemente tres caminos distintos y hay confusión en la opinión pública. El Congreso tiene deseo, tiene voluntad. Pero mientras no hagamos aquí un consenso sobre cuál es el camino ideal, el camino correcto, el camino conveniente, vamos a permanecer allí generando una especie de vacío, de interrogantes, en torno a lo que puede ser este proceso. Expectativas en la opinión pública, la opinión

pública podría llegar a la conclusión que lo que sucede es que no tiene voluntad el Congreso, cuando resulta que aquí hemos visto que sí hay voluntad.

Es probable, que este debate sirva para hacer otra cosa muy importante que yo consulté con usted, Presidente.

Si usted, invita a su colega de la Comisión Primera, a que nos cuente aquí cuántos proyectos de ley, cuantos proyecto de Reforma Constitucional tocan el tema de la Reforma Política, parcialmente usted mismo se va a sorprender. Porque frente a la angustia evidente que existe hoy en el parlamento y en la opinión pública de abocar el tema de la Reforma Política, se han venido presentando proyectos parciales, proyectos sueltos, iniciativas que tocan una materia, iniciativas que tienen que ver con el funcionamiento del Congreso.

Iniciativas sueltas sobre Régimen de Inhabilidades para los funcionarios públicos, iniciativas sueltas sobre regímenes de partidos, y se ha ido conformando, si uno mira eso con cuidado una especie de colcha de retazos incoherentes y el Congreso, no puede abocar, por un lado una Reforma Política, por cuotas y mucho menos, una Reforma Constitucional a pedazos.

Me parece que hay que integrar las materias y entender cuál es la visión global de una Reforma Política. A mí me parece muy preocupante el hecho de que el Congreso siga tramitando pedazos de Reforma Política. Temas sueltos, temas aislados que no se integran y que no están debidamente sincronizados.

Este debate, en síntesis. Por eso, yo aprovecho su venia para sustentar un poco el alcance de la Proposición. Serviría entonces, para tres cosas. Primero, que el Gobierno nos aclare cuál es su visión. Cuál es su posición. Hay confusión, porque el Gobierno ha sugerido distintos caminos. Sugiere una vez, una Constituyente. Sugiere otra vez, un referendo.

El tema del referendo debidamente reeditado, por decirlo así, por el Gobierno. Cayó en el vacío, cayó en medio de un mar de escepticismo.

Pero hay otros caminos. Hay el de una Reforma Constitucional, vía Congreso. Que el Gobierno nos diga, realmente si ese camino le parece conducente y procedente.

Número dos, que hagamos aquí en medio de esta citación, un pequeño debate sobre el alcance y la importancia que el Gobierno quiere o no quiere darle a la cultura de la iniciativa parlamentaria.

Aquí hemos llegado a la conclusión de que el esfuerzo serio, reposado, responsable que hacen muchos Congresistas, para que después de muchos años de estudio, someter a consideración de sus colegas unos proyectos importantes, se quedan en el vacío.

Aquí no se ha podido estudiar una Ley Orgánica que se ha radicado dos veces con el argumento de que tenemos que esperar a que el señor Ministro del Interior, algún día nos traiga su proyecto y resulta, que el proyecto que está radicado en la Comisión Primera, es derivado de un análisis serio, de un grupo de expertos, de un grupo de Constitucionalistas, de un grupo de personas que conocen el tema territorial, que saben cuál es el mandato de la Constitución, el mandato que el Constituyente le señala al Congreso en esas materias, de hacer el trámite de una Ley Orgánica y nos hemos quedado allí, esperando a que el Ministro llegue.

Como nos quedamos usted recuerda, el año pasado, esperando aquí a que los Ministros nos llegaran con otros proyectos de ley, sobre otras materias que nunca fueron radicados en el Congreso de la República.

Y en tercer lugar, yo creo apreciados colegas, que este debate serviría y así se lo expresé a usted, señor Presidente para demostrarle al país, que el Congreso sí tiene voluntad política, para abocar este tema. Para tramitarlo con seriedad, con responsabilidad, que queremos presentar la opción de una Reforma Constitucional, como opción más viable en el corto plazo, frente a la iniciativa del referendo.

No, porque estemos deslegitimando el instrumento del referendo, como instrumento de participación ciudadana, que le abre espacios al Constituyente primario, sino, porque en el corto plazo ese mecanismo no parece estar legitimado por la opinión pública, después de la crisis política que surgió a raíz de la convocatoria o de la propuesta de un referendo hecha por el Gobierno hace algunos meses.

Es probable que después el país recupere la confianza en la legitimidad de ese instrumento, pero en el corto plazo, ese instrumento está desacreditado y que de esta manera, con un debate serio aquí en compañía de los colegas de la Comisión Primera. En compañía de los voceros de las distintas fuerzas políticas del Congreso, que además tuvieron a bien, suscribir ese Acto Legislativo, podamos lo reitero demostrarle al país, que el Congreso de Colombia, sí quiere abocar el trámite de una Reforma Política Integral.

Si no logramos ese consenso, pues estamos abriéndole camino a las propuestas del Gobierno. Eso querrá decir, que el Congreso va ser inferior a su compromiso histórico.

Después de que tuvimos tropiezos con el referendo, las señales que quisimos darle al país, era la de que nosotros sí queríamos analizar la posibilidad de tramitar aquí una Reforma Política Integral, que toque todas las materias.

Y la cuarta, dijéramos secuela positiva de este debate, es que también hagamos aquí una

sincronización con el trabajo de la Comisión Primera y lleguemos a un acuerdo para ver como todos estos proyectos sueltos, aislados, sobre puntos muy específicos que tienen que ver con una aparente Reforma Política, se integran y somos capaces de caminar mirando el trámite de un proyecto que tenga una visión global, y una misión integral.

Eso, lo reitero, no se puede hacer a través de esfuerzos aislados. Cuando se presentó el problema de la corrupción en la Cámara de Representantes hace algunos meses, corrimos varios parlamentarios a presentar proyectos separando la Administración del Congreso de la actividad meramente legislativa, quitándole fuero o ingerencia a la mesa directiva de la Cámara en los temas administrativos, entregándole eso, como una especie de cuerpo independiente.

Pero es una lástima que esos esfuerzos aparezcan como esfuerzos aislados, sueltos, esos esfuerzos deberían hacer parte de un propósito integral. Por eso, me he tomado el cuidado de sustentar esta Proposición.

Yo me había permitido consultarle a usted la importancia que eventualmente concederle a la misma y yo quisiera que sin perjuicio de otras citaciones muy importantes que se han hecho, usted le diera prioridad a la citación al Ministro para la próxima semana, y está previsto en la proposición que se haga presente aquí Señal Colombia, para que este debate se pueda hacer de cara al país y también de cara al país, podamos hacer un testimonio de que el Congreso sí quiere, y tiene voluntad para iniciar el trámite de una Reforma Política, con toda la seriedad y con toda la responsabilidad del caso, para atender de esa manera las expectativas que sobre esas materias tienen cifradas los colombianos. Gracias señor Presidente, y gracias apreciados colegas.

Honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt, Presidente Comisión Primera:

Continúa la discusión. Tiene la palabra la Senadora Blum.

Honorable Senadora Claudia Blum de Barberi:

Señor Presidente, yo si también quisiera hacer mención de un proyecto de Reforma al Congreso, que pasó por esta Comisión, que se hicieron grandes aportes recuerdo mucho, por parte suya y por parte del Senador Rivera.

Y hoy en día, pues estamos en la mira, de estudiar un gran proyecto de Reforma Constitucional. Un proyecto integral, como lo ha dicho el Senador Juan Martín Caicedo, el cual yo firmé también. Porque parte y gran parte de lo que viene en ese proyecto, yo creo que se había presentado en unos proyectos aquí en la Comisión Primera.

Pero yo sí quisiera recordarle a esta Comisión y a usted señor Presidente, que no es solamente la voluntad y que esté aquí el

Ministro y que el Gobierno se interese en el proyecto de acto Constitucional que se va a debatir en el Congreso de la República.

Ese proyecto que nosotros estudiamos, analizamos, usted hizo grandes aportes, infortunadamente salió muy bien de esta Comisión y se hundió en la Plenaria del Congreso de la República, del Senado.

Entonces, qué sacamos con que el Gobierno esté aquí, que hable sobre el proyecto, gran proyecto integral de Reforma al Congreso, de Reforma a las costumbres políticas, de reforma a los partidos tradicionales. Si nosotros mismos, los Congresistas no tenemos la voluntad política de sacar estos proyectos adelante.

Este proyecto que se debatió en la Comisión Primera, pues no es el proyecto integral y gigantesco que está presentando el Senador Juan Martín Caicedo, sino un proyecto que miraba mucho, el control político que nosotros debemos hacer, que digamos al Ejecutivo las inhabilidades e incompatibilidades. Que nuestros proyectos fueran mucho más viables, más ágiles y un proyecto tan bueno como ese, se hunde. Pero por culpa nuestra.

Entonces, a mí me parece interesantísimo el debate. Firmé también la proposición del Senador Caicedo Ferrer, pero yo quiero que el Gobierno diga si está de acuerdo o no, es lo que nosotros estamos buscando.

Es buscar que el Congreso, verdaderamente tenga la voluntad, como usted lo ha expresado, como el doctor Mario Uribe lo ha expresado para sacar adelante una Reforma Constitucional. Gracias, señor Presidente.

La Presidencia ordenó a la Secretaría continuar con el siguiente punto del orden del día, el cual fue:

2. Proyecto de Ley número 19 de 2000
"por la cual se expide el Código Disciplinario Unico".

Autor: Procurador General de la Nación doctor *Jaime Bernal Cuéllar*.

Ponente: honorables Senadores: *Héctor Helí Rojas, Luis Fernando Correa y Darío Martínez*.

Publicaciones: proyecto original: *Gaceta del Congreso* número 291 de 2000

Ponencia primer debate: *Gaceta del Congreso* número 315 de 2000

El Senador Oswaldo Darío Martínez, en calidad de ponente, solicitó a los miembros de la Comisión, omitir la lectura del informe, en virtud de ser muy extenso y puesto que esta iniciativa en la legislatura pasada ya había sido presentada pero archivada por términos.

Por estar en pleno acuerdo los miembros de la Comisión con lo expresado por el ponente, se omitió la lectura del informe de ponencia y la Presidencia, en primer término informó que quedaba abierta la consideración de la

proposición con que termina el informe y en segunda instancia le concedió el uso de la palabra al señor Viceprocurador General de la Nación, doctor Eduardo Montealegre, quien en su exposición dijo:

Muchas gracias señor Presidente, señores Senadores, Miembros de la Comisión Primera. Realmente, el propósito fundamental de la propuesta de Reforma al Código Disciplinario Unico, que introduce el señor Procurador General de la Nación, es el de corregir ciertas fallas estructurales que nosotros hemos venido observando durante ya casi cinco (5) años de vigencia del Código Disciplinario Unico.

Es bueno anotar, que el Código Disciplinario Unico, actual, la Ley 200 de 1995 ha representado un instrumento muy importante en la lucha contra la corrupción. Fue un Estatuto expedido por el Congreso de la República y que en su momento constituyó un gran avance por cuanto se logró sistematizar en un Estatuto Unico todos los Regímenes Disciplinarios.

Durante este lapso nosotros hemos observado varias falencias en lo que respecta a la vigencia del actual Código Disciplinario.

En primer lugar, uno de los puntos de mayor controversia y sobre los cuales pues existen unas observaciones muy serias, por ejemplo de parte del Senador Héctor Helí Rojas, es la posibilidad que trae el Código Disciplinario Unico, de convertir en sujetos disciplinables a los particulares que cumplen funciones públicas.

Sobre este particular quiero señalar dos aspectos: En primer lugar, en el actual Código Disciplinario Unico, en el artículo 20, existe una norma en la cual se establece quiénes son destinatarios de la Ley Disciplinaria y en esta norma se establece que uno de los destinatarios de la Ley Disciplinaria son los particulares que cumplen funciones públicas.

Es decir, con la actual Legislación hay una decisión política del Congreso de la República tomada en el año de 1995, en el sentido de que los particulares también pueden ser sujetos disciplinables y se les puede aplicar el Estatuto Disciplinario. Es una norma, repito que está actualmente en el artículo 20 de la actual Ley 200 de 1995.

Sin embargo, a pesar de la claridad del artículo donde se consagra que los particulares son destinatarios de la Ley Disciplinaria, esta disposición no ha podido ser aplicada por una decisión de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional hace algunos años aclaró el problema en el sentido de que Constitucionalmente es permitido que exista un Régimen Disciplinario para los particulares que cumplen funciones públicas. Es decir, desde el punto de vista Constitucional no existe ningún obstáculo para que los particulares sean sujetos de la Ley Disciplinaria.

Es más, si nosotros observamos la Constitución Nacional, encontramos que existen dos grupos de personas que tienen derecho a la existencia de un Régimen Disciplinario Especial, por fuera o distinto al régimen de los servidores públicos normales. Ellos son, los particulares y los miembros de la fuerza pública.

La Corte Constitucional entonces estableció que no era posible aplicar todo el sistema de prohibiciones, deberes, inhabilidades, incompatibilidades. Es decir, la estructura del régimen normal de los servidores públicos no puede ser trasladado en bloque a los particulares que cumplen funciones públicas.

Entonces, dijo la Corte Constitucional. Solamente en el evento en que exista un Régimen especial de prohibiciones, deberes e inhabilidades e incompatibilidades. Es decir, un régimen específico de faltas para los particulares que cumplen funciones públicas sólo en esa medida se podría aplicar el Régimen Disciplinario.

Ese es tal vez entonces, uno de los principales objetivos del proyecto de Reforma. Como no podemos aplicar en bloque el sistema de los servidores públicos en general, en el Proyecto del Código Disciplinario. Pues se establecen, ¿cuáles son las prohibiciones? ¿cuáles son los deberes? ¿cuáles son específicamente las faltas? ...al respecto la Corte Constitucional ha sido supremamente clara, en señalar que para que un particular pueda ser sujeto de sanciones disciplinarias o destinatario de las sanciones disciplinarias, tiene que haber un elemento fundamental que es el elemento de la subordinación.

Sobre esa base entonces, si no existe subordinación entre el particular y el Estado, el Estado no puede entonces, aplicar sanciones disciplinarias. Sobre esta base entonces, la Corte Constitucional excluyó la posibilidad de que los Contratistas pudieran ser sujetos de sanciones disciplinarias. Un particular que se vincule a la Administración Pública, mediante un contrato de prestación de servicios, por ejemplo en ningún supuesto podría ser sujeto de sanciones disciplinarias.

Entonces, con base en esta decisión de la Corte Constitucional que preocupa un poco esta problemática al Senador Héctor Helí Rojas. Si ustedes observan la regulación del Código Disciplinario Unico, encontrarán que en ninguna parte se consagra que los Contratistas van a ser sujetos o pueden ser destinatarios de la ley Disciplinaria, porque como les digo ya existe un antecedente muy claro en la Corte Constitucional sobre el particular.

Resumiendo entonces, tenemos que la primera gran característica de este Código o de este proyecto de Código, es que se cierra el círculo de los destinatarios. Se especifica quiénes son y fundamentalmente se orienta a sancionar a los gerentes, representantes legales

y directivos de las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios.

En segundo lugar, nosotros hemos en la propuesta...se modifica un poco el Régimen General de los servidores públicos, en lo que respecta a la estructura de la falta disciplinaria.

Para el Régimen General de los Servidores públicos, el sistema de estructuración de la falta, es un sistema de estructura abierta. ¿En qué sentido? En que el Código establece una serie de prohibiciones para los servidores públicos, una serie de deberes para los servidores públicos. Existen unas inhabilidades y unas incompatibilidades para los servidores públicos.

Entonces la falta disciplinaria consiste en que el servidor público quebrante el régimen de deberes, de prohibiciones, inhabilidades o incompatibilidades propios de la función pública.

Entonces sobre esta base para los servidores públicos en general, existe un sistema en el cual encontramos unas faltas gravísimas que están taxativamente señalados en el Estatuto Disciplinario y cuya violación genera siempre o acarrea siempre destitución e inhabilidad para el ejercicio del cargo.

Pero en el otro campo, o sea, cuando la falta no está taxativamente señalada como falta gravísima hay lugar a falta disciplinaria, es decir, a una falta grave o a una falta leve, cuando el funcionario viola el Régimen de prohibiciones, deberes, inhabilidades e incompatibilidades.

Este sistema, que es el sistema común de los servidores públicos, no se traslada en su integridad a los particulares que cumplen funciones públicas, porque frente a los particulares ahí se establece una enumeración cerrada de cuáles son las faltas que pueden cometer los particulares que cumplen funciones públicas.

Es decir, hay una taxatividad en la enumeración de las faltas y el particular solamente es sujeto disciplinable en la medida en que cometa faltas gravísimas señaladas taxativamente en el ordenamiento, en el proyecto de Código.

Entonces, ahí encontramos que se le da cumplimiento a la Sentencia de la Corte Constitucional, en el sentido de que frente al particular, pues, hay unos deberes y unas prohibiciones específicas, y un Régimen muy señalado, muy caracterizado de lo que pueden ser las faltas disciplinarias.

Eso sería a grandes rasgos la presentación general de las modificaciones frente a los particulares que cumplen... Senador Rojas...

Honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt, Presidente Comisión Primera:

El Senador Héctor Helí Rojas, ha pedido una interpelación con la venia de la Presidencia.

Honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Señor Viceprocurador, en este punto ya habrá oportunidad de profundizar. A mí me parece que su presentación no resuelve las inquietudes que planteó la Corte Constitucional y me gustaría oírlo respecto de estos dos temas.

El proyecto, es de una amplitud bien importante y nos estamos refiriendo particularmente a las empresas prestadoras de servicios públicos, a las fundaciones, a las cámaras de comercio. En general, nos estamos refiriendo a personas jurídicas.

Es decir, cuando el Estado presta servicios públicos, bueno y a las entidades prestadoras de los servicios de salud, estamos hablando de EPS, de IPS, de ARS, todo el sistema de salud. Estamos hablando de personas jurídicas. Pero el problema en ese caso es que la función pública, no la puede desarrollar una persona particular.

Es decir, el operario o el ingeniero de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Ese no presta el servicio público de Acueducto y Alcantarillado en Bogotá. O sea, es una persona natural al servicio de una persona jurídica, que es la que o independientemente o asociada con el Estado, presta el servicio público.

Lo que hay en el fondo aquí, es un problema muy grande de si se puede disciplinar no solo a los particulares, sino a las personas jurídicas. Porque los trabajadores, de esas personas jurídicas particulares tienen ya una limitación para ser disciplinados por el Estado y es que ellos no cumplen funciones permanentes y a más de la no subordinación directa al Estado, porque ellos están subordinados a la persona jurídica, a la empresa, a la fundación, a la cámara de comercio, etc., etc., y tienen un reglamento de trabajo y deben tener un manual de funciones.

Ese es el punto, de si al obrero que llega tarde a la empresa que presta el servicio público domiciliario, entonces le pueden aplicar el reglamento interno que le da unas sanciones y lo disciplinan con el reglamento de trabajo y luego, la Procuraduría va y le impone una sanción disciplinaria dizque porque es un particular que presta un servicio público.

Y el otro tema, al que hay que referirse es la existencia de unos controles administrativos y disciplinarios sancionatorios para las personas jurídicas y especialmente para las fundaciones, las empresas y las sociedades que es el tema de las Superintendencias de control, de servicios públicos, de salud, etc., etc.

Porque esas empresas, pues en primer lugar tienen sus contratos con el Estado, o la concesión o la Asociación, cualquier figura jurídica y esas empresas tienen una autonomía que la Constitución limita en la medida de que

lo somete a inspección y vigilancia, pero a través de las Superintendencias. No a través de la Procuraduría, que es otro tema en el sector público muy complicado. Porque la Procuraduría tampoco ha sido clara en el control disciplinario de los funcionarios de los entes autónomos e independientes.

Y estoy hablando en particular de la universidad pública. Allí hay una autonomía, una independencia y una inspección y vigilancia que previó la propia Constitución y no la previó para la Procuraduría, porque la Procuraduría está también en la Constitución, en la estructura del Estado, al lado de esos Organismos autónomos independientes.

Y hablamos de la Junta del Banco de la República, y hablamos de la Comisión Nacional de Televisión y hablamos del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil y hablamos, de las universidades públicas.

Ese es el tema que yo quisiera escuchar más a fondo, porque la inquietud mía no es que haya poder disciplinario y que ojalá haya varios poderes disciplinarios. La inquietud mía es si a la gente la puede sancionar la Superintendencia, la Procuraduría y el Superior Jerárquico. Es decir, hay como tres jueces disciplinarios, y 3 sanciones disciplinarias para un mismo acto o un mismo hecho.

Y el otro tema, lástima que el señor Procurador no tenga tiempo para acompañarnos en estas discusiones. El otro tema, es que a través de esto estamos creando una super Procuraduría. Una Procuraduría, tan grande, tan inmensa que se nos puede volver incontrolable. Que se nos puede volver inmanejable y que puede acabar con el control disciplinario.

Porque usted que es Viceprocurador, y ojalá le cuente al señor Procurador, porque es que lástima que él no nos acompañe, hombre. Ahí están llegando quejas a las Comisiones del Congreso, diciendo que la Procuraduría actualmente, una cosa es el Procurador en el proceso de paz y otra la Procuraduría que no funciona.

En la Procuraduría no se están fallando los procesos. Hacen las audiencias públicas esas, y todos quedan de hampones, pero nunca salen las sentencias. La congestión y la prescripción, están volviendo a ser temas preocupantes para la Procuraduría.

Quién sabe, si cuando le mandemos a disciplinar a todo el mundo, esa congestión y esa prescripción y esa impunidad disciplinaria pueda aumentarse. Es esa, mi preocupación y lo digo con todo respeto. No será mejor que a las empresas las disciplinen allá con Régimen propio y para eso hay una Superintendencia y hay otras cosas.

No será mejor que a los particulares que trabajan en las empresas y en las sociedades y en las fundaciones se les discipline de otra

manera, que no sea congestionando terriblemente la Procuraduría y el tema de fondo que usted maneja más que yo, por sus conocimientos de Derecho Penal, la posibilidad de disciplinar a la persona jurídica que en últimas es la que contrata, es la que administra, es la que dirige, es la que coordina y es la que puede cumplir o incumplir con la función pública que el Estado le ha trasladado especialmente en el caso de los servicios públicos. Que si se leen el proyecto, todos quedarían en la órbita de lo disciplinable por la Procuraduría. Muchas gracias.

Honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt, Presidente Comisión Primera:

Continúe señor Viceprocurador. Si usted tiene a bien se refiere a la interpelación del Senador Rojas, y posteriormente le damos el permiso para la interpelación que va a ser uso el Senador Carlos Arturo Angel y Piñacué.

Así que continúe con el uso de la palabra señor Procurador, para que usted pueda tener un poco más de holgura mental y poderles contestar a todos.

Doctor Eduardo Montealegre, Viceprocurador General de la Nación:

Sí Senador, usted plantea un punto supremamente importante y una discusión jurídica supremamente interesante.

El planteamiento de fondo que usted hace, que me parece de un gran interés, es hasta qué punto es conveniente o no, que la Procuraduría General de la Nación, pueda disciplinar a los particulares que cumplen funciones públicas.

Me parece que para poder dar respuesta a su interrogante, nosotros en primer lugar tenemos que partir de un análisis de la norma Constitucional. La Constitución Nacional establece la posibilidad de que el particular que preste funciones públicas, pueda ser destinatario de la Ley Disciplinaria.

Me parece que es el punto de partida. Ya la Corte Constitucional ha aclarado el punto en el sentido al declarar la Inconstitucionalidad del actual artículo 20 del Código Disciplinario Unico, estableció que Constitucionalmente los particulares pueden ser particulares que cumplen funciones públicas, pueden ser sujetos disciplinables.

Pueden estar sometidos al Régimen Disciplinario, solo que bajo una sola condición dijo la Corte Constitucional, de que no podemos trasladar en bloque el sistema disciplinario del servidor público normal, trasladarlo en bloque a los particulares que cumplen funciones públicas.

Entonces, si ese es el punto de partida, nosotros tenemos que resolver el problema poniéndolo en relación o en coordinación con las facultades Constitucionales que tiene la Procuraduría General de la Nación.

Si Constitucionalmente el particular puede ser sujeto disciplinable, pues tenemos que colocarlo en relación con el poder preferente que consagra la Constitución Nacional frente a la Procuraduría General de la Nación.

En la Constitución tal vez una de las modificaciones o de los avances más importantes de la Constitución de 1991, fue la consagración del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.

Con base en este poder preferente por regla general, la Procuraduría General puede desplazar la potestad disciplinaria que tengan los superiores jerárquicos de los controles internos. Es decir, las excepciones al poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, están taxativamente señalados en la Constitución Nacional.

Es decir, en los casos en que un servidor público tenga fuero Constitucional solamente en esas hipótesis la Procuraduría General de la Nación, no puede ejercer su poder preferente, y esos casos por vía de ejemplo pues sólo son el del Presidente de la República, los miembros de las Altas Cortes, y los miembros del Congreso de la República, cuando la falta disciplinaria coincide con la pérdida de investidura.

Si la causal de pérdida de investidura es idéntica a una falta disciplinaria, así sea constitutiva de falta disciplinaria, la Procuraduría General de la Nación, no tiene competencia.

Entonces, si partimos de ese punto de vista. En la Constitución nosotros no encontramos que los particulares tengan un fuero especial. Los particulares, no tienen un fuero Constitucional para el juzgamiento disciplinario, y entonces sobre esa base Constitucionalmente es posible, es más, es deber de la Procuraduría General de la Nación disciplinar a los particulares que cumplen funciones públicas.

Entonces, me parece que sobre esa base la Procuraduría nunca podría sustraerse al menos bajo la actual Constitución al juzgamiento disciplinario de los particulares que cumplen funciones públicas.

El segundo punto que usted plantea es, hasta qué punto entonces no será mejor dejar el poder disciplinario en manos de las Superintendencias para no duplicar las funciones.

La Procuraduría trata de deslindar en el proyecto y en eso la Ponencia, pues avanza mucho, da muchos aportes en ese sentido, de deslindar las competencias de la Procuraduría General de la Nación con las competencias de las Superintendencias y yo creo que la diferencia fundamental está en que por regla general la Superintendencia está sancionando o puede sancionar la persona jurídica como tal.

La regla general es que la Superintendencia, si vienen algunos casos puede sancionar individualmente la actuación de la Superin-

tendencia se refleja o la actuación se dirige fundamentalmente a la persona jurídica.

En cambio, la propuesta que trae la Procuraduría y que se refuerza atinadamente con muchos aportes de los Ponentes, está destinada fundamentalmente es a sancionar individualmente al representante legal o al gerente de la respectiva entidad.

Entonces, sobre esa base me parece que se le da respuesta a unos de sus interrogantes en el sentido, y usted tiene razón en eso de que tiene que haber una clara delimitación de ámbito de competencia entre las funciones de la Procuraduría y de la Superintendencia.

El ámbito de competencia está en que el uno actúa fundamentalmente sobre la persona jurídica, la Super, la Procuraduría General de la Nación, actúa individualmente sobre los Representantes, gerentes y miembros de las juntas directivas.

El otro punto que usted planteaba, es de que a usted le preocupa esa desmesurada intervención de la Procuraduría en el ámbito de los particulares. Usted pone el ejemplo y hasta qué punto entonces, la Procuraduría General de la Nación podría entrar a disciplinar a un operario porque llegue tarde.

Precisamente yo creo, que este es uno de los méritos de la Ponencia, en el sentido de que aquí se está dando fiel reflejo a la sentencia de la Corte Constitucional. ¿En qué sentido? Como les decía, la estructura del Régimen General de los servidores públicos, es que las faltas se catalogan en faltas gravísimas, en faltas graves y en faltas leves.

Las faltas gravísimas se dan como lo dije en los casos taxativamente señalados en la Ley 200 de 1995, taxatividad que se mantiene en el proyecto de Reforma. Por fuera de esos casos taxativamente señalados el Juez o el funcionario quien disciplina tiene un amplio margen de discrecionalidad al momento de catalogar la falta entre una falta grave y una falta leve. Porque la gravedad o la levedad de una falta se determina simplemente por el hecho de que se precise si el servidor público ha violado los deberes o las prohibiciones propias de su cargo.

Sobre esa base, entonces en el Régimen General de un servidor público, pues es un deber fundamental de cualquier servidor público, el cumplimiento de sus horarios de trabajo.

Luego el servidor público que no cumple con los horarios de trabajo está incumpliendo un deber y por lo tanto estaría incurriendo en una falta disciplinaria. Ese es el Régimen general de los servidores públicos. Pero es que este Régimen no se traslada... integralmente este sistema no se traslada a los particulares que cumplen funciones públicas.

Precisamente la Corte Constitucional, lo que dijo fue eso. Que sean disciplinables los particulares, pero no traslademos en bloque el

sistema y la estructura de la falta disciplinaria del servidor público en general, no se lo traslademos en bloque a los particulares y eso es lo que hace el proyecto y refuerza la Ponencia.

El particular, que cumpla funciones públicas solamente puede ser sancionado en los casos taxativamente señalados en el régimen disciplinario. Es decir, solamente hay intervención del Estado por vida residual, por vía subsidiaria cuando el hecho es demasiado grave y puede ser catalogado como una falta gravísima.

En ninguna de las faltas gravísimas señaladas acá en la Ponencia o en el proyecto de la Procuraduría se dice que simplemente la violación de un deber dará lugar a destitución. Ahí se especifica cuál es la naturaleza de la falta, tiene que ser falta de mayor gravedad.

Luego el ejemplo que usted pone se trataría simplemente de la violación de un deber de la violación de un reglamento interno de trabajo que bajo ningún supuesto daría lugar a una investigación por parte de la Procuraduría General de la Nación.

Es decir, aquí hay un régimen abierto en el cual se dice la violación de un deber puede ser falta disciplinaria, pero para cualquier servidor público distinto al particular. Sobre esa base, cuando el servidor público viola los reglamentos internos de trabajo, de su respectiva entidad. Los reglamentos internos y de funcionamiento puede dar lugar a falta disciplinaria. Pero no en el régimen de los particulares, porque ahí el sistema se modifica sustancialmente.

Además, como les decía Senadores, precisamente para evitar las críticas que formula el Senador Héctor Helí Rojas. Aquí se dice que los destinatarios son fundamentalmente las personas que tienen la capacidad de dirección, de la respectiva persona jurídica. Como son los representantes legales, gerentes de empresas que prestan servicios públicos domiciliarios o en general de otras personas que administran recursos del Estado. Porque no es solamente el particular que presta servicios públicos domiciliarios, el destinatario de la Ley Disciplinaria, sino los miembros de juntas directivas que administran recursos del Estado a cualquier título.

Las personas vinculadas al sistema general, de seguridad social, pensiones y riesgos profesionales, y eso sí, cuando se hable de particulares que prestan servicios públicos esenciales, se hace también una enumeración taxativa y a qué servicios públicos esenciales se refiere.

Porque no podemos crear una norma donde diga todo particular que preste servicios públicos, es un sujeto disciplinable porque sobre esa base todos los miembros del transporte, todos los integrantes del transporte aéreo, terrestre o fluvial quedarían incluidos dentro del régimen disciplinario, no.

Aquí se precisa a qué tipo de servicios públicos se está haciendo referencia, y en lo que se refiere los domiciliarios esenciales, se dice cuáles son: Acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, telefonía residencial, instalación y suministro de gas. Es decir, hay una reducción y una limitación de ese posible poder excesivo de la Procuraduría General de la Nación, en este ámbito.

Honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt, Presidente Comisión Primera:

El Senador Carlos Arturo Angel, había solicitado señor Viceprocurador una interpe-lación. Con la venia de la Presidencia se la concedo.

Honorable Senador Carlos Arturo Angel Arango:

Muchas gracias señor Presidente y señor Viceprocurador. Yo quisiera, invocando mi ignorancia sobre estos temas, hacerle dos o tres preguntas que me surgen de la presentación que usted ha hecho.

En primer lugar, en Colombia desde hace bastantes años, ya se ha venido presentando una discusión jurídica sobre el tema de que es el servicio público esencial.

Mi pregunta es, ¿este régimen disciplinario, este Código Disciplinario Único, terminaría fijando por Ley, y eliminando todas aquellas definiciones que sobre el tema de los servicios públicos esenciales existen hasta el momento?

Lo segundo, usted habla de servicios públicos domiciliarios. Yo quiero hacer una pregunta. ¿La Ley podría eventualmente teniendo en cuenta que la educación es un servicio público, sancionar al director o al rector de un colegio privado que tácitamente tiene un contrato suscrito por delegación con el Estado, para cumplir con un servicio básico, como es el de la educación?

Tercero, le haría la pregunta de, si un Fondo de pensiones, en donde definitivamente no hay recursos del Estado, o un fondo de cesantías, son recursos suministrados por el empleador y el empleado, sin intervención ninguna del Estado, ¿también terminan constituyendo, no sé, servicios públicos, por el mero hecho de ser fondos que administran pensiones, y fondos que administran cesantías?

Y lo último, cuando se trata de sancionar al individuo. Esa sanción recaería única y exclusivamente sobre el representante legal de la empresa privada que desempeña una función de servicio público. Le pongo el caso, un banco privado. El Citibank tiene un gerente en Colombia, y está actuando bajo la base de una sucursal en Colombia. Ese señor está prestando un servicio público.

Se presenta alguna situación compleja desde el punto de vista de incumplimiento de las normas disciplinarias que establece la Ley. ¿La sanción se aplicaría sobre el representante legal de ese banco, o la Procuraduría

intervendría, de allí hacia abajo hasta encontrar el funcionario que probablemente cometió la falta?

Esas son mis inquietudes que surgen así de buenas a primeras, sobre la presentación que usted ha hecho, señor Viceprocurador.

Honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt, Presidente Comisión Primera:

Continúe señor Viceprocurador.

Doctor Eduardo Montealegre, Viceprocurador General de la Nación:

Sí Senador, interesante sus preguntas. Bastante importantes. En primer lugar, miren ustedes que ese es precisamente el grave problema que tiene el artículo 20 de la actual Ley 200 de 1995.

El artículo 20 de la actual Ley 200 del Estatuto Unico Disciplinario consagra como regla general, establece quienes son destinatarios de la Ley Disciplinaria y establece que son destinatarios del Régimen Disciplinario, los particulares que cumplan funciones públicas. Sobre esa base si nosotros interpretamos literalmente el artículo 20 del actual Código Disciplinario, casi todas las hipótesis que usted ha mencionado aquí, podrían caer dentro del Régimen Disciplinario. Serían sujeto y destinatario de la Ley Disciplinaria.

Si nosotros entendemos que hay un concepto muy amplio de servicio público que ha sido muy difícil de definir por la doctrina o por la Ley, pero si nosotros encontramos un concepto amplio de servicio público, pues la educación, el transporte, la banca, muchos sectores de la actividad social y de la interacción social caerían bajo el concepto de servicio público y sobre la base del artículo 20 de la actual Ley 200 de 1995, serían sujetos de la Ley Disciplinaria.

Precisamente lo que quiere corregir el proyecto de Código en la Ponencia que se presenta a consideración de ustedes, es restringir el ámbito de aplicación de quienes pueden ser sujetos disciplinarios. Es decir, no es acoger un concepto demasiado amplio de lo que es el servicio público, porque quedarían casi todas las actividades de la vida social, bajo el espectro o bajo la lupa de la Procuraduría General de la Nación, sino por el contrario es reducir el alcance y la potestad que eventualmente tendría la Procuraduría General de la Nación bajo el actual artículo 20 de la Ley 200 de 1995, por esa razón aquí se hace una enumeración taxativa de cuáles son los servicios públicos que podrían quedar como sujetos disciplinables o qué particulares, se especifica claramente cuáles son esos particulares que cumpliendo funciones públicas van a ser sujetos disciplinables.

Entonces la orientación es muy clara, la orientación va fundamentalmente a la protección de los servicios públicos domi-

ciliarios y ahí se establece claramente cuáles servicios públicos domiciliarios esenciales son, acueducto, alcantarillado, instalación y suministro de gas, etc., etc., pero específicamente se dice qué tipo de servicios públicos domiciliarios.

En segundo lugar tratamos aquí de que se incluya, de que haya una protección sobre todo el sistema de las entidades privadas vinculadas al sistema general de seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales.

Y en tercer lugar obviamente a las entidades sin ánimo de lucro que administran recursos provenientes del Estado.

Entonces ahí se cierra el círculo, quedan por fuera los casos de la banca, quedan por fuera los casos de la prestación de un servicio público como la educación.

Entonces hay en ese aspecto una restricción muy clara en el proyecto, muy garantista que evitaría una eventual presencia en todos los ámbitos de la vida social de la Procuraduría General de la Nación.

En segundo lugar como le decía, el sentido del proyecto es que frente a los particulares nosotros llevemos hasta sus últimas consecuencias un presupuesto fundamental de lo que es el sistema sancionatorio del Estado.

El sistema sancionatorio de un Estado, trátase de una sanción penal o de una sanción disciplinaria, debe entenderse como que las sanciones penales son la última ratio, las sanciones penales deben interceder o intervenir subsidiariamente como último mecanismo de control social, es decir somos partidarios de un sistema punitivo mínimo de un derecho penal mínimo y en este aspecto en tratándose de sujetos disciplinables, nosotros somos partidarios de que solamente intervenga el Estado a través de sus mecanismos sancionatorios o exclusivamente frente a faltas de mucha entidad, a faltas gravísimas.

Entonces por esa razón el círculo de los destinatarios de los particulares se restringe porque va orientado fundamentalmente al representante legal y al gerente o a los miembros de las juntas directivas, si se trata del operario que igualmente presta ese servicio público domiciliario, que presta ese servicio público esencial bajo esta perspectiva no podrían quedar abarcados por el régimen disciplinario.

Honorable Senador Darío Martínez, Presidente Comisión Primera:

El Senador Piñacué iba a pedir una interpelación.

Honorable Senador Jesús Enrique Piñacué Achicué:

Gracias señor Presidente. Usted ha hecho referencia del servidor público y de los particulares como sujetos disciplinables, pero al tiempo atendiendo un poco el documento

que nos han entregado hoy, encuentro que las actuaciones de las autoridades públicas de carácter especial que ejerzan funciones públicas deberán ser sujetos de la regulación normativa especial.

Pregunto, cuando ustedes hacen referencia a las autoridades públicas de carácter especial, ¿están pensando en el régimen de autoridades indígenas en su condición de autoridades de carácter especial?

Cuando ustedes están procurando en segundo lugar proponer una regulación normativa especial, están pensando en que en algún momento habrá una norma que discipline estos organismos y si esto es así, por qué no meditan un poco en el riesgo que tiene el dejar eso tan suelto porque ya comentaba hace rato el Senador Juan Martín Caicedo, como hay iniciativas que terminan la Ley reglamentará y a la larga la Ley reglamentará, queda al arbitrio del ejecutivo o por lo menos esa es la que tiene mayores posibilidades de futuro y como no hay la voluntad política, ni el interés suficiente al considerarlas como prioridad, entonces simplemente se va quedando.

Habría en ese caso la disponibilidad por parte de la Procuraduría para que pudiéramos ponerle un tiempo límite a la posibilidad reglamentaria futura de estos organismos.

Quiero rápidamente referirme a estos temas. Gracias.

Honorable Senador Darío Martínez, Presidente Comisión Primera:

Continúe señor Viceprocurador.

Doctor Eduardo Montealegre, Viceprocurador General de la Nación:

Sí Senador. Aquí la idea inicial fue tratar de hacer un Código realmente un régimen Disciplinario Unico. La propuesta inicial de la Procuraduría General de la Nación integraba en este estatuto todos los regímenes posibles, es decir en la propuesta del Procurador se incluía por ejemplo todo el régimen disciplinario de los miembros de la fuerza pública.

La Constitución Nacional establece que los miembros de la fuerza pública y los particulares que cumplan funciones públicas tienen derecho a un régimen disciplinario especial, lo que acontece es que la Procuraduría General de la Nación entiende que cuando la Constitución Nacional establece el derecho a un régimen disciplinario especial, eso no es incompatible con un Código Disciplinario Unico.

La especialidad se refiere a que cuando se va a tipificar la tipificación de las faltas de los miembros de la fuerza pública y la tipificación de las faltas de los particulares que cumplan funciones públicas, tiene que ser un régimen de tipificación especial. Es decir que el régimen de prohibiciones, deberes, inhabilidades e incompatibilidades de miembros de la fuerza pública y de particulares que cumplan

funciones públicas, pues tiene que ser un régimen totalmente distinto al del régimen general de los servidores públicos.

Por esa razón se integró bajo esa óptica en un solo código el régimen relativo a los miembros de la fuerza pública, pero haciendo claridad de que se respetaba ese principio, porque se señalaban las prohibiciones, deberes y faltas específicas de los miembros de la fuerza pública frente al resto de los servidores públicos, es que dada la naturaleza constitucional de las funciones específicas que cumple la fuerza pública en el país, pues esa función específica constitucional implica que el régimen de subordinación, el régimen de vinculación del servidor público con el Estado en los casos de miembros de la fuerza pública, pues tiene que obedecer a unas características distintas al del resto de servidores públicos.

Entonces la Constitución Nacional solamente obliga esos dos regímenes especiales, particulares y miembros de la fuerza pública, el resto de servidores públicos pueden ser sometidos al régimen integral consagrado en la Ley 200 de 1995, es decir puede haber un régimen unificado común para todo el resto de servidores públicos, la verdad es que frente a este caso, frente a esta regulación del Código Disciplinario Único nosotros, la Procuraduría creo, que tampoco lo hacen los ponentes, no entramos a regular el régimen específico disciplinario de los indígenas, porque también por norma constitucional tendrían derecho a una jurisdicción especial, no se ha dado el debate todavía Senador Piñacué, acerca de si esa jurisdicción especial abarcaría o no todo el régimen disciplinario de las autoridades indígenas que eventualmente cumplieran funciones públicas.

La verdad es que ese es un debate que está por darse, pero nosotros aquí o cuando se hizo la relación del proyecto, pues no apuntaba a regular las relaciones específicas de las autoridades indígenas en materia disciplinaria.

Honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt, Presidente Comisión Primera:

El señor Viceprocurador ha contestado las distintas inquietudes que se han presentado y como está haciendo una exposición global del proyecto, yo le rogaría que continuara haciendo ya la exposición general del proyecto. Para los Senadores que acaban de llegar, les informo que está en discusión la proposición con que termina el informe de ponencia sobre las modificaciones al Código Disciplinario Único. Continúe señor Viceprocurador.

Doctor Eduardo Montealegre, Viceprocurador General de la Nación:

Entonces les decía que una de las innovaciones más importante del Código Disciplinario Único es la introducción de todo el sistema de particulares que cumplen

funciones públicas, otra de las innovaciones más importantes del proyecto, tiene que ver con la protección de los derechos humanos.

En este momento yo creo que en materia de derecho disciplinario el Código o el Régimen Disciplinario Colombiano no se ajusta a los compromisos internacionales que tiene Colombia en materia de derechos humanos, compromisos que ha adquirido a través de múltiples tratados y convenios internacionales.

Cuando nosotros encontramos o analizamos los derechos humanos o el régimen de derechos humanos en materia disciplinaria, encontramos que una de las grandes falencias o uno de los grandes defectos que tienen el actual régimen disciplinario es la violación del principio de proporcionalidad.

Hay un principio fundamental en la Constitución Nacional que es el principio de proporcionalidad de las sanciones, en el sentido de que las sanciones a imponer tienen que tener una proporción con la falta o con la gravedad de la falta cometida. En este aspecto nosotros encontramos que debido a la deficiente tipificación de ciertas conductas en materia de derechos humanos, graves violaciones de los derechos humanos en la actualidad, solamente pueden ser sancionados con una sanción máxima de suspensión de tres meses en el ejercicio del cargo. Nosotros encontramos que por ejemplo el concepto de delitos de lesa humanidad: la tortura, las ejecuciones extrajudiciales en estos momentos el desplazamiento forzado de personas, el homicidio fuera de combate.

Estas graves violaciones de los derechos humanos a los cuales está Colombia obligada en su protección y obligada en su sanción pues en este momento con el sistema actual solamente pueden ser sancionadas con suspensiones hasta máximo tres meses en el ejercicio del cargo, entonces debido a esta violación al principio de proporcionalidad, pues muchas veces inclusive se ha hablado de que la actual Ley 200 de 1995 incurre en una inconstitucionalidad por omisión, porque graves violaciones a los derechos humanos no están tipificadas y no están sancionadas acorde con la gravedad de la falta cometida, entonces sobre esta base existe una nueva redefinición de las conductas violatorias de derechos humanos que dan lugar a destitución, se aclara la tipificación de las conductas con base en los tratados internacionales y se introducen nuevas faltas violatorias a los derechos humanos que darían lugar a la destitución en el ejercicio del cargo, por ejemplo la tortura, el homicidio fuera de combate, las ejecuciones extrajudiciales que actualmente no están consagradas como faltas gravísimas en la Ley 200 de 1995 expresamente se consagran como faltas en la Ley Disciplinaria, entonces en primer lugar tenemos que hay un replanteamiento de conductas nuevas, nuevas conductas violatorias de derechos humanos que darían lugar

a destitución y en segundo lugar hay una innovación muy importante en materia de revocatoria de sanciones.

En la actualidad es muy difícil frente por ejemplo a faltas, a actos administrativos en los cuales se hayan proferido absoluciones por violaciones a los derechos humanos, absoluciones que sean manifiestamente ilegales, nosotros en la práctica hemos encontrado muchas veces casos de absoluciones en materia disciplinaria y absoluciones que son manifiestamente violatorias de la Ley, es decir casos probados de graves violaciones a los derechos humanos, comisiones de delitos de lesa humanidad y sin embargo han sido fallados absurdamente con resoluciones absolutorias, en esta materia entonces la Procuraduría pone a consideración del Congreso la posibilidad de que en ciertas circunstancias cuando existan manifiestas violaciones de la Constitución y la Ley, se pueda expedir revocatorias de fallos absolutorios.

En este momento nosotros nos hemos encontrado de que aun estando comprobada la manifiesta violación de la Constitución y la Ley en la absolución por una grave violación a los derechos humanos, no hay ningún mecanismo que permita nuevamente reanudar una investigación frente a fallos que han hecho tránsito a cosa juzgada en materia administrativa.

Entonces se abre la posibilidad de que en determinados casos fallos absolutorios pueda ser objeto de revocatoria directa cuando se trate de violaciones ostensibles, groseras de la Constitución y la Ley.

Honorable Senador Darío Martínez, Presidente Comisión Primera:

Senador con todo gusto, con la venia de la Presidencia una interpelación al Senador Gerlein.

Honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría:

Yo significaría la eliminación de la cosa juzgada en materia disciplinaria.

Doctor Eduardo Montealegre, Viceprocurador General de la Nación:

No Senador. En este momento hay posibilidad Senador de la revocatoria directa de un acto administrativo, lo que pasa es que Senador en la actualidad cuando se trata de revocatoria directa de un acto individual, ese acto solamente se puede revocar con el consentimiento expreso del particular, entonces es obvio Senador, que en los casos de un fallo absolutorio en materia disciplinaria que viole manifiestamente la Constitución y la Ley, pues jamás se podrá obtener la revocatoria del fallo, porque no va a haber el consentimiento expreso del titular.

Entonces no es que se acabe la cosa juzgada, de todos modos la cosa juzgada no existe en materia disciplinaria porque todos los fallos

que profiera la Procuraduría General de la Nación pueden ser demandados ante el contencioso administrativo, la única realidad de la cosa juzgada en materia disciplinaria tiene que ver frente a los fallos de la Corte Suprema de Justicia en materia disciplinaria o del Consejo de Estado o del Consejo Superior de la Judicatura, en esos casos sí el fallo disciplinario tiene la naturaleza de jurisdiccional y no puede ser cuestionado ante el contencioso administrativo, pero de resto Senador todos los fallos de la jurisdicción disciplinaria incluyendo los fallos del Procurador General de la Nación, pueden ser cuestionados ante la jurisdicción contenciosa administrativa, entonces la cosa juzgada tiene ciertas connotaciones especiales en materia disciplinaria.

Yo le diría en realidad Senador no hay cosa juzgada en materia disciplinaria. Entonces nosotros planteamos al Congreso de la República que como un mecanismo protector importante de los derechos humanos se consagre la posibilidad de que en ciertos casos supuestos muy específicos se puedan revocar fallos absolutorios cuando sean manifiestamente contrarios a la Constitución y a la Ley.

Nosotros hemos tenido casos en Colombia donde hay fallos absolutorios en materia disciplinaria y hemos encontrado condenas al nivel internacional por la comisión interamericana de derechos humanos que después han tenido que ser aceptados por las autoridades colombianas y han tenido que producir las indemnizaciones correspondientes por excesos en determinados casos de servidores públicos.

En tercer lugar en materia de derechos humanos hay otro mecanismo de protección importante y es el de que frente a la protección o a las graves violaciones de los derechos humanos se aumenta el término de prescripción.

¿En la actualidad el término de prescripción para cualquier falta disciplinaria es de cinco años, término de prescripción que no se interrumpe durante el proceso disciplinario, el pliego de cargo no interrumpe el término de prescripción, lo único que interrumpe el término de prescripción es la sentencia o el fallo de segunda instancia, luego es un término de cinco años en el cual frente a las graves violaciones de los derechos humanos es supremamente corto, ¿por que? Porque la experiencia nos ha demostrado que generalmente los testigos en los casos de graves delitos, en los delitos de lesa humanidad o en las graves violaciones de los derechos humanos los testigos generalmente no colaboran con la justicia recién que suceden los hechos, solamente cuando ha pasado un tiempo prudencial, un largo período, los testigos se atreven a declarar dentro de un determinado proceso.

Por eso el término actual de cinco años es un término supremamente corto, nosotros planteamos la posibilidad de que ese término se duplique hasta diez años en los casos de las graves violaciones a los derechos humanos.

¿Por qué Senador? Porque si nosotros miramos los tratados internacionales a los cuales se ha obligado Colombia, inclusive frente al derecho internacional de los derechos humanos las graves violaciones a los derechos humanos son imprescriptibles, pero como en Colombia no hay sanciones imprescriptibles, pensamos que una manera de acercarnos un poco a los compromisos internacionales, es tomar un término intermedio, si bien no es aceptable la imprescriptibilidad si aumentando la sanción del término de prescripción.

Honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt, Presidente Comisión Primera:

¿El Senador Héctor Helí Rojas necesita una interpelación?

Honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

No, es para una simple aclaración con la venia del doctor Montealegre. De todas maneras cuando usted le responde al doctor Gerlein que prácticamente en el proceso disciplinario por ser proceso administrativo no hay cosa juzgada.

Aquí tenemos que ajustar el proyecto porque en el artículo 11 precisamente incluimos el principio de la cosa juzgada en este proyecto y claramente dijimos que el destinatario de la Ley disciplinaria cuya situación se haya decidido mediante fallo ejecutoriado o decisión que tenga la misma fuerza vinculante, proferidos por autoridad competente, no será sometido a nueva investigación y juzgamientos disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando a éste se le dé una denominación distinta.

Y al lado de la cosa juzgada incluimos Senador Gerlein también el principio del debido proceso, calcado del Código Penal, con toda la dimensión del debido proceso penal.

De manera que habría que precisar esa propuesta de revisión del fallo disciplinario, porque podríamos estar contradiciendo los mismos principios generales que estamos incluyendo en este código.

Doctor Eduardo Montealegre, Viceprocurador General de la Nación:

Habría que aclarar Senador que la cosa juzgada tiene excepciones. En materia penal existe cosa juzgada, pero el recurso o la acción extraordinaria de revisión es una excepción al principio de la cosa juzgada, aquí pues hay un fallo que se profiere por la Procuraduría o por el control interno disciplinario que en principio está amparado por la cosa juzgada, solo que es tan amplia de demandar ante el contencioso administrativo a través de las acciones contenciosas que se limita mucho el principio

de la cosa juzgada en materia disciplinaria, pero razón tiene el Senador.

Habría es que aclarar un poco cuál es el desarrollo o cuáles serían las excepciones claramente establecidas en el desarrollo de la parte especial del proyecto.

Entonces me parece que en materia de derechos humanos hay un replanteamiento importante en el proyecto de Código Disciplinario.

En tercer lugar en materia de lucha contra la corrupción, en materia de lucha contra la corrupción nosotros nos hemos encontrado con que la tipificación actual de faltas disciplinarias que dan lugar a destitución es una enumeración bastante estrecha, bastante corta, hay muchos casos graves de corrupción que no cabe dentro de las faltas disciplinarias y por eso nosotros nos hemos encontrado en que graves fenómenos de corrupción solamente dan lugar a la suspensión, es más, si el funcionario ya se ha retirado en el ejercicio del cargo, pues ya no se pueden imponer suspensiones sino que graves casos de corrupción quedan simplemente con una multa y como una sanción simbólica de la administración.

Entonces por eso nosotros, la propuesta nuestra y en eso lo acogen los ponentes, es más, introducen nuevos motivos de destitución muy importantes y sobre todo se tiene en cuenta que la violación podríamos decir las graves violaciones a los principios que rigen la contratación administrativa y las graves violaciones a los principios que rigen la hacienda pública, darían lugar a destitución.

Obviamente que no se trae una cláusula general que diga sencillamente la violación de los graves principios, de los principios fundamentales de la contratación o de la hacienda pública generan destitución, sino que se concretan en el proyecto de Código los casos de violaciones graves al estatuto contractual y a la hacienda pública que generarían destitución.

En ese punto pues ahora que estamos hablando de corrupción, ahí sí viene un sistema supremamente drástico en materia de inhabilidades, en la actualidad y es tal vez uno de los defectos más grandes que tiene la Ley 200 de 1995 y es que si nosotros interpretamos literalmente la Ley 200 de 1995 las inhabilidades serían indeterminadas porque la Ley 200 del 95 da a entender que la inhabilidad la puede fijar discrecionalmente el juez, o sea la Ley 200 de 1995 expresamente no trae un marco punitivo sancionatorio para decir cuál es el mínimo y el máximo de las inhabilidades en materia disciplinaria.

Entonces una interpretación literal de la norma nos llevaría a dos conclusiones extremas de la Ley 200 o que el término de inhabilidad discrecional o que no hay término de inhabilidad en la Ley 200 de 1995.

La solución que se ha adoptado que ha sido acogida por la jurisprudencia del Consejo de Estado es entender que debemos aplicar por integración el régimen de inhabilidades del Código Penal y entonces se entiende que el máximo de inhabilidad actualmente es de cinco años.

Sin embargo nosotros consideramos que debemos aclarar el régimen de inhabilidades actual en varios aspectos. En primer lugar de señalar un mínimo y un máximo de inhabilidades y eso lo hace expresamente el proyecto de Código, se establece que las inhabilidades van de cinco a veinte años y se establece que en los casos en que la falta cometida afecte gravemente el patrimonio del estado, la inhabilidad puede ir hasta de treinta años, o sea un régimen de inhabilidades supremamente drástico, hay que reconocerlo, de pronto debe ser una respuesta del Congreso de la República a los casos graves de corrupción que vive actualmente el país, se aclara también el problema de si es posible la inhabilidad cuando la sanción principal es la suspensión, porque generalmente se ha entendido que la inhabilidad solamente es posible cuando la sanción principal o cuando la falta principal ameritan destitución, se discute en la actualidad si frente a Faltas de suspensión, sanciones de suspensión se puede imponer inhabilidad, la Corte Constitucional ha dicho que sí.

Que así la falta principal, la sanción principal sea suspensión, se puede imponer la inhabilidad como sanción accesoria, solo que la Corte Constitucional ha dicho con razón, que la sanción accesoria no puede exceder el monto de la sanción principal, entonces la inhabilidad en los casos de suspensión no puede ser superior al máximo de la suspensión, en la actualidad el máximo de suspensión de un funcionario público es de tres meses, luego la inhabilidad solamente puede ir hasta tres meses.

Aquí en el proyecto se amplió la posibilidad de suspensión de un funcionario público hasta doce meses para las faltas graves y entonces como consecuencia de eso se admite la posibilidad en caso de suspensión, de inhabilidades especiales hasta doce meses.

Eso podríamos decirlo en el campo del régimen de inhabilidades, pero hay otras innovaciones muy importantes en el proyecto de Código que sucintamente voy a presentar.

El primero de ellos es que así como nosotros la Procuraduría y los ponentes en un esfuerzo que merece reconocimiento y felicitación de la Procuraduría General de la Nación, así como se estatuye un régimen severo de sanciones e inhabilidades en materia de corrupción y en materia de protección de los derechos humanos, podríamos decir que se trata de un Código Disciplinario garantista, de que nosotros no somos partidarios de un sistema que privilegie la eficiencia sobre a

costa de las garantías, ni dentro del proceso penal, ni dentro del sistema disciplinario.

Nosotros somos partidarios de un sistema punitivo penal, sancionatorio en materia penal y administrativa, pero un sistema sancionatorio eminentemente garantista y primero antes que la eficiencia las garantías dentro del sistema, por eso nosotros en el proyecto de la Procuraduría introducimos un principio muy importante en materia disciplinaria que es el principio de levedad.

Y que conduce o que apunta el principio de levedad, tradicionalmente se venía entendiendo y este es un concepto que se origina en el derecho penal, que el ilícito es la simple violación formal de la Ley y en materia disciplinaria, tradicionalmente en Colombia se ha trabajado con un criterio de que el ilícito administrativo es la simple violación formal del ordenamiento jurídico.

¿Entonces esto crea muchos problemas de ampliación de la potestad sancionatoria del Estado sobre el servidor público, ¿por qué razón? Porque como yo les decía, la estructura de la falta administrativa consiste en que el servidor público comete una falta disciplinaria cuando viola el régimen disciplinario de prohibiciones o cuando viola los deberes.

Entonces la violación de un deber por parte del servidor público, eso es una falta disciplinaria y resulta que el primer deber que tiene un funcionario o un servidor público obviamente es el cumplimiento de la Ley.

Entonces sobre esa base cualquier violación de la Ley por más insignificante que sea, en un trámite administrativo, eso es una falta disciplinaria.

Entonces así se trata de violaciones formales de la Ley, de una violación que no le cause un peligro a la administración pública con el actual régimen disciplinario, la violación formal de la Ley da lugar a falta disciplinaria y así actúan los órganos de control, cualquier violación a un trámite administrativo por más insignificante e inocua es violación de la Ley, por lo tanto hay violación de la Ley, por lo tanto es una falta disciplinaria, ahí hay un espectro muy grande de penetración del estado, ya en la órbita del estado y en la órbita del servidor público.

A nosotros nos parece que ahí tiene que haber un replanteamiento, en el sentido de que no basta la simple violación formal de la Ley para que exista una falta disciplinaria, sino que hay que introducir en materia disciplinaria el concepto de levedad que se requiere en al menos el peligro o el daño para la administración pública, es decir, entendemos que en el derecho disciplinario hay un bien jurídico, es decir hay una relación social que se tutela, que lo que se trata de proteger en el derecho disciplinario es el correcto funcionamiento de la administración pública. En todo lo que se trata de transparencia, eficiencia, prestación

de servicio, luego queda claramente delimitado qué es lo que se protege con el derecho disciplinario.

Y en consecuencia solamente habrá falta disciplinaria cuando la violación de la Ley ponga en peligro o afecte la administración pública.

Entonces con base en eso entendemos en primer lugar que las violaciones simplemente formales que no ocasionan ningún daño, no pueden ser sancionadas a través del derecho disciplinario. Si un servidor público llega tarde al despacho, a su oficina, pero cumple coherentemente con sus ocho horas de trabajo, no trabaja ocho, sino que trabaja diez u once horas, por el solo hecho de llegar tarde, eso es una violación a un deber, está incumpliendo un horario. Eso daría lugar a una falta disciplinaria con el régimen actual. Pero si nosotros introducimos el concepto de levedad, tendríamos que demostrar que ese incumplimiento del deber le está ocasionando al menos un peligro al correcto funcionamiento de la administración pública.

Este concepto por ejemplo trasladado a la problemática social colombiana tiene grandes connotaciones. Hay una prohibición en la Constitución para todo servidor público, que es la prohibición de intervenir en paros o en huelgas cuando se trata de un servicio público esencial.

Es más, es una causal que da lugar a destitución en el ejercicio del cargo participar en una huelga en un servicio público esencial. Si nosotros interpretáramos literalmente esa norma, como una simple violación formal a la Ley, el hacer un paro en un servicio público esencial, yo creo que la Procuraduría General de la Nación habría que destituir al menos cien mil o doscientos mil servidores públicos cada vez que se paraliza la justicia o cada vez que se paraliza la salud.

Entonces si nosotros introducimos el concepto de levedad, el concepto de que debe haber un peligro para la administración pública por ejemplo en el caso de los paros en los servicios públicos esenciales, esto solamente sería punible si se afecta lo esencial del servicio público esencial, que pare el hospital, es el derecho a la protesta social, que pare el hospital, pero que no pare lo esencial del servicio público, o sea las urgencias, las cirugías programadas.

En síntesis Senadores, la introducción del concepto de levedad abre una gran compuerta para restringir la intervención del estado en materia de sanción a los servidores públicos dentro de un concepto garantista de un sistema disciplinario sancionatorio.

Y en segundo lugar el hecho de vincular la falta disciplinaria siempre con un menoscabo a la función pública nos aclara que todos aquellos casos en que la falta del servidor público por muy grave que sea, si es una falta

que está dentro de su esfera particular, dentro de su esfera íntima, jamás puede ser objeto de una sanción disciplinaria.

Es decir, aquí nosotros no podríamos entrar a investigar faltas que estén estrictamente vinculadas con la vida privada de un funcionario, una reyerta, unas lesiones personales en un lugar estrictamente privado, alejado totalmente de la función, si afecta el decoro que un funcionario público esté cometiendo ese tipo de faltas, pero tiene que haber una relación directa con la prestación del servicio para que pueda considerarse como falta disciplinaria.

Entonces ahí encuentran ustedes un concepto supremamente garantista, en segundo lugar en la materia de la estructura de la falta disciplinaria tenemos que anotar que también hay innovaciones muy importantes en el proyecto. En el sistema normativo nosotros encontramos que en el mundo jurídico encontramos generalmente normas prohibitivas.

Nosotros encontramos que existe la prohibición de matar, la prohibición de lesionar, la prohibición de ocasionarle daños a un tercero. El conjunto mayoritario de normas en el ordenamiento jurídico son normas prohibitivas.

Pero en el ordenamiento jurídico nosotros también encontramos normas de autorización, o sea bajo ciertas circunstancias, permisos para violar la prohibición, en materia penal por ejemplo, está prohibido el homicidio, pero bajo ciertas circunstancias hay autorizaciones o permisos para realizar un homicidio, ¿cuándo? En un caso de legítima defensa, en un caso de estado de necesidad, o sea si yo encuentro que mi vida se encuentra en una grave situación de peligro, el ordenamiento a mí me autoriza que para salvar mi vida yo le dé muerte a un tercero. Ese es el concepto de estado de necesidad en el derecho penal. O sea que en el derecho penal hay un gran catálogo de normas de autorización que son permisos para realizar una conducta prohibida.

En el actual Código Disciplinario no existe claridad sobre cuáles son las normas de autorización que justificarían una determinada conducta disciplinaria. Por ejemplo no está claro actualmente en materia disciplinaria si comete o no falta disciplinaria un alcalde que tiene que destinar indebidamente, no indebidamente, sino que tiene que destinar una partida que está dentro de una renta específica, tiene que darle un destino distinto al señalado en el presupuesto nacional porque se presentó una calamidad pública.

Es que yo puedo, hay una prohibición de que las rentas con destinación específica, las del situado fiscal, las de las transferencias nacionales tienen una destinación específica. Que pasa si un alcalde o un gobernador tienen que destinar esas rentas específicas a

contrarrestar una calamidad pública. Ese es un estado de necesidad, aceptable en derecho penal pero no existe esa claridad en materia disciplinaria.

Entonces por esa razón aquí se entiende que todos los casos en los cuales se autorice la conducta, o sea todas las causales de exclusión de justificación o de inculpabilidad del Código Penal se trasladan al Código Disciplinario.

Entonces ahí hay una apertura garantista por parte del Código Disciplinario que me parece de gran importancia en realidad práctica colombiana.

Honorable Senador Darío Martínez, Presidente Comisión Primera:

Con todo gusto Senador Guerra.

Honorable Senador Gustavo Guerra Lemoine:

A ver señor Viceprocurador. Después de escucharle esta última parte de su intervención, la verdad me encuentro muy pero muy de acuerdo con lo que usted está exponiendo en materia de garantías y en materia de la protección al debido proceso.

Sin embargo me parece que no quedó lo suficientemente claro cuando intervino el Senador Gerlein sobre la cosa juzgada y me parece que esa falta de claridad en la primera parte y después la aclaración que hace el Senador Héctor Helí no se compatibiliza bien con esto que usted está planteando ahora.

Yo preferiría que antes de continuar con esta parte tan interesante en materia de garantías procesales etc., en materia disciplinaria profundizáramos si existe o no cosa juzgada en materia disciplinaria y en qué casos específicos se aplicaría de acuerdo con la ponencia que usted está presentando. Gracias.

Doctor Eduardo Montealegre, Viceprocurador General de la Nación:

Sí. En realidad existe el principio de la cosa juzgada y la regla general es la cosa juzgada. Sólo que como en todo sistema en derecho penal hay cosa juzgada pero también hay excepciones a la cosa juzgada.

En materia penal la excepción a la cosa juzgada es el recurso extraordinario de revisión, entonces en materia disciplinaria se consagra el principio de la cosa juzgada, es el principio general, pero podemos encontrar en el desarrollo que hay excepciones taxativamente señaladas a ese principio de la cosa juzgada.

Y entonces encontramos como lo anota muy bien el Senador Gerlein, que este planteamiento de aceptar la revocatoria de fallos absolutorios, obviamente sería una excepción al principio de la cosa juzgada.

Solamente que quiero anotar que como nosotros estamos planteando y así lo hacen los ponentes un sistema garantista en materia de sanciones disciplinarias, pues esta posibilidad

de revocatoria no queda abierta en todo caso, las causales de revocatoria de los fallos absolutorios están taxativamente señalados en el proyecto de Código Disciplinario. Entonces...

Honorable Senador Darío Martínez, Presidente Comisión Primera:

Sería bueno leerlo.

Doctor Eduardo Montealegre, Viceprocurador General de la Nación:

Mire. Aquí en primer lugar se establece Senador que los fallos sancionatorios pueden ser revocados de oficio o ha petición del sancionado, pero los absolutorios de oficio por el Procurador General o por solicitud del Presidente de la República, del Fiscal General de la Nación, del Contralor General de la República o del Defensor del Pueblo.

Y luego vienen las causales de revocatoria y la causal de revocatoria está señalada fundamentalmente para los casos de violación manifiesta de las normas constitucionales legales o reglamentarias en que debe fundamentarse.

Sin embargo me parece a mí que sí debiese haber en la aclaración del proyecto de especificar un poco más el punto de taxatividad de los casos de revocatoria del fallo absolutorio, me parece que sería ...

Honorable Senador Darío Martínez, Presidente Comisión Primera:

Sí con todo gusto...

Señor Viceprocurador, es que fíjese que....

Doctor Eduardo Montealegre, Viceprocurador General de la Nación:

Aquí están en el ciento veintiuno. Dice, los fallos absolutorios son revocables cuando sean manifiestamente contrarios a normas constitucionales o legales. O cuando hayan sido proferidos por medios ilegales. Un soborno, una falsedad o cuando sean el producto de actos de corrupción o fuerza, ejercidos sobre los funcionarios que conocieron el asunto; es decir, más o menos las mismas causales que usted encuentra en la revisión en materia penal.

Honorable Senador Gustavo Guerra Lemoine:

Permítame le hago una cortísima aclaración. En el caso por ejemplo de que usted nos colocaba del alcalde, un alcalde que por una eventualidad específica de su municipio tiene que hacer una utilización decíamos "indebida" de recursos para atender una tragedia etc. Fíjese que eso visto desde cierto punto de vista es una flagrante violación de la Ley de presupuesto. Están cogiendo unos recursos destinados para una cosa y los está utilizando en otra.

En la eventualidad de que cambiáramos de Procurador de una administración de Procuraduría a otra Dios no lo quiera, hasta

ahora siempre ha sido muy responsable y la primera no estuviera de acuerdo con el fallo de la segunda, seguramente se podría revocar esta cosa juzgada y se podría sancionar a ese alcalde. ¿Me comprende?

Y pienso que debería haber un poco más de precisión en cuanto al alcance de decir si hay o no cosa juzgada en materia disciplinaria. Gracias Presidente.

Honorable Senador Darío Martínez, Presidente Comisión Primera:

Sí Senador Gerlein.

Honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría:

... Una observación muy somera. Quien decide cuando un fallo contrario a la Constitución o cuando una providencia se adoptó por medios contrarios a la Ley. Allí hay una discrecionalidad total.

El garantismo que yo aplaudo. Porque a mí me parece que en Colombia lo que hay es discrecionalidad a todo lo ancho, largo, en lo hondo y en lo profundo de las normas legales particularmente de las normas penales. El garantismo desaparece un poco cuando hay cuatro, cinco, seis o siete funcionarios que cualquier día sin explicación alguna pueden resolver, pueden convertirse en jueces. Además de las funciones que normalmente tienen, pueden convertirse en jueces y decir esta providencia se dictó con una ostensible violación de la Constitución.

Y comenzar un proceso contra esa providencia. Esta providencia se dictó con utilización de sobornos o de medios violatorios de la Ley y comenzar un proceso contra esa providencia y yo formulo la observación también porque yo estoy entre el grupo de numerosos de colombianos que creen que aquí hay poca estabilidad jurídica. Que aquí se cambian demasiado las Leyes, que aquí se cambian demasiado las providencias, que aquí lo que hoy es mañana, parece y al día siguiente deja de ser. Entonces no sé. Ese es un tema que a mí me gustaría que tanto la Procuraduría como los ponentes miraran con más cuidado porque el garantismo que parecería insuflar todo el espíritu del Código Disciplinario Unico desaparece ante la potestad y límite de unos funcionarios de dejar sin efectos unas providencias que ya están mas o menos ejecutoriadas. Porque en su criterio, en su manera de pensar, en su despacho considero por sí y ante sí que se tipificaban las causales que la Ley señala como para iniciar el proceso de revocatoria de los actos disciplinarios absolutorios.

Yo insisto mucho en que piensen en esa temática porque aquí va a desaparecer, está desapareciendo, aquí está desapareciendo toda seguridad jurídica y de pronto nosotros sin quererlo vamos a estar empujando esa desaparición.

Honorable Senador Darío Martínez, Presidente Comisión Primera:

Sí Senador Rojas.

Honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Pues obviamente que a los abogados nos debe o podemos disfrutar más esta discusión que los colegas que no son abogados. Pero realmente esta es una discusión si me permiten en términos sencillos de alto turmequé.

Ese es un punto del proyecto. Yo obviamente no votaré a favor de ese artículo así de entrada, pues. Pero ese es un tema muy complicado doctor Montealegre y por eso espero que entiendan de pronto mis posiciones frente al proyecto. Hacer este Código es más difícil que hacer el Código Penal. Porque a lo largo se ha escrito más sobre el derecho penal que sobre el derecho disciplinario, es toda una historia jurídica.

Lo que ocurre es que el Viceprocurador explica el proyecto desde su óptica jurídico-penal y en esa óptica el derecho disciplinario aparece como un anexo del derecho penal y eso es bastante complicado.

Lo que debemos entender es que en la Constitución hay un derecho sancionatorio del estado. Derecho sancionatorio que puede ser penal, que puede ser disciplinario, que puede ser administrativo, incluso la misma Constitución puede imponer sanciones.

Pero hay quienes creen que el derecho disciplinario tiene autonomía, independencia del derecho penal. Es decir, uno puede aceptar que todo delito es una falta, pero no toda falta es un delito. Ni la consecuencia jurídica de toda falta es la sanción penal.

Lo que sí tenemos que aclarar y en eso estoy de acuerdo con el Senador Gerlein y con el Senador Guerra es que sí hay un derecho sancionatorio dentro del cual está el penal y el disciplinario etc., etc. Todas esas ramas del derecho sancionatorio están sujetas a los principios fundamentales y a las normas rectoras de la Constitución.

Tanto el penal como el disciplinario, como el administrativo, como todas las ramas del derecho tienen que respetar unos principios fundamentales y en eso está el principio de la cosa juzgada. Con perdón de los penalistas, la cosa juzgada no es patrimonio del derecho penal, sino patrimonio del derecho constitucional y de un valor superior que se llama la seguridad jurídica. A uno no lo pueden hoy absolver y tener que vivir ahí rogando a Dios que el nuevo Procurador no sea enemigo de uno. Unos dos o cuatro procuradores y después de que fue evidente que lo debían absolver o mejor que no fue evidente porque estos son términos muy complicados, no fue evidente, no fue protuberante la prueba para condenarlo disciplinariamente con el nuevo Procurador, eso que no fue evidente se vuelve evidente.

Porque ni siquiera puede ser una discusión probatoria, sino que tiene que encontrarse allí una prueba como usted dice o fraudulenta o de tal tamaño que definitivamente que lo absolvió a uno en la anterior administración fue un imbécil o un torpe o un ciego, porque el nuevo encuentra eso que no encontró el otro.

Ahí hay un tema muy complicado que es el de la seguridad jurídica y un tema muy complicado que yo le insisto al doctor Montealegre, pues esto desde el punto de vista del derecho penal es fácil. Pero no señores. Yo en el tema del principio de levedad, pues claro, somos liberales, garantistas y un poco irresponsables en ese tema de la libertad. A nosotros el orden, la disciplina, toda esa cosa no nos gusta mucho.

Bueno a unos conservadores como usted tampoco. Eso les gusta a Ciro Ramírez, a las gentes del Directorio Liberal a nosotros no.

Pero si uno distingue el derecho penal del derecho disciplinario como disciplinas autónomas y manifestaciones todas de la Constitución como norma, fíjense que en el derecho disciplinario es muy difícil hablar de bien jurídico, porque a la larga el derecho disciplinario es un derecho para el interior de la propia administración, para controlar a sus servidores, por eso es que me opongo tanto a que se amplíe a los particulares, porque para los particulares está el derecho penal, el derecho civil, el derecho laboral, todos los demás derechos, pero el disciplinario es para el interior de la administración.

Y eso no es tanto para defender bienes jurídicos, eso es para cumplir obligaciones del estado, para cumplir las finalidades del estado que son el bienestar general, la protección de los derechos, ese estado debe tener una administración. Unos funcionarios que sean eficaces cumplidores del deber para así el estado poder cumplir los fines sociales y esenciales. Cuando esos funcionarios no son eficientes cumplidores de sus deberes, pues el estado no cumple con los fines sociales que le impone la Constitución y deja entonces de ser estado social.

De manera que en ese derecho que es para el interior de la administración y no para los administrados, en ese derecho el concepto de levedad es verdaderamente garantista, pero muy complicado porque esos servidores públicos, más que poner en peligro, a lesionar o destruir bienes jurídicos como ocurre en el derecho penal, lo que hacen es no cumplir con sus deberes.

Es la infracción al deber y no la destrucción opuesta en peligro de bienes jurídicos, lo que en este caso se debe tener en cuenta. Obviamente la eficiencia, la eficacia, la transparencia de la administración pública pueden ser bienes jurídicos de carácter colectivo que nos interesan a todos y que se lesionan cada que un funcionario no cumple

con sus deberes, pero ahí hay que tener mucho cuidado porque también en el derecho disciplinario y esto lo planteo en el debate general, después presentaremos los ajustes al articulado, hay casos en que se debe sancionar sin que haya lesión y puesta en peligro de ningún bien jurídico, sino simple infracción al deber. Pero pienso que este debate debe seguir, tenemos unos invitados para que expongan aquí sus opiniones.

El doctor Montealegre apenas ha tocado dos temas, los principios generales y el tema de los particulares o dijéramos así los regímenes especiales, nos faltan unos capítulos complicadísimos que son los de las faltas y los de las sanciones y en eso aquí vamos a durar mucho tiempo, de manera que yo recomendaría señor Presidente una metodología para que esta discusión se pueda ordenar porque el tema es más amplio y más complejo de lo que la opinión pueda pensar.

Yo les propongo que hagamos una metodología de discusión de estos temas porque a nadie escapa su importancia y seguiremos interviniendo aquí sobre cada uno de ellos porque la verdad es que estamos nada menos que articulando el régimen de las sanciones de quienes nos gobiernan o de quienes nos administran. Muchas gracias.

Honorable Senador Darío Martínez, Presidente Comisión Primera:

Sí señor Viceprocurador. Lo de la metodología yo creo que es acertada, estamos escuchando a los autores del proyecto. Los ponentes... somos tres ponentes, obviamente me darán la oportunidad también de que me escuchen bajándome del podium como es lo reglamentario, en su momento oportuno y las personas que han pedido que se las escuchen, altos funcionarios del estado, gente interesada que ya se la va a invitar para la sesión del día de mañana a escucharlos tal como fue aprobado sobre la base de una proposición que presentó el Senador Rojas quien es coponente crítico del proyecto.

De todas maneras señor Viceprocurador yo le rogaría a usted, como tiene todavía, tiene mucho tema para exponer a la Comisión, tenemos algún tiempo apreciable, que continuara con su exposición, ojalá pudiera agotar su exposición en el día de hoy para continuar en el día de mañana, los ponentes y los intervinientes... y escuchar a todos los miembros de la Comisión antes de aprobar o improbar. Esa decisión la toma la Comisión, la proposición con que termina el informe. Ese es el compromiso que hemos hecho Senador Rojas y creo que esa metodología es la más adecuada, no hay mas proyectos sobre la mesa y vale la pena por lo menos aclararle a la Comisión que desde hace un mes prácticamente se había paralizado la discusión de este proyecto, hubiéramos ganado un tiempo precioso, porque no había publicación del proyecto original.

Si bien es cierto se puede sustituir la publicación de las ponencias, los proyectos originales no se los puedo sustituir desde el punto de vista de la publicación en la gaceta, es requisito constitucional, pareciera que el problema económico entre el Congreso y la Imprenta se trata de solucionar a fin de poder trabajar normalmente a partir de la fecha, pero ciertamente esta ponencia está radicada desde el dos de agosto de este año, pero como no se han presentado ponencias, creo que hay aproximadamente unos veintisiete o veintiocho proyectos en trámite, después de unas dos o tres semanas vamos a tener muchísimo trabajo.

Ojalá pudiéramos entonces aprovechar al máximo esta semana y la semana entrante para quedar tranquilos en lo que vamos a aprobar en materia de régimen disciplinario de acuerdo al proyecto que se está debatiendo.

Así que señor Viceprocurador vuelvo y le concedo el uso de la palabra, para que nos siga haciendo la exposición tan ilustrativa como la estamos escuchando en el día de hoy.

Doctor Eduardo Montealegre, Viceprocurador General de la Nación:

Bueno. Entonces estábamos viendo un poco los reflejos de ciertas categorías jurídicas que como bien lo dice el Senador Rojas, pues muy vinculadas con el derecho penal. Pero aplicables al derecho administrativo.

Entonces también en materia de estructura de regulación de las faltas disciplinarias, quisiera llamar la atención sobre un punto: en la actualidad en la Ley 200 de 1995 las faltas se catalogan en faltas gravísimas que son las taxativamente señaladas, faltas graves y faltas leves.

Las faltas graves y las faltas leves se adecuan de acuerdo a la gravedad como se dice de la violación del deber o de la prohibición correspondiente. Sin embargo en la actual Ley 200 de 1995 toda falta por más insignificante que sea da origen a un proceso disciplinario formal, es decir una falta leve, una falta que no representa mayor menoscabo o mayor perturbación a la función pública, inmediatamente implica la formalización de esa actividad, tiene que haber un proceso, tiene que haber una indagación preliminar, una apertura de investigación, una investigación, una formulación de los cargos, una respuesta a los cargos y un fallo. Es decir todo un andamiaje del Estado y poner en funcionamiento toda la estructura administrativa del Estado para poner o para sancionar una falta por más leve que sea esta falta.

A nosotros nos parece que esta es la oportunidad para que el Congreso de la República desformalice en ciertos puntos todo lo que es el sistema sancionatorio. Entonces lo que se plantea es que cuando un servidor público comete una falta que sea una falta catalogada como leve, que cuando se trate de

la primera vez por parte del funcionario y se trata de una falta insignificante de una afección menor a la administración pública, las faltas leves por primera vez no den lugar a un proceso disciplinario.

Es que nosotros tenemos que vincular, es decir; entender cual es la filosofía del derecho disciplinario y fundamentalmente la orientación o la naturaleza del derecho disciplinario es mantener la disciplina al interior de la administración pública, de mantener unos esquemas jurídicos que obliguen al funcionario a cumplir con sus deberes y a cumplir con sus prohibiciones, o sea mantener las relaciones de sujeción que tiene el servidor público con el Estado.

Entonces es fundamentalmente mantener la disciplina al interior de la institución, o sea que quienes deben administrar el derecho disciplinario son fundamentalmente los controles internos de cada entidad. La filosofía de la Constitución de 1991 fue la de que el juez natural para investigar las faltas disciplinarias tiene que ser el control interno, más exactamente el superior jerárquico del servidor público que ha incurrido en la falta.

La Constitución Nacional obliga a la administración a que tenga controles internos disciplinarios, no solamente controles de gestión y lo que quiso la Constitución de 1991 es que se construyeran los controles internos a través de la administración para que los controles internos mantuvieran las relaciones de sujeción entre el Estado y el servidor público y por esa razón se entendió que la intervención de la Procuraduría General de la Nación solamente tenía que ser una intervención excepcional a través del poder preferente, para que la Procuraduría interviniera en los casos más graves de violación de derechos humanos, en los casos más graves de corrupción, en los casos más importantes de violación al ordenamiento jurídico.

Sin embargo la filosofía de la Constitución de 1991 no ha sido desarrollada, porque si nosotros hacemos, miramos las estadísticas de cuáles son los controles internos que funcionan en la administración pública y miramos el volumen de procesos que tiene la Procuraduría General de la Nación, la regla o la conclusión a que nosotros llegamos es de que la Procuraduría está sustituyendo toda la función de los controles internos del país que le corresponden internamente a cada uno de los diversos organismos de la administración pública.

Nosotros en este momento estamos asumiendo el 80% de los procesos que deberían corresponderle a los controles internos, de los más de cincuenta mil procesos que en este momento adelanta la Procuraduría General de la Nación, el 80% de esos procesos, mas de cuarenta mil procesos serían procesos de competencia de los controles internos de la administración. Es más, son procesos que

están relacionados íntimamente en la mayoría de los casos no con fenómenos graves de corrupción o de violación de derechos humanos, sino con la típica disciplina interna al interior de la administración pública.

Entonces si el sentido del derecho disciplinario es dar herramientas para que el Estado mantenga las relaciones de sujeción con sus servidores públicos, lo lógico es que esas investigaciones sean hechas por los controles internos de la respectiva entidad pública que fue lo que quiso la Constitución de 1991.

Entonces en ese plano la propuesta de la Procuraduría reforzada notablemente con los aportes de los ponentes, pues trata de darle cumplimiento a la filosofía de la Constitución de 1991 en esos aspectos, ¿cómo? En primer lugar allí se establece que por regla general es obligación que los controles internos de la administración asuman la investigación de las faltas graves y las faltas leves de los funcionarios.

Que sólo por excepción y que siempre la Procuraduría General de la Nación tendría que asumir la competencia cuando se trata de asumir de las faltas gravísimas, o sea los casos más relevantes de corrupción administrativa, los casos más importantes de violación a los derechos humanos para que los controles internos se dediquen a su verdadera función y la Procuraduría pueda en este aspecto cumplir con el sentido del poder preferente que es en el caso más relevante.

Luego aquí se dice que en todos los casos de faltas gravísimas, la Procuraduría General de la Nación tiene la obligación de intervenir y que en los casos de faltas graves y de faltas leves deben dejarse a los controles internos de la administración pública.

En segundo lugar: Se establece que cuando se trata de una falta leve, esa falta leve cometida por primera vez no da lugar a sanción disciplinaria. Es el funcionario que llegó tarde al trabajo, el funcionario que tiene malas relaciones con el público, con sus compañeros, etc. Es la típica disciplina de la administración. En esas faltas leves no hay lugar a proceso disciplinario, simplemente el superior jerárquico hace un llamado de atención al servidor público diciéndole que la próxima vez que cometa este tipo de irregularidades, abrirá un proceso disciplinario.

Esto permitiría entonces desformalizar y dejar sin sanción una gran cantidad de faltas que son faltas menores insignificantes sin ninguna relevancia para la administración pública.

Había ciertas inquietudes en las sesiones pasadas acerca de la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación frente a los Congresistas.

Y esa era una inquietud expresada por el Senador Héctor Helí Rojas en el sentido de

afirmar que existe demasiado poder por parte de la Procuraduría General de la Nación y que el Procurador puede con base en sus facultades suspender un parlamentario en el ejercicio de sus funciones.

Sobre el problema del juzgamiento de los parlamentarios y de los Congresistas yo quisiera hacer la siguiente afirmación: Si bien existe un poder preferente por parte de la Procuraduría General, debemos aclarar que la Procuraduría solamente puede disciplinar o investigar disciplinariamente a un parlamentario en los casos en los cuales no exista intervención del Consejo de Estado o en los casos en los cuales el juzgamiento disciplinario le corresponde a las mesas directivas de la respectiva corporación, es decir, en muchas ocasiones como lo decía anteriormente la falta disciplinaria coincide, hay muchas faltas disciplinarias gravísimas que coinciden con una causal de pérdida de investidura; es decir, habría lugar formalmente a iniciar una investigación por corresponder a una falta gravísima.

Sin embargo en este aspecto ya existe una claridad enorme por parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el sentido de afirmar que si la falta cometida o los hechos realizados por el parlamentario corresponden exactamente a una pérdida de investidura, bajo ninguna circunstancia la Procuraduría General de la Nación puede entrar a investigar y ha sancionar disciplinariamente esa falta, esa causal de pérdida de investidura. Es decir, no puede haber un proceso paralelo por los mismos hechos disciplinariamente por parte de la Procuraduría y a través de la pérdida de investidura por parte del Consejo de Estado.

Entonces ya hay ahí una primera restricción por la competencia de la Procuraduría General de la Nación y es más la Corte Constitucional ha dicho que en estos casos ni siquiera puede iniciarse una indagación preliminar contra un parlamentario, toda la competencia es del Consejo de Estado. Tesis que se proyecta a todo el interior de la administración pública y de los cuerpos colegiados, para los concejales hay unas causales de pérdida de investidura, pues es obvio entonces también que si la falta disciplinaria del concejal coincide con una de sus causales de pérdida de investidura, tampoco tenga competencia la Procuraduría General de la Nación.

Aquí vemos ya el primer límite constitucional a la competencia de la Procuraduría en materia de investigación de parlamentarios.

La segunda limitación constitucional a la investigación de parlamentarios, en los casos en que la falta cometida por el parlamentario tiene que ver con la disciplina estrictamente interna del Congreso de la República, es decir las sanciones que debe aplicar el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara o el Presidente de la Comisión respectiva por faltas

estrictamente vinculadas con la disciplina interna y el funcionamiento de la corporación como quitar el uso de la palabra, etc.

Entonces en estos dos supuestos, la Constitución expresamente señala que no hay competencia de la Procuraduría General de la Nación, entonces esto significa que como los casos del poder preferente, solamente la Procuraduría no puede ejercer el poder preferente sino en los casos taxativamente señalados en la Constitución, por fuera de estas dos hipótesis la Procuraduría constitucionalmente tiene competencia para investigar disciplinariamente a los miembros del Congreso que es una de las preocupaciones del doctor Héctor Helí, en realidad no es problema del proyecto, sino que es un problema de la estructura constitucional, tendría que modificarse la estructura del poder preferente y los fueros constitucionales en materia disciplinaria para que la Procuraduría no pudiera ejercer el poder preferente frente a los parlamentarios.

Entonces queda claro que sí hay un ámbito de competencia muy claro en materia disciplinaria para la Procuraduría frente a los parlamentarios, si eso es así y existe esa competencia, es obvio entonces que al parlamentario se le aplique integralmente el régimen del servidor público, porque la Constitución Nacional solamente estableció regímenes especiales para los miembros de la fuerza pública y para los particulares, los demás servidores públicos tienen que someterse en plano de igualdad al mismo régimen sancionatorio en materia disciplinaria.

Esa es la razón por la cual de acuerdo con la estructura constitucional nuestra queda abierta la posibilidad para que en ciertas hipótesis el Procurador pueda utilizar el mecanismo de la suspensión provisional de un parlamentario en los mismos casos en que se suspende a un servidor público cuando tiene competencia en materia disciplinaria.

El Senador Héctor Helí planteaba el interrogante de que eso corresponde a una facultad exorbitante del Procurador, pero nos parece que es la consecuencia propia de la estructura constitucional colombiana en materia de fueros disciplinarios.

Quiero también señalar que otro de los avances que presenta el proyecto es el referente a la regulación de culpabilidad en el proyecto. En la actualidad hay un sistema que se denomina un sistema de cláusula abierta, en el sentido de que las faltas disciplinarias pueden ser cometidas dolosamente, o sea intencionalmente, pero también las faltas disciplinarias pueden ser cometidas por negligencia, por imprudencia.

El actual Código Disciplinario permite con una cláusula general, que todas las faltas disciplinarias incluyendo las faltas gravísimas puedan ser cometidas por imprudencia. A

nosotros nos parece que tiene que haber una regulación en ese aspecto y que debemos establecer en ciertos casos un sistema cerrado de regulación de la imprudencia. Es decir; que cuando se trata de faltas gravísimas, las faltas gravísimas que se puedan cometer por imprudencia o por negligencia deben estar expresamente señaladas en la regulación de las faltas gravísimas, es decir; que no toda falta gravísima pueda ser cometida por imprudencia o negligencia, sino en los casos expresamente señalados en el estatuto disciplinario.

Porque con el actual sistema es muy posible sostener que puede haber un enriquecimiento ilícito de servidor público a título de negligencia, a título de imprudencia, un servidor público que descuida los bienes del Estado y permite que un tercero se apropie de esos bienes, eso perfectamente puede ser encuadrable como un enriquecimiento ilícito a favor de terceros cometidos por negligencia.

Entonces nos parece que daría lugar a una destitución en el ejercicio del cargo, entonces nos parece que ese sistema de regulación abierta de la imprudencia sobre todo en tratándose de faltas gravísimas tiene que restringirse, señalarse expresamente cuáles son las faltas que se pueden cometer en tratándose de faltas gravísimas a título de imprudencia y eso es lo que hace el proyecto.

El proyecto señala en qué casos se admite la imprudencia como forma de responsabilidad en tratándose de las faltas gravísimas. Hay más regulaciones en materia de derechos humanos, veo que va asistir el Ministro de Defensa, luego presumo que va a haber un debate entonces sobre la regulación y la tipificación de los delitos de lesa humanidad, un debate sobre cuáles serían las faltas, las infracciones al derecho internacional humanitario que darían lugar a destitución.

En este punto yo quiero llamarle la atención sobre un aspecto, el proyecto de Código señala que constituye una falta gravísima sancionable con destitución las graves violaciones al derecho internacional humanitario, pero en este aspecto el proyecto no hace una regulación minuciosa de cuáles son las graves violaciones al derecho internacional humanitario que daría lugar a destitución, sino que hay una cláusula abierta en donde se dice que las graves violaciones al DIH darían lugar a destitución, o sea que ahí hay un amplio campo de discrecionalidad por parte del funcionario para determinar cuándo es grave o no es grave la violación al derecho internacional humanitario.

Lo único que queda claro es que se tipifica como sanción disciplinaria las violaciones al DIH que en este momento son muy difíciles de tipificar a través de faltas gravísimas y de difícil tipificación en la estructura actual, hay

modificaciones en cada uno de los tipos contractuales de la hacienda pública como dice el Senador Héctor Helí, pues de pronto darían lugar a un debate de análisis sectorial de las faltas contra los derechos humanos, de las faltas por corrupción administrativa, pero creo que a grandes rasgos esa es la visión general y de conjunto de la reforma que se pone a consideración del Congreso de la República.

Siendo las 2:00 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 6 de septiembre de 2000.

El Presidente,

Oswaldo Darío Martínez Betancourt.

El Vicepresidente,

Jesús Angel Carrizosa Franco.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

CONTENIDO

Gaceta 24 - Martes 6 de febrero de 2001
SENADO DE LA REPUBLICA
ACTAS DE COMISION

	Págs.
Comision Primera del Senado de la República	
Acta número 01 de julio 26 de 2000	1
Acta número 02 de septiembre 5 de 2000	8