



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 210

Bogotá, D. C., jueves 6 de junio de 2002

EDICION DE 32 PAGINAS

DIRECTORES:

LUIS FRANCISCO BOADA GOMEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (E.)

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12
DE 2002 SENADO, 237 DE 2002 CAMARA**

Titulado *por el cual se modifican los artículos 182, 184, 186, 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política.*

Honorable Senador

JOSE RENAN TRUJILLO GARCIA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

Bogotá, D. C.

En vista de que los suscritos Senadores Cecilia Rodríguez González-Rubio, Luis Humberto Gómez Gallo y Germán Vargas Lleras, hemos sido designados ponentes del Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2002 Senado, 237 de 2002 Cámara, titulado “por el cual se modifican los artículos 182, 184, 186, 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política”, cumplimos con nuestro deber reglamentario de rendir el informe de ponencia, a fin de que sea puesto a consideración de los honorables Senadores que conforman la célula congresional que usted preside.

El proyecto que se comenta fue presentado por los señores Ministros del Interior y de Justicia y del Derecho, doctores Armando Estrada Villa y Rómulo González Trujillo, quienes a su vez lo recibieron del señor Fiscal General de la Nación, doctor Luis Camilo Osorio Isaza, quien a su vez lo trabajó con el Ministerio de Justicia, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, el Defensor del Pueblo, el Procurador General de la Nación, representantes de la Asociación de Universidades y de la Corporación Excelencia en la Justicia.

El proyecto tal como fue presentado inicialmente, tenía la pretensión de modificar los artículos 234, 235, 250 y 251 de la C. P., esto es lo referente a las funciones de la Corte Suprema de Justicia y de la Fiscalía General de la Nación.

No obstante, hay que aclarar que en su trámite por la honorable Cámara de Representantes, se incluyeron modificaciones a los artículos 182, 184 y 186 del mismo ordenamiento.

El eje temático del proyecto tiene que ver con las funciones de la Fiscalía General de la Nación y en ese orden de ideas es del caso comenzar haciendo una presentación general de la institución, tal como fue estructurada en la Constitución de 1991.

Uno de los grandes debates que tuvo origen en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, fue precisamente el relacionado con la adscripción del sistema procesal penal colombiano a la tendencia acusatoria, o si por el contrario era conveniente mantener la orientación inquisitiva.

En principio, luego de leer las actas tanto de la Comisión, como de los debates en Plenaria, la intención de dicho cuerpo constitucional fue la de vincularlo al sistema acusatorio, sólo que, por razón de los mismos debates y discusiones, se produjo un sistema procesal penal a la colombiana.

Efectivamente se creó la Fiscalía General de la Nación, y en la cúspide de ella el Fiscal General. Para resolver un primer problema consistente en la procedencia y origen del mismo, y evitar la politización de su designación, se resolvió que el Presidente de la República conformara una terna de candidatos, y que de ella hiciera la elección la Corte Suprema de Justicia, evitando con ello que el Fiscal fuese un agente directo del Presidente de la República, como sí sucede en el sistema judicial norteamericano, por ejemplo.

Posteriormente, al discutir funciones de la institución, concretamente en el artículo 250, se incluyen una serie de funciones, que en la teoría corriente de la Fiscalía a nivel mundial no las tienen, como por ejemplo adoptar medidas de aseguramiento de los presuntos infractores, calificar y declarar la preclusión de las investigaciones realizadas, pero además de acuerdo con funciones especiales, asignadas directamente al Fiscal General de la Nación, artículo 251, se puede deducir que la entidad cumple la función de acusar. Y para hacer más confusa la situación, entonces se establece que la Fiscalía está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado.

Y siguiendo con el mismo hilo conductor, entonces, en el artículo 116 de la C. P. se incluye como organismo que administra justicia a la Fiscalía General de la Nación.

Y para culminar, en la descripción de algunos derechos, desarrollados en el Título II de la misma Constitución, se refiere a autoridad judicial, con lo que incluye a jueces y fiscales, como en el inciso 1° del artículo 28, artículo 30, y en otros eventos se refiere exclusivamente a juez, como en el inciso 2° del artículo 28, o en el artículo 32, lo que ha traído como consecuencia que la Corte Constitucional haya tenido necesidad de determinar que cuando se dice juez, se entienda autoridad judicial, y que en otros eventos autoridad judicial es juez.

Pero volvamos a la naturaleza de la Fiscalía, porque, a diferencia de la regla general mundial, aquí la Fiscalía tiene funciones judiciales. Entonces es juez en la investigación, para armar pruebas tanto en lo

favorable como en lo desfavorable, y en la etapa del juicio se convierte en acusador y proponer la condena de las personas a quienes él ha llamado a juicio.

Así enunciado el sistema que rige hoy, se presentan muchos inconvenientes; en primer lugar el de congestión, porque el Fiscal, en la etapa de instrucción, no solamente practica pruebas, sino que resuelve situación jurídica, califica las investigaciones, resuelve todas las solicitudes que presenten los sujetos procesales en esa etapa procesal, y además concurre a la etapa del juicio, y concretamente a la audiencia pública. Todo esto trae como consecuencia, que la Fiscalía se presente como efectiva para casos de relevancia, pero no eficaz para el común de los casos, que son aproximadamente el 90% de los casos que son los que más afectan a la comunidad.

Así presentadas las cosas, el sistema creado por la Constitución de 1991 no ha tenido la efectividad que se quería, pero además tampoco ha sido garantista de los derechos de los procesados, sencillamente porque se mantuvo el esquema inquisitivo, pero con Fiscalía General de la Nación.

Texto aprobado, por la honorable Cámara de Representantes.

El texto aprobado por la honorable Cámara de Representantes consta de nueve (9) artículos, los cuales serán estudiados uno a uno, así:

El artículo primero pretende modificar el artículo 182 con el siguiente contenido: “Cuando el Congreso de la República vote en Comisión o Plenaria Actos Legislativos no habrá lugar a conflicto de intereses.”

Este artículo nada tiene que ver con el eje temático y central del proyecto, que se refiere a la implantación del sistema acusatorio, por lo mismo se propone eliminar ese artículo de la propuesta.

El artículo segundo modifica el artículo 184, con el siguiente contenido:

“La pérdida de investidura será decretada por el Consejo de Estado, Sala Electoral en primera instancia, y Consejo en Pleno en segunda, en un término no mayor de noventa (90) días hábiles, contados a partir de la solicitud formulada por la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

La ley señalará el procedimiento para tramitarla con observancia del debido proceso y graduará la duración de la sanción en garantía del principio de proporcionalidad.”

Desde hace un buen tiempo la figura de la pérdida de investidura ha sido objeto de severas críticas, no con la finalidad de flexibilizarlo o de eliminarlo, sino con el objeto de desatanizarlo, porque no tiene sentido que sea uno de los pocos procesos que se juzgan en única instancia, no obstante sus trascendentales consecuencias, y en segundo lugar porque las consecuencias a perpetuidad siempre son las mismas, sin que se pueda tener en cuenta la falta que ha originado el proceso de pérdida de investidura. Por lo mismo, sí es conveniente que en una reforma constitucional se toque el tema. Sin embargo, la pregunta central es qué tiene que ver la pérdida de investidura con el proceso acusatorio, y la respuesta es ninguna. Por ello, este artículo también se eliminará de la propuesta.

El artículo tercero tiene como finalidad modificar el artículo 186, y en él se dice:

“De los delitos que cometen los congresistas conocerán como ente investigador y acusador la Fiscalía General de la Nación en persona del señor Fiscal General o su delegado, y como ente juzgador la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Para garantizar la 2ª instancia la Sala Penal se seccionará de acuerdo a la ley.”

Este artículo, a diferencia de los dos anteriores, está en un todo concordante en primer lugar con el inciso 2º del artículo 234 y con los numerales 3º y 4º del artículo 235, que se modifican con este proyecto, porque el primero de los mencionados consagra: “La ley determinará el número de magistrados que conforman la Sala Penal, lo mismo que la forma como se dividirá, para garantizar el respeto del principio de la doble instancia y el control de garantía constitucional respecto de las medidas judiciales limitativas de derechos fundamentales que se tomen dentro del proceso penal,” y con el segundo, porque allí se establece: “Juzgar mediante la Sala Penal, previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los miembros del Congreso de la República,” y lo mismo al Vicepresidente de la República, a los ministros del despacho, y demás funcionarios a quienes juzga previa acusación del Fiscal General de la Nación. Entonces es necesario que en la Ley Estatutaria de la Adminis-

tración de Justicia se establezca cómo se dividirá la Sala para que se ejerzan funciones de Juez de Control de Garantías, Juez de Conocimiento y Juez de Segunda Instancia. Por ejemplo, podría determinar que el Juez de Control lo ejercerá un magistrado, la actividad de Juez de Conocimiento tres (3) magistrados, y la segunda instancia cinco (5) magistrados, todos rotativos en los diferentes negocios. Por estas razones se mantendrá dicho artículo.

El artículo cuarto, que modifica el artículo 234, no merece reparo alguno, toda vez que la adición tiene como finalidad establecer dentro de la Sala Penal el Juez de Control de Legalidad, el Juez de Conocimiento y el Juez de Segunda Instancia.

El artículo quinto, modificadorio del artículo 235, introduce principalmente dos modificaciones:

Una en el numeral 1º al establecer que la Corte Suprema de Justicia actuará como Tribunal de Casación de las sentencias ejecutoriadas. Las sentencias de segunda instancia están amparadas por una doble presunción de acierto y legalidad, razón por la cual es válido que las mismas se puedan ejecutar, así contra ellas se haya interpuesto la Casación. Además porque internacionalmente está reconocido como derecho fundamental la doble instancia, pero la Casación que es posterior a la segunda instancia, nunca se ha tenido como una instancia adicional. Por lo mismo es válido que la casación proceda contra sentencias ejecutoriadas.

La otra modificación introducida corresponde al numeral 3. Actualmente la investigación, acusación y juzgamiento de los Congresistas corresponde a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, sistema que ha producido las más grandes críticas, principalmente por la violación del principio de imparcialidad, porque no es posible entender un proceso imparcial cuando quien investiga es el mismo que acusa y después juzga. Además si con el proyecto se pretende establecer el sistema acusatorio dentro del proceso penal, no tendría presentación mantener el sistema inquisitivo para investigar y juzgar a los congresistas.

Por lo mismo las modificaciones introducidas se acogerán.

Vale, sin embargo ir hasta el párrafo de ese artículo porque allí se dice que la intervención de la Fiscalía podrá ejercerla el Fiscal General de la Nación. La propuesta de los ponentes es cambiar la expresión “podrá ejercerla”, por aquella que diga “la ejercerá”, porque con la primera se podría llegar a la idea de que la intervención de la Fiscalía en el proceso, que queda reducido al juicio, es eventual y no obligatoria, cuando es todo lo contrario, es decir forzosamente obligatoria, hasta el extremo que si no hay acusador, que es el Fiscal, no hay proceso ni juicio penal.

El artículo 6º modifica el actual artículo 250, allí se establece que el Fiscal debe solicitarle al Juez de Control de Garantías las medidas de aseguramiento contra los presuntos infractores, lo mismo que las medidas necesarias para la asistencia de las víctimas y para el restablecimiento del derecho.

En este punto es necesario hacer la siguiente aclaración: Con el nuevo sistema se establecen dos clases de jueces diferentes: el de Control de Garantías y el de Conocimiento. El objetivo de esta división es que el Juez de conocimiento, quien es el director del juicio, de la audiencia pública y oral y quien va a dictar la sentencia correspondiente, llegue a ese momento sin haberse contaminado de la prueba que tiene el Fiscal, en cambio el Juez de Control será aquel que interviene antes del juicio, a solicitud del Fiscal para tomar ciertas determinaciones, o posteriormente luego de que se han tomado ciertas medidas, aun cuando esta última hipótesis es excepcional. Sin embargo lo anterior no significa que el Juez de Conocimiento no sea de Garantías; todo lo contrario esa es su función principal, aun cuando tiene otras como la de dictar sentencia, función que no tiene el Juez de Control.

Igualmente, al articulado que viene de Cámara de Representantes, es necesario hacerle unos cambios de mera forma en los numerales 6º, 7º y 8º, porque allí se habla de Juez Competente, quedando la duda si es el Juez de Control o el Juez del Conocimiento, y entonces la corrección es cambiar Juez Competente por Juez de Conocimiento.

Hay una función de la Fiscalía que debe ser objeto de algunas líneas para ser explicada. El numeral 5 dice que el Fiscal le debe solicitar al Juez del Control de Garantía la autorización para acusar. Quien lea esta función puede llegar a la conclusión que quien va a decidir si acusa o no es el Juez de Control y entonces de qué cambiaría con el nuevo sistema.

La lectura real que hay que hacerle a ese numeral es la siguiente: El Fiscal tiene una competencia omnímoda y soberana para investigar y para decidir, en principio, qué tiempo dedica en investigar, es decir que en principio nadie puede limitar al Fiscal hasta cuándo debe investigar, pero, lo que sí debe tener un control es que cuando el Fiscal decide acusar, esa decisión sea controlada, para que el Juez, que sirve de filtro determine si tiene o no fundamento probatorio esa decisión, principalmente por las consecuencias que les sobrevienen a los particulares ser sometidos a un juicio, así el mismo termine con sentencia absolutoria. Además no hay legislación hoy vigente en el mundo que faculte al Fiscal para hacer efectivas investigaciones, y evitar someter al ciudadano a un proceso sin pruebas que lo respalden.

Es necesario aclarar, así sea muy sucintamente que el Control que debe hacer el Juez de la actuación del Fiscal, es no solamente formal sino también sustancial, porque las garantías son sustanciales, es decir de la esencia de la persona.

En una oportunidad anterior, al ser tramitado un proyecto de similar contenido, por la preocupación que teníamos diferentes Senadores sobre la suerte de los procesos que hoy son de competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializado, a saber Terrorismo, Narcotráfico, Secuestro, Extorsión y Enriquecimiento ilícito, propusimos un inciso del siguiente contenido: "Provisionalmente la fiscalía mantendrá las funciones de dictar medidas de aseguramiento y las medidas necesarias para hacer efectivo el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito, respecto de los hechos punibles de competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados, sin perjuicio de su revisión posterior por estos jueces, y durante el tiempo de su existencia." En el entendido que los Fiscales tenían más garantías y seguridades que los jueces, además, con el agravante de que por efecto de la Ley 504 de 1999, estos jueces habían quedado distribuidos en muchas partes del país, donde era muy difícil darles protección, y sin esta protección era muy complicado someter a un juez a que asumiera el control de la investigación realizada por un Fiscal.

Hoy hemos repensado el tema, y consideramos que posiblemente el inciso transcrito podría llevar un efecto contrario al deseado. Efectivamente sería mandar la idea que el sistema acusatorio es laxo y flexible y que no sirve para el juzgamiento de ciertos comportamientos. Cuando es todo lo contrario. Es cierto que el sistema acusatorio es garantista, pero igualmente es fuerte en la investigación, hasta el extremo que en ese terreno el Fiscal es poderoso y soberano, lo hace sin límite de tiempo, por ejemplo. Entonces creemos que con el sistema planteado sí se puede hacer frente a la delincuencia organizada, solo que proponemos, para ser incluida en la Ley Estatutaria de la Justicia y en el Código de Procedimiento Penal que esos Jueces del Circuito Especializados sean sustituidos por Jueces Penales de Distrito, aglutinados en las capitales de departamento, pero con competencia en todo un distrito, y así es posible que se les pueda resguardar con todas las seguridades para que puedan tomar decisiones imparciales, y sin estar expuestos a toda clase de amenazas.

El artículo 7° que modifica el artículo 251, el único comentario que se justifica es el relacionado con el numeral 3, pues allí se dice que es función del Fiscal General: "Asignar y desplazar libremente a sus funcionarios en las investigaciones y procesos. Asimismo determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir en cada caso, en desarrollo de los principios de unidad de gestión y de jerarquía."

Los principios de gestión y jerarquía y la asignación y desplazamiento libremente en una Fiscalía con funciones judiciales, como existe hoy, son la más clara manifestación de la antijusticia, el Fiscal que puede desplazar, la reasignación, el principio de jerarquía violentan flagrantemente los principios de autonomía y libertad de que deben estar investidos los jueces. Pero en un sistema acusatorio, donde la Fiscalía sólo tiene funciones de investigación, y por el contrario es lógico, razonable y necesario que el fiscal determine qué comportamientos se investigarán con más recursos, establecer directrices de jefe en esas investigaciones, coordinar con el Presidente de la República a que actividades hay que ponerle mayor atención, debido a una posible alteración del orden público, etc.

Los dos artículos que en otros proyectos serían totalmente pacíficos, en esta normatividad, ya han producido bastante discusión, y serán objeto de grandes modificaciones, ellos son los relacionados con el 8° titulado

Transitorio y el 9° sobre Vigencia, que además en algunos puntos de la explicación se van a tocar, toda vez que uno tiene relación con el otro.

El artículo transitorio, inicialmente establecía que para efectos de la adecuación de los Códigos Penal, Procesal Penal y Penitenciario al nuevo sistema, el Congreso le daría facultades extraordinarias, por esa sola oportunidad y por seis (6) meses al Gobierno, quien junto con una Comisión, expediría los nuevos estatutos,

En su paso por la Cámara de Representantes, se varió el sistema. Entonces se dijo que la Comisión tendría un término de seis (6) meses para presentar los proyectos al Congreso y que si el Congreso no los expedía en un año, automáticamente se entendía que se le daban facultades al Gobierno para que los expida en seis (6) meses.

Nuestra propuesta, es la siguiente:

El Gobierno se asesorará de una comisión, pero es aquel quien presente los proyectos el día 16 de marzo de 2003 al Congreso y esta Corporación tiene hasta el 20 de julio de 2003 para expedir tales leyes, de tal forma que si no lo hace, automáticamente tiene facultades extraordinarias por esa sola vez y por un término de dos (2) meses para expedir los proyectos. A partir de este momento, en el cronograma, el tema que se trata es el de la vigencia, porque el sistema entra a regir en la Sala Penal de la Corte Suprema el 13 de enero de 2004, luego se bajaría para su implantación a los Tribunales Superiores y a los Jueces Penales de Distrito, lo que debe suceder el 1° de julio de 2004, y en esta forma entraría a funcionar el sistema en su totalidad para hacerle frente a la delincuencia organizada. Finalmente, entre el 1° de enero de 2005 y hasta el 31 de diciembre de 2006 se debería terminar de implantar el sistema a nivel de Jueces Penales del Circuito y Penales Municipales, pudiendo hacerse progresivamente y por bloques, es decir por Circuitos, de tal forma que se impone para el Juez de Circuito y para sus Jueces Municipales, y entonces el término de cuatro años (4) a que se refiere el artículo 9° se pueden cumplir.

El cronograma así presentado tiene las siguientes ventajas:

En primer lugar es viable la implantación el 13 de enero de 2004 en la Corte, toda vez que la Corporación ha hecho parte en la discusión del proyecto, y lo seguirá haciendo, asesorando al Presidente en la redacción de los textos de proyectos de ley, además a eso hay que sumarle que la Sala está compuesta por nueve Magistrados, lo que hace fácil su implantación.

En segundo lugar, cuando el señor Fiscal deje su cargo, por vencimiento del período, lo que sucedería en junio de 2005, ya estaría montado el sistema en más del cincuenta por ciento.

Por estas razones proponemos este cronograma tanto en el artículo 8° como en el 9°.

Sin embargo hay otros temas que deben ser corregidos. No tiene sentido que una Comisión Asesora presente unos proyectos de ley, esa facultad la debe mantener exclusivamente el Gobierno, por intermedio de sus ministros.

En segundo lugar creemos que a la Comisión Asesora se deben incluir las siguientes entidades:

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, porque la propuesta que se plantea debe tener un respaldo efectivo del Gobierno, y eso se hace incluyendo al ente que maneja el Presupuesto Nacional. Es cierto que ya está incluido el Director del Departamento de Planeación Nacional, pero consideramos que no es suficiente y por eso la razón de la propuesta.

Igualmente se debe incluir al Director Ejecutivo de la Corporación Excelencia en la Justicia, ya que desde un comienzo ha jalonado las reuniones preliminares de los proyectos que en ese sentido se han presentado, y tiene claridad sobre el proyecto que se propone.

Inicialmente se propuso que las legislaciones objeto de ajuste serían los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario, sin embargo al hacer un análisis más tranquilo se concluye que la Ley Estatutaria de Administración de Justicia debe ser modificada en lo que tiene que ver con los diferentes jueces en la Sala Penal de la Corte y en la creación de los Jueces Penales de Distrito y su territorio de competencia. Igualmente con el Estatuto Orgánico de la Fiscalía para adecuarlo a las nuevas funciones de la institución. Finalmente la Ley Estatutaria de *Habeas Corpus*; en este tema hay que hacer las siguientes precisiones: hoy se está tramitando en el Congreso la respectiva Ley Estatutaria de *Habeas Corpus*, por ningún motivo es conveniente abortarla, toda vez que ella de

llegar a feliz término, se aplicaría hasta el 31 de diciembre de 2006, y la nueva ley que debería comenzar a aplicarse con el nuevo Código de Procedimiento Penal, desde el 13 de enero de 2004, ante la Corte Suprema de Justicia, obtendría su competencia plena precisamente el 1° de enero de 2007, cuando ya en todo el territorio estaría funcionando el nuevo sistema. Además se puede entender fácilmente que no es lo mismo el funcionamiento del *Habeas Corpus* en un sistema inquisitivo, como el que hoy funciona, que en un sistema acusatorio que es el que se propone.

Adicionalmente, como hay dos proyectos de ley con calidad de estatutarias, la de Administración de Justicia y la de *Habeas Corpus*, creemos que por esta sola vez especialísima, dichos proyectos de ley no requieren para su entrada en vigencia el control previo, automático y total que de las leyes estatutarias hace la Corte Constitucional, sin que con esta limitante se entienda que cualquier ciudadano puede hacer uso de la acción de inconstitucionalidad.

Una de las críticas que el proyecto ha recibido, es el hecho de que a diferencia de lo que sucedió con el texto anterior en donde se hacía una manifestación expresa a la defensa pública, en los siguientes términos:

“Créase el Sistema Nacional de Defensoría Pública, vinculado a la Defensoría del Pueblo. La ley determinará lo relativo a su organización y funcionamiento.”, texto que de todas maneras muy pocas cosas agregaba a la disposición vigente, ya que en el artículo 29 se establece como derecho que forma del debido proceso la asistencia de un abogado de confianza o de oficio, igualmente el artículo 282 establece como obligación del Defensor del Pueblo la organización de la Defensoría Pública en el proyecto que se estudia, ninguna referencia expresa se hace al tema.

No obstante en el inciso final del artículo 8°, se dice:

“El Gobierno Nacional garantizará los recursos indispensables para la implementación gradual del sistema acusatorio.”. Entonces, uno podría concluir implícitamente que garantizar la implementación del sistema acusatorio, lleva consigo el asunto de la defensa, toda vez que es de la esencia de este sistema, una defensa técnica real y efectiva, para hacerle contrapeso al poderío de la investigación del acusador. No obstante para evitar suspicacias, proponemos agregar la siguiente expresión: “... teniendo especial cuidado de proveer aquellos necesarios para la consolidación de un Sistema Nacional de Defensoría Pública”.

Finalmente en el artículo 9° se establece el término de implantación del sistema asumido por el acto legislativo, que es de cuatro (4) años, con el que estamos de acuerdo, y cuya aplicación se hará gradual y progresivamente de la cúspide hacia abajo como se explicó anteriormente, entendiendo que esa es la forma adecuada de funcionamiento, no solo por la cantidad de magistrados que conforman la Sala Penal de la Corte, sino porque sus decisiones irrigarán e informarán a los demás juzgadores que vayan asumiendo el sistema.

No obstante lo anterior, el suscrito Senador Luis Humberto Gómez Gallo, hago las siguientes dos salvedades en vista de que no estoy de acuerdo en su totalidad con la posición mayoritaria de los copONENTES.

Respecto del artículo 1° estoy de acuerdo con el informe en que deba ser eliminado porque nada tiene que ver con el tema de la reforma.

Sin embargo no estoy de acuerdo con eliminar el artículo 2° del proyecto proveniente de la honorable Cámara de Representantes que propone reformar el artículo 184 de la Constitución, pues el eje temático de la reforma es el poder jurisdiccional del Estado y en ese plano genérico sigue habiendo coherencia temática.

Este es el punto formal de discordia, porque los honorables Senadores CopONENTES comparten el fondo de la cuestión, a saber los parlamentarios tienen derecho a la doble instancia en materia de pérdida de investidura y a una dosificación razonable de la sanción.

En lo que tiene que ver con el artículo 5° del proyecto tengo serios reparos en el cambio propuesto al Recurso de Casación Penal.

Propongo que el numeral 1° del artículo 5° del proyecto, en la primera frase se excluya la expresión “...en el estudio de sentencias ejecutoriadas...” para que quede simplemente “... actuar como Tribunal de Casación...”. Estoy de acuerdo con que abramos paso a la creación de mecanismos que favorezcan la agilidad.

El tema de la Casación es bastante controvertido, pero mi criterio es consecuente con la posición garantista de los derechos fundamentales que he venido asumiendo como parlamentario demócrata.

El Congreso al aprobar la Ley 553 de 2000, “Por la cual se reforma el Capítulo VIII del Título IV del Libro I del Decreto 2700 de 30 de noviembre de 1991, Código de Procedimiento Penal”, quiso que el recurso extraordinario de Casación operara contra sentencias ejecutoriadas; es decir que mientras el recurso se tramitaba la sentencia penal se ejecutaba y se cumplía.

Ciudadanos acuciosos demandaron la constitucionalidad de la Ley 553 y tras acumular los expedientes y ventilar la polémica en audiencia pública escuchando diferentes posiciones, la Corte Constitucional profirió el fallo C 252 de 2001 y declaró inconstitucionales las normas que intentaron cambiar la Casación.

El fallo de la Corte Constitucional y las intervenciones efectuadas allí merecen ser estudiadas y tenidas en cuenta.

El punto es si al cambiar la naturaleza del Recurso de Casación en materia penal como recurso extraordinario contra sentencias injustas, es decir como un ataque a la ejecutoria de la sentencia por una acción contra sentencias ejecutoriadas se están violando derechos consagrados en la parte dogmática de nuestra Constitución o en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos que vinculan a Colombia.

Es bueno precisar que el recurso de Casación, en general busca la prevalencia del Estado de Derecho, el imperio de la ley, la realización del Derecho Sustancial y la unificación de la jurisprudencia nacional. En materia penal busca particularmente, además salvaguardar la presunción de inocencia hasta tanto no se tenga certeza sobre la legalidad de ciertas sentencias y salvaguardar el debido proceso. Todo esto dirigido a uno de los más preciosos derechos del ser humano: la libertad.

“... Un medio extraordinario de impugnación, de efecto suspensivo, contra sentencias definitivas que acusan errores de juicio o de actividad, expresamente señalados en la ley, para que un Tribunal Supremo y Especializado las anule, a fin de unificar la jurisprudencia, proveer a la realización del derecho objetivo, denunciar el injusto y reparar el agravio inferido...”.

El recurso de casación la Corte Suprema de Justicia están íntimamente ligados, pues la Corte Suprema es un Tribunal de Casación. Por ello desnaturalizar el Recurso de Casación es debilitar las funciones de la Corte Suprema de Justicia. Los problemas prácticos de congestión judicial deben ser resueltos sin atentar contra instituciones que como la Casación salvaguardan los derechos fundamentales de los ciudadanos y del Estado de Derecho.

En cuanto a que la sentencia de segunda instancia quede ejecutoriada y haga tránsito a cosa juzgada, los efectos jurídicos de la sentencia entonces se producen y en materia penal la persona condenada pierde su presunción de inocencia.

Al consagrar la Casación como medio para atacar sentencias ejecutoriadas puede estar violando en principio de la cosa juzgada pues se abre otro proceso en lugar de resolver las acusaciones contra la sentencia de segunda instancia dentro del mismo juicio y antes de su ejecutoria.

La acción de revisión tiene los mismos fines, pero son mecanismos que funcionan ante situaciones diferentes y vale la pena que cada una siga manteniendo su naturaleza y sus finalidades diferentes.

Realizada audiencia pública el día 4 de junio de 2002, en la misma intervinieron las siguientes personas:

Pedro Pablo Camargo. En el tema de Casación, expresa que ante la sentencia 252 de 2001, no se puede reproducir normas similares en el proyecto de acto legislativo, porque se violenta el artículo 243 de la C. P. A este argumento se responde que eso no es cierto, porque en la parte final del artículo citado por el interviniente se dice que esa prohibición se mantiene mientras subsistan las normas que sirvieron para hacer la confrontación, y en el caso presente lo que se pretende es constitucionalizar la casación para sentencias ejecutoriadas.

Que con las capturas administrativas se revive la norma consagrada en la Constitución de 1886 y que además en ningún caso es procedente el control a posteriori. En primer lugar la norma de la Constitución de 1886 daba un plazo de diez (10) días de retención, además sin limitante alguna, mientras que en el proyecto se propone control posterior antes de las treinta y seis (36) horas siguientes. Además la situación del país no permite que en estos eventos el control sea previo, y por esa razón así se propone.

El representante de Asonal Judicial discute que se mantenga el origen del Fiscal General de la Nación, por el contrario, nosotros creemos que

una de las virtudes del proyecto es que mantener su elección por la Corte Suprema de Justicia, le dé independencia a esa institución.

En lo que tiene que ver con el desplazamiento de funcionarios, en la ponencia se da respuesta a esa inquietud. Sin embargo, adicionalmente, creemos que la Fiscalía ya sin funciones judiciales, puede ser manejada bajo los principios de gestión y jerarquía, sin que tal situación se presente como aberrante.

Un tema que preocupa a Asonal Judicial es el relacionado con lo que va a suceder con los funcionarios que van a quedar cesantes en el cambio del sistema. Sin embargo en el artículo 8°, inciso 4°, se consagra el sistema de transición.

En el tema del jurado de conciencia, como táctica para decir que como no se va a implantar, no va a existir sistema acusatorio, es el caso decir que en el estado judío hay sistema acusatorio y sin embargo no hay jurado de conciencia, además en el sistema americano, un altísimo porcentaje de procesos terminan con sentencias preacordadas en donde no interviene el jurado de conciencia, y nada ha sucedido. En síntesis la institución del jurado de conciencia no es de la esencia del Sistema Acusatorio.

En el tema de la defensoría pública, en este informe expresamente se consagra la obligación de proveer lo necesario para consolidar el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

José Fernando Mestre, en representación de la Universidad Javeriana, está de acuerdo con el proyecto, sobre todo en la función que se le da a la Fiscalía sobre la protección de las víctimas, entendiendo este término en forma amplia, además que tenga como finalidad la justicia restaurativa, además coordinando estas funciones con el principio de oportunidad.

Por su parte el profesor Antonio José Cancino Moreno, luego de hacer una presentación general de lo que sucedió, en la Asamblea Constituyente y en la Comisión Especial Legislativa, sobre lo que idearon de la Fiscalía General de la Nación, no está de acuerdo con los controles posteriores sobre ciertas actividades de la Fiscalía, critica que haya jueces de conocimiento, diferentes a los de Control de garantías, como si los primeros no fueran también de garantías. Esta respuesta se da en el presente informe.

Agrega que dividir entre Juez de Control y Juez de Conocimiento es diluir responsabilidades, máxime si el Fiscal debe solicitarle a dicho Juez permiso para acusar. Esta observación se resuelve en el informe.

Por lo mismo, proponemos:

Dese primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2002 Senado y 237 de 2002 Cámara, titulado "Por el cual se modifican los artículos 186, 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política.", junto con el pliego de modificaciones que se anexa a este informe.

Cordialmente,

Cecilia Rodríguez González R., Luis Humberto Gómez Gallo, Germán Vargas Lleras, honorables Senadores de la República.

**PLIEGO MODIFICATORIO AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2002 SENADO,
237 DE 2002 CAMARA**

*por el cual se modifican los artículos 86, 234, 235, 250 y 251
de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Se propone su eliminación.

Artículo 2°. Se propone su eliminación.

Artículo 3°. El artículo 186 de la C. P. quedará así:

Artículo 186. De los delitos que cometen los congresistas conocerán, como ente investigador y acusador, la Fiscalía General de la Nación en persona del señor Fiscal General o su delegado, y como ente juzgador la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Para garantizar la 2ª Instancia la Sala Penal se seccionará de acuerdo con la ley.

Artículo 4°. El artículo 234 de la C. P. quedará así:

Artículo 234. La Corte Suprema de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria y se compondrá del número impar de magistrados que determine la ley. Esta dividirá la Corte en salas, señalará a cada una de ellas los asuntos que deba conocer separadamente y determinará aquellos en que deba intervenir la Corte en pleno.

La ley determinará el número de magistrados que conforman la Sala Penal, lo mismo que la forma como se dividirá para garantizar el respeto

del principio de la doble instancia y el control de garantía constitucional respecto de las medidas judiciales limitativas de derechos fundamentales que se tomen dentro del proceso penal.

Artículo 5°. El artículo 235 de la C. P. quedará así:

Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. Actuar como Tribunal de Casación en el estudio de sentencias ejecutoriadas. La ley podrá determinar mecanismos sumarios de respuesta con el fin de lograr la unificación de la jurisprudencia, la protección de las garantías fundamentales y la restauración del derecho vulnerado.

2. Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2° y 3°.

3. Juzgar mediante la Sala Penal, previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los miembros del Congreso de la República.

4. Juzgar mediante la Sala Penal, previa acusación del Fiscal General de la Nación, al Vicepresidente de la República, a los ministros del despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los tribunales; a los directores de los departamentos administrativos, al Auditor General, al Contralor General de la República, a los embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a los gobernadores, a los magistrados de tribunales y a los generales y almirantes de la fuerza pública, por los hechos punibles que se les imputen.

5. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el derecho internacional.

6. Darse su propio reglamento.

7. Las demás atribuciones que señale la ley.

Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas. La intervención de la Fiscalía ante la Corte Suprema de Justicia la ejercerá el Fiscal General de la Nación o, por delegación suya, el Vicefiscal General o los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 6°. El artículo 250 de la C. P. quedará así:

Artículo 250. Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o con fundamento en denuncia, petición especial o querrela, desarrollar las investigaciones de los hechos que puedan constituir delitos y acusar ante los jueces de la República, cuando fuere el caso, a los presuntos infractores de la ley penal. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación, deberá:

1. Solicitar al juez de control de garantías las medidas que aseguren la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, las que procuren la conservación de la prueba y la protección de la comunidad; así mismo aquellas necesarias para la asistencia inmediata a las víctimas y hacer efectivo el restablecimiento del derecho.

Excepcionalmente, la ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar capturas administrativas. En estos casos, el juez de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

El juez de control de garantías, no podrá ser en ningún caso, el juez de conocimiento.

2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos, el juez de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

3. Asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción.

4. Aplicar el principio de oportunidad en las causales definidas en la ley.

5. Solicitar al juez de control de garantías la autorización para acusar.

6. Presentar escrito de acusación ante el juez **del conocimiento**, con el fin de dar inicio a un juicio público, oral, contradictorio y concentrado.

7. Solicitar ante el juez del conocimiento la preclusión de las investigaciones cuando según lo dispuesto en la ley no hubiere mérito para acusar.

8. Solicitar ante el **juez del conocimiento** las medidas necesarias para la reparación integral a las víctimas. Igualmente, velar por la protección de las víctimas, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal. La ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa.

9. Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.

10. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.

El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

Artículo 7°. El artículo 251 de la C. P. quedará así:

Artículo 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:

1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos funcionarios que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.

2. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los empleados bajo su dependencia.

3. Asignar y desplazar libremente a sus funcionarios en las investigaciones y procesos. Asimismo, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir en cada caso, en desarrollo de los principios de unidad de gestión y de jerarquía.

4. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto.

5. Otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de Policía Judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.

6. Suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público.

Artículo 8°. Transitorio.

El dieciséis (16) de marzo de 2003 el Gobierno Nacional, luego de que haya trabajado, junto con una Comisión integrada por el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, el Director Ejecutivo de la Corporación Excelencia en la Justicia, o los delegados que ellos designen, presentará a consideración del Congreso de la República los proyectos de ley pertinentes para implementar el nuevo sistema, y éste tendrá hasta el 20 de junio de 2003 para la aprobación de los mismos.

Si el Congreso **no culminare el trámite respectivo, una vez finalizado el plazo anterior**, se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias y por el término **de dos (2) meses** para que **profiera** las normas legales necesarias al nuevo sistema. A este fin, podrá expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos **indispensables incluidos en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la Ley Estatutaria de Habeas Corpus**, los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y **el Estatuto Orgánico de la Fiscalía.**

Por esta sola vez, no será requisito para la entrada en vigencia de las disposiciones estatutarias que se expidan, la revisión por parte de la Corte Constitucional a que se refiere el artículo 153 de esta Constitución.

Con el fin de conseguir la transición hacia el sistema acusatorio previsto en el presente acto legislativo, la ley **tomará** las prevenciones para garantizar la presencia **de los servidores públicos** que sean **necesarios** para el adecuado funcionamiento del nuevo sistema y, en particular, el traslado de cargos entre la Fiscalía General de la Nación, la Judicatura, la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo y los demás organismos que cumplen funciones de policía judicial de manera permanente.

El Gobierno Nacional garantizará los recursos indispensables para la implementación gradual del sistema acusatorio, **teniendo especial cuidado de proveer aquellos necesarios para la consolidación de un Sistema Nacional de Defensoría Pública.**

Artículo 9°. Vigencia.

El presente acto legislativo rige a partir de su aprobación; el nuevo sistema se aplicará de acuerdo con la ley, la cual establecerá el régimen de transición que se iniciará en la Corte Suprema de Justicia (Sala Penal)

a partir del trece (13) de enero de 2004, en los **Tribunales Superiores de Distrito Judicial y en los Jueces de Distrito el primero (1°) de julio de 2004, y en los Juzgados Penales del Circuito y en los Juzgados Penales Municipales entre el primero (1°) de enero de 2005 y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2006.**

Cordialmente,

Cecilia Rodríguez González R., Luis Humberto Gómez Gallo, Germán Vargas Lleras, honorables Senadores de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2002 SENADO, 12 DE 2002, 237 DE 2002 CAMARA

por la cual se modifican los artículos 182, 184, 186, 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política.

Doctor

JOSE RENAN TRUJILLO GARCIA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Referencia: Proyecto de Acto Legislativo número 12/2002 Senado, 237 de 2002 Cámara, “por el cual se modifican los artículos 182, 184, 186, 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política”.

A usted con todo respeto presento ponencia en el proyecto de la referencia de la siguiente forma:

Lamentablemente la honorable Cámara de Representantes, no obró con la suficiente diligencia en el debate y aprobación de este proyecto. El poder constituyente que ejercemos en este caso al modificar la Constitución Política, nos obliga a cumplir con la mayor seriedad y responsabilidad, pues no en vano, en representación del pueblo estamos modificando las bases políticas y jurídicas de nuestro Estado.

A continuación, señalaré algunas discrepancias y acuerdos con el proyecto mencionado, proponiendo al mismo tiempo, las correcciones, supresiones y adiciones que sean del caso.

1. Conflicto de intereses de los Congresistas

El artículo 1° del proyecto, deroga el artículo 182 de la C. P., en forma inexplicable, haciendo desaparecer por completo el conflicto de intereses moral o económico que inhiben a los congresistas para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.

Lo correcto es adicionar el artículo 182 y no sustituirlo en su totalidad, adición que se hace con la excepción al conflicto de intereses cuando el Congreso de la República vote en comisión o en plenaria actos legislativos, haciéndolo extensivo a la votación de las leyes que convocan a una Asamblea Nacional Constituyente o a un Referendo para reformar la Constitución. De esa manera se recoge parcialmente, reciente jurisprudencia del honorable Consejo de Estado.

2. De la pérdida de investidura de los Congresistas

El artículo 2° del proyecto, modifica el artículo 184 de la C. P., estableciendo la doble instancia en la pérdida de investidura de los Congresistas. La primera, por cuenta de la sala electoral y la segunda por cuenta de la sala en pleno, ampliando el término en noventa días hábiles para declararla y defiriendo a la ley, el procedimiento para tramitarla con observancia del debido proceso y graduando la duración de la sanción en garantía del principio de proporcionalidad.

Compartiendo la propuesta, debo observar: El principio de proporcionalidad lo definimos al expedir el nuevo Código Disciplinario Unico (Ley 734 de 2002, artículo 18), así: “La sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. En la graduación de la sanción, deben aplicarse los criterios que fija esta ley”.

Se ha definido la pérdida de investidura de los Congresistas, como una sanción disciplinaria, que es la consecuencia de la comisión de una falta disciplinaria, que puede ser gravísima, grave o leve.

La competencia reglamentaria que se transfiere a la ley, debe incluir no solamente la gradualidad de la sanción, sino la clasificación y connotación de las faltas, incluyendo hasta el máximo, el principio de legalidad para determinar la gravedad o levedad de la falta, tal como lo hizo el Congreso al expedir el nuevo Código Disciplinario Unico. Es imposible realizar dosimetría sancionatoria, sin tener en cuenta la gravedad de la conducta que se sanciona y para tal efecto, es imprescindible revisar

las causales que generan pérdida de investidura a los congresistas, las cuales están consagradas en el artículo 183 de la C. P. La modificación tendrá que extenderse a este artículo.

3. Investigación y juzgamiento penal de los Congresistas

El artículo 3° del proyecto modifica el artículo 186 de la C. P., el cual consagra el mal llamado fuero de carácter penal de los Congresistas.

Aplicando el nuevo sistema acusatorio, se faculta a la Fiscalía General de la Nación en cabeza del señor Fiscal o su delegado para investigar y acusar a los Congresistas por los delitos que cometan ante la sala penal de la Corte Suprema de Justicia, quien será el órgano juzgador y quien de acuerdo con la ley, ejercerá la primera y segunda instancia, según lo determine la ley.

El principio universal y constitucional de la doble instancia que ampara derechos fundamentales, no se tutela con esta propuesta. Esto equivale a un simple recurso de reposición, por cuanto es la misma sala penal, quien resuelve las dos instancias, así sean diferentes las personas. Esta iniciativa no guarda coherencia con lo propuesto en el artículo 1° del proyecto sobre pérdida de investidura de los Congresistas al diversificar las dos instancias entre la sala electoral y el Consejo en pleno.

Así no haya superioridad funcional o jerárquica entre la Corte Suprema en pleno y una de sus Salas, es más garantista que la segunda instancia la ejerza la sala plena de la Corte Suprema de Justicia.

Esta solución es la más acertada y además irremediable por cuanto no se puede colocar en la cúspide de las distintas jurisdicciones, superiores funcionales de otra jurisdicción.

Nos parece acertado acopiar la jurisdicción penal de la Corte Suprema, al nuevo sistema acusatorio, en cuanto al control de garantía Constitucional, respecto de las medidas judiciales limitativas de derechos fundamentales, tal como se lo hace en el artículo 4° del proyecto, al adicionar el artículo 234 de la C. P.

4. Investigación y juzgamiento de Altos Funcionarios del Estado

He sido permanente opositor de las funciones judiciales del Congreso. En más de una ocasión propuse la derogatoria de esa atribución sin ningún resultado positivo. Se debe mantener solamente en cabeza del Congreso, la investigación y juzgamiento del Presidente de la República, o quien haga sus veces por responsabilidad política o indignidad por mala conducta, que conlleve la destitución del empleo, la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos. La investigación y acusación por delitos cometidos por los altos funcionarios del Estado, debe hacerla la Fiscalía General de la Nación y el juzgamiento, la Corte Suprema de Justicia en dos instancias: la primera, por la sala penal y la segunda, por la Corte Suprema en pleno. De las faltas disciplinarias, le corresponderá encargarse a la Sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

El sistema actual ha hecho del Congreso un rey de burlas y fuente de impunidad. La Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, se ha constituido en un permanente monumento a la ineficiencia y total esterilidad en los campos de la responsabilidad política disciplinaria y penal de los altos funcionarios del Estado. La falta de idoneidad profesional en el campo jurídico y el origen político de los miembros del Congreso, no han permitido que se ejerza la función judicial con autonomía y responsabilidad.

La consagración constitucional de los mutuos y recíprocos jueces entre el Congreso, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y ahora con la propuesta en este proyecto, la Fiscalía General de la Nación, ha sido inconveniente y está en contravía de la imparcialidad de la función judicial. Se ha generado más de un “choque de trenes” y por cuenta de este equivocado sistema, más de un Congresista, está condenado por prevaricato, después de suscitar escándalos nacionales que han perjudicado la menguada imagen del Congreso.

Deploro que en este proyecto de reforma Constitucional y mediante el cual se modifican las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, no se avance en este tema y se mantenga una vez más, indemne esta equivocación institucional. Una futura reforma integral de la justicia, podrá atender esta inquietud.

El artículo 5° del proyecto modifica el artículo 235 de la C. P., el cual contiene las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia. El numeral 3 faculta a la Sala Penal para juzgar a los miembros del Congreso de la República, previa acusación del Fiscal General de la Nación. Apoyamos esta iniciativa y compartimos las razones expuestas por los señores

ponentes y miembros de la Cámara de Representantes, siempre y cuando, se modifique el origen político en la manera de elegir al Fiscal General de la Nación, tal como lo explico y propongo en el punto siguiente. Por técnica jurídica y redacción, se debe mencionar a los Senadores y Representantes a la Cámara, como miembros del Congreso.

El numeral 4° del precitado artículo 5°, amplía la competencia de la Sala Penal para el juzgamiento a otros altos funcionarios como el Vicepresidente de la República, Auditor General y otros, que la norma constitucional vigente no incluye. Sin embargo, incurre en el mismo error cometido por los constituyentes de 1991, al incluir al Procurador General de la Nación. La Constitución Política anterior, ordenaba que la investigación y el juzgamiento de este alto funcionario del Estado la adelantara el Congreso Nacional. La condición de supremo director del Ministerio Público y el ejercer vigilancia superior de la conducta oficial y el poder preferente disciplinario sobre todos los funcionarios públicos incluida la Corte Suprema de Justicia y el Fiscal General de la Nación, justificaba esa excepción. La autonomía e independencia del Procurador General de la Nación en el ejercicio del poder disciplinario y en la intervención en los procesos que se siguen ante la Corte Suprema de Justicia en su Sala Penal y ante la Fiscalía General de la Nación, hace necesario abrir el debate sobre este tema.

5. La Reforma a la Fiscalía General y el Sistema Acusatorio

Nuestro sistema penal de investigación y acusación del delito, siendo mixto, está más cercano del sistema inquisitivo que del acusatorio. La Fiscalía General de la Nación, frustró inmensas expectativas que se vislumbraron con su creación en la Constitución de 1991. No se ha combatido el delito como lo aspiraron los Constituyentes de 1991 y los índices de impunidad deslumbran ante la perplejidad de los creadores de esta institución.

Somos partidarios de que la atipicidad de nuestro sistema penal, debe ser sustituida por un sistema típicamente acusatorio.

Sin temor a equivocarme puedo afirmar, que uno de los descalabros de la justicia penal Colombiana, reside en el hibridismo de nuestro sistema penal y en la equivocada estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación.

Beccaria, refiriéndose al proceso inquisitivo afirmaba: “El juez se convierte en enemigo del reo... no busca la verdad del hecho, sino que busca en el preso al delito... para que alguien pruebe que es inocente, tiene que ser declarado reo antes”. Zacharías ha dicho: “Es algo absurdo exigir al inquiriente estar ya de un lado, ya del otro, y con ambas armas luchar contra sí mismo, pero al mismo tiempo también dirigir la disputa como árbitro”.

La Fiscalía General de la Nación, no es la misma que crearon los Constituyentes de 1991. Ha sido una institución parcializada en el ejercicio de su función constitucional. Por eso la dependencia funcional de los fiscales con sus superiores jerárquicos, ha carecido de autonomía e independencia. Más de una vez, algunos fiscales han sido proclives a dictar medidas de aseguramiento y resoluciones acusatorias, sin la existencia de los presupuestos legales.

Todo el excelente propósito de reformar la Fiscalía General y de incorporar el sistema acusatorio, se vuelve incompleto y falto de credibilidad si no se cambia el sistema de nombramiento y elección del Fiscal General de la Nación, se atemperan sus facultades omnipotentes y centralistas y se implemente de verdad un régimen de carrera para garantizar el ingreso y ascenso por méritos.

En este orden de ideas, propongo se modifique el origen eleccionario del Fiscal General de la Nación para evitar la politización de este organismo y se garantice la imparcialidad en la administración de Justicia, sobre todo cuando el proyecto amplía y fortalece la facultad de investigar y acusar por delitos a altos funcionarios del Estado, —como el Vicepresidente de la Nación y los Congresistas.

Es sensato y acorde con una nueva cultura política que el Fiscal General de la Nación sea autónomo e independiente de las ramas Ejecutiva y Legislativa del Poder Público, que no sea postulado ni por el Presidente de la República ni el Congreso Nacional, sino elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna elaborada por la Corte Constitucional, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura, previo concurso de méritos reglamentado por la ley. Esta propuesta está de acuerdo con los mandatos constitucionales que no se modifican en el proyecto y que corroboran la condición de que

la Fiscalía General de la Nación seguirá formando parte de la Rama Judicial. (Artículos 116, 249 de la C. P.). El Capítulo VI Constitucional: “De la Fiscalía General de la Nación” sigue siendo una parte del Título VIII “De la Rama Judicial”.

De esta manera, se puede creer en una verdadera reforma integral de la Fiscalía General de la Nación, así se rompa la ortodoxia del sistema acusatorio existente en otros países. No es aconsejable importar toda una cultura jurídica sin atender nuestras peculiaridades, que nos obligan a crear alguna vez nuestro propio derecho.

No apoyo una de las funciones especiales del Fiscal General de la Nación, prevista en el artículo 7°, numeral 3 del proyecto, que modifica el artículo 251 de la C. P. y que dice: “Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación: ... Asignar y desplazar libremente a sus funcionarios en las investigaciones y procesos. Así mismo, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir en cada caso, en desarrollo de los principios de unidad de gestión y de jerarquía”.

Esta atribución omnimoda riñe con los principios democráticos en cualquier organismo del Estado y es de por sí aún más grave en la investigación y acusación del delito. Unidad, uniformidad y control indican la proscripción de toda clase de disenso en el ejercicio de la actividad de los fiscales encargados de la investigación y la acusación de carácter penal. Desaparece por completo el principio de autonomía judicial. Ningún Fiscal a excepción del General de la Nación, sería libre e independiente para proferir una decisión. Desaparece de un tajo, la independencia funcional de todos los funcionarios adscritos a la Fiscalía General de la Nación.

Con esta atribución se desborda el ya de por sí excesivo poder judicial, administrativo, moral y humano que el Fiscal General concentra en el presente y el cual ha sido justamente criticado, esto independientemente de las excelentes condiciones intelectuales y morales de quienes han ocupado o ejercen ese cargo.

Aumentar la disciplina férrea, piramidal, netamente vertical, de excesiva concentración de poder en el Fiscal General, no es más que sepultar lo poco que nos queda de Derecho Penal Humanitario y de garantismo humanista. Hasta la propia Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (270 de 1996), establece en su artículo 5° que: “Ningún superior jerárquico, en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias”.

De aceptarse la unidad de gestión, uniformidad de actuación y el control jerárquico, la Fiscalía General de la Nación quedaría reducida a un solo servidor público, el Fiscal General, quien no solamente podrá desplazar sin ninguna clase de motivación, sino que será el amo y señor del criterio jurídico que se deba asumir en cada caso por cualquier fiscal subalterno. Se consagra así, un poder absoluto sin ninguna clase de control en cabeza de un solo funcionario, a quien desde ya, se lo presume poseedor de la verdad absoluta y de la infalibilidad. Hasta la intervención de la Procuraduría en la investigación desaparece en el proyecto.

Esta propuesta es un verdadero atentado contra el Estado de Derecho y una franca y abierta violación de diversos derechos fundamentales. Fractura el mandato superior que obliga a los fiscales, someter sus decisiones únicamente a la Constitución y la ley, con imparcialidad, autonomía e independencia y no a la voluntad única y excluyente del Fiscal General de la Nación. Casi que se está consagrando una soslayada dictadura constitucional en la investigación y acusación de los delitos.

En otras condiciones y con otros actores, es de triste recordación, las circulares que desde la Fiscalía General, impartieron instrucciones sobre cómo aplicar los Códigos Penal y de Procedimiento Penal. Esto fue de dominio público en el ámbito forense y judicial, por la manera indigna como se trató a los Fiscales, sometiéndolos a un régimen de disciplina jerárquica, propia de la otrora llamada “disciplina para perros”.

¿En qué quedaría el espíritu de esta reforma si al origen político en la designación del Fiscal General, se suma este poder imperial? No peligrarían los principios fundamentales del debido proceso o los derechos que deben prevalecer cuando se trate de investigar y acusar a un ser humano?

Por lo demás, nos hemos preguntado los Congresistas: ¿De mantenerse el actual origen político del Fiscal General, y cuando éste investigue y acuse a los Congresistas por los posibles delitos que cometan, qué garantías de imparcialidad se otorgarían, cuando el turbión de la pasión política se imponga como humana reacción desde el Gobierno en contra

de los congresistas que ejerzan con independencia un juicioso y ponderado control político?

El artículo sexto del proyecto por el cual se modifica el artículo 250 de la Constitución Política, faculta mediante ley a la Fiscalía General de la Nación, para realizar capturas administrativas. Con el objeto de amparar el derecho sagrado a la libertad de la persona, se deberían fijar unos parámetros generales, a fin de establecer cuáles habrán de ser las capturas administrativas. No deja de constituir preocupación general, el recordar las funestas capturas o detenciones administrativas que emitía el Presidente de la República con fundamento en el derogado artículo 28 de la vieja Constitución Nacional, cuando el Ejecutivo Nacional, encontraba indicios de que una persona atentaría contra el orden público.

6. Preocupaciones y algunas dudas

Me permito plantear algunas dudas que seguramente los autores de este proyecto resolverán en el transcurso del debate respectivo o en su defecto, la Comisión Primera del Senado.

1. ¿Los jueces de control de garantías que contempla el proyecto, implica la creación de una nueva jurisdicción penal, aumentando el número de jueces en todo el país?

2. ¿Quién ejerce la segunda instancia frente a las decisiones de fondo, que dicten los jueces de control de garantías?

3. ¿Quién dirime los choques de criterio y posiciones que se puedan presentar entre el Fiscal General de la Nación, en desarrollo de los principios de unidad de gestión y de jerarquía y los jueces de control de garantías? Por ejemplo, ¿qué pasaría, si el Fiscal General revoca a uno de sus fiscales subalternos la solicitud que ha elevado al juez de control de garantías de la autorización para acusar y ésta ha sido concedida?

4. ¿Por qué la solicitud ante el juez competente de la preclusión de las investigaciones, no requiere autorización del juez de control de garantías, como sí ocurre en el caso de la acusación?

5. Si la audiencia pública hoy existente, es considerada un fracaso, ¿qué hace pensar que con el nuevo sistema acusatorio esto cambiaría?

6. Dentro del nuevo sistema, ¿qué papel desempeñarían los actuales funcionarios de segunda instancia en la Fiscalía?

7. ¿Qué papel jugarían en el nuevo sistema, los actuales jueces de segunda instancia, si tenemos en cuenta que el juez de primera instancia es quien dirige la audiencia, quien recibe y analiza la prueba? ¿El juez de segunda instancia, se limitaría a analizar exclusivamente en derecho la sentencia?

8. ¿Será posible implantar un sistema acusatorio, mientras la Defensoría se encuentre en inferioridad de condiciones ante una Fiscalía inmensamente poderosa? ¿Cómo se garantizaría la igualdad entre la acusación y la defensa, principio sagrado del sistema acusatorio?

9. ¿Será conveniente pensar en el restablecimiento del jurado de conciencia?

10. Siendo la indagatoria el medio defensivo por excelencia, ¿quién la practicaría y quién resolvería la situación jurídica, cuando no sea del caso, dictar medida de aseguramiento?

11. ¿Cómo, quién y en qué etapa procesal, se resolvería la solicitud de revocatoria de la medida de aseguramiento?

12. ¿Cuál es el presupuesto de este nuevo modelo acusatorio y el Estado colombiano estaría en condiciones de asumirlo?

Reforma integral de la Justicia

No es un secreto que Colombia padece una crisis en su justicia. Los esfuerzos de los constituyentes de 1991, no dieron los resultados esperados. El desafío no es solamente de la justicia penal sino de la justicia civil, de la justicia laboral, de la justicia contencioso administrativa, de la justicia de familia, etc. En Colombia, la función pública de administrar justicia es deficiente. No hay pronta y cumplida justicia y el derecho fundamental de toda persona, para acceder a la administración de justicia, está muy lejos de ser una realidad.

La Constitución de 1991, quedó muy mal elaborada. Las bases constitucionales de nuestro Estado en esta materia, no son las mejores. El balance después de diez años de vigencia de la Constitución, es precario, no obstante tener Colombia proporcionalmente el mayor número de funcionarios judiciales en América Latina según lo afirma la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas.

Es necesario un ajuste constitucional en orden a revisar la parte estructural y funcional de la justicia en Colombia. Se debe examinar a la

luz de los fenómenos sociales, económicos y políticos que agobian a nuestro país, si la justicia Colombiana está interpretando y solucionando los conflictos colectivos e individuales, mediante la aplicación del derecho.

¿Se habrá justificado todo el esfuerzo impositivo del pueblo Colombiano en los últimos diez años y la generosidad presupuestal del Estado en el funcionamiento de los nuevos organismos e instituciones que se crearon en la Constitución de 1991, como la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, etc.? ¿Cuál sería la relación costo beneficio?. ¿Se ha avanzado en la consecución de mayor seguridad jurídica para los Colombianos?. ¿No será que lo ganado por un lado en la protección de los derechos constitucionales fundamentales, se lo ha perdido por otro, en seguridad jurídica, organización, orden, competencias y respeto entre las distintas jurisdicciones?

El origen y la forma de nombramiento o elección de los Magistrados de las Altas Cortes, constituye otra falla de la justicia. Está politizada la justicia por la forma de elección de la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura, sala disciplinaria. En los más altos organismos judiciales, incluido los anteriores, no se tiene en cuenta, ni la carrera judicial, ni existe concurso de méritos para ingresar. Afloran el tráfico de influencias, el amiguismo, el compadrazgo, el regionalismo, el origen del mismo claustro universitario, etc. Se ha instaurado en las altas esferas de la justicia y de otros organismos, el clientelismo judicial, tan o más nocivo que el clientelismo político.

Lo anterior me lleva a pensar con escepticismo en los excelentes frutos que se puedan cosechar con esta reforma de la Fiscalía. Solo la integralidad de una reforma a la justicia, comenzando por una reforma constitucional por cualquier vía, puede garantizar el éxito de esta propuesta. A esto para no agregarle en el incremento de nuestro pesimismo, la carencia de una clara política criminal coherente y de largo alcance. Seguimos absolutamente equivocados en creer que con solo dogmática penal, incremento de penas y hacinamiento carcelario, lograremos derrotar el delito, olvidándonos por completo de la falta de prevención del mismo, de combatir su etiología, de hacer criminología crítica.

Estos reparos que reiteradamente los hago en el Congreso, no me impiden hacer el homenaje al evolucionismo jurídico que enseñara el maestro Echandía para apoyar este Proyecto de Reforma Constitucional a la Fiscalía, con las modificaciones aludidas y que las concreto en el pliego que adjunto.

SOLICITUD

En atención a todo lo expuesto, me permito solicitar a los señores Miembros de la Comisión Primera del Senado, se sirvan dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 237 del 2002 Cámara, por el cual, se modifican los artículos 182, 184, 186, 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política, con las modificaciones, supresiones y adiciones que presento en pliego separado. (Primera vuelta).

Del señor Presidente y de los honorables Senadores, me suscribo atentamente,

Darío Martínez Betancourt,
Senador de la República, Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 237 DE 2002 CAMARA

por el cual se modifican los artículos 182, 184, 186, 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

por el cual se modifican los artículos: 182, 183, 184, 186, 234, 235, 249, 250 y 251

de la Constitución Política.

“El Congreso de Colombia

Decreta:”

Artículo 1º. El artículo 182 de la C. P. quedará así:

Artículo 182. Los Congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

Cuando el Congreso de la República vote en Comisión o Plenaria, Actos Legislativos no habrá lugar a conflicto de intereses. Tampoco

lo habrá cuando se vote una ley que convoca a una Asamblea Constituyente o a un Referendo para reformar la Constitución.

Artículo 2º. El artículo 183 de la C. P. quedará así:

Artículo 183. Los Congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.

2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

Parágrafo. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

La ley reglamentará las anteriores causales con el objeto de garantizar el principio de proporcionalidad.

Artículo 3º. El artículo 184 de la C. P. quedará así:

Artículo 184. La pérdida de investidura será decretada por el Consejo de Estado, Sala Electoral en primera instancia, y Consejo en Pleno en segunda, en un término no mayor a noventa (90) días hábiles, contados a partir de la solicitud formulada por la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

La ley señalará el procedimiento para tramitarla con observancia del debido proceso y graduará la duración de la sanción en garantía del principio de proporcionalidad.

Artículo 4º. El artículo 186 de la C. P. quedará así:

Artículo 186. De los delitos que cometan los Congresistas conocerán como investigador y acusador la Fiscalía General de la Nación a través del señor Fiscal General o su Delegado, y como juzgador **en primera instancia, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y en segunda instancia la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con la ley.**

Artículo 5º. El artículo 234 de la C. P. quedará así:

Artículo 234. La Corte Suprema de Justicia es el máximo Tribunal de la jurisdicción ordinaria y se compondrá del número impar de Magistrados que determine la ley. Esta dividirá la Corte en salas, señalará a cada una de ellas los asuntos que deba conocer separadamente y determinará aquellos en que deba intervenir la Corte en pleno.

La ley determinará el número de Magistrados que conforman la Sala Penal, lo mismo que la forma como se dividirá para garantizar el control de garantía constitucional respecto de las medidas judiciales limitativas de derechos fundamentales que se tomen dentro del proceso.

Artículo 6º. El artículo 235 de la C. P. quedará así:

Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. Actuar como Tribunal de Casación en el estudio de sentencias ejecutoriadas. La ley podrá determinar mecanismos sumarios de respuesta con el fin de lograr la unificación de la jurisprudencia, la protección de las garantías fundamentales y la restauración del derecho vulnerado.

2. Juzgar mediante la Sala Penal **en primera instancia** al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier conducta punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2º y 3º. **La segunda instancia la ejercerá la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.**

3. Juzgar mediante la Sala Penal **en primera instancia**, previa acusación del Fiscal General de la Nación a los miembros del Congreso de la República: **Senadores y Representantes a la Cámara.**

4. Juzgar mediante la Sala Penal **en primera instancia** previa acusación del Fiscal General de la Nación, al Vicepresidente de la República, a los ministros del despacho, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, a los agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los tribunales; a los directores de los departamentos administrativos, al Auditor General, al Contralor General de la República, a los embajadores y jefes de misión diplomática consular, a los gobernadores, a los magistrados de tribunales y a los generales y almirantes de la Fuerza Pública, por **las conductas** punibles que se les imputen.

5. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el derecho internacional.

6. Darse su propio reglamento.

7. Las demás atribuciones que señale la ley.

Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas. La intervención de la Fiscalía ante la Corte Suprema de Justicia podrá ejercerla el Fiscal General de la Nación o, por delegación suya, el Vicefiscal General o los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 7º. El artículo 249 de la C. P. quedará así:

Artículo 249. La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los Fiscales Delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de tema enviada por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, previo concurso de méritos según lo determine la ley y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia con especialidad en Derecho Penal.

La Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

Artículo 8º. El artículo 250 de la C. P. quedará así:

Artículo 250. Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o con fundamento en denuncia, petición especial o querrela, desarrollar las investigaciones de los hechos que puedan constituir delitos y acusar ante los jueces de la República, cuando fuere del caso, a los presuntos infractores de la ley penal. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación, deberá:

1. Solicitar al juez de control de garantías las medidas que aseguren la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, las que procuren la conservación de la prueba y la protección de la comunidad; así mismo aquellas necesarias para la asistencia inmediata a las víctimas y hacer efectivo el restablecimiento del derecho.

El juez de control de garantías, no podrá ser en ningún caso, el juez de conocimiento.

2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos, el juez de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

3. Asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción.

4. Aplicar el principio de oportunidad en las causales definidas en la ley.

5. Solicitar al juez de control de garantías la autorización para acusar.

6. Presentar escrito de acusación ante el juez competente, con el fin de dar inicio a un juicio público, oral, contradictorio y concentrado.

7. Solicitar ante el juez competente la preclusión de las investigaciones cuando según lo dispuesto en la ley no hubiere mérito para acusar.

8. Solicitar ante el juez competente las medidas necesarias para la reparación integral a las víctimas. Igualmente, velar por la protección de las víctimas, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal. La ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa.

9. Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.

10. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.

El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

Artículo 9º. El artículo 251 de la C. P. quedará así:

Artículo 251. Son funciones especiales del Fiscal General de la Nación:

1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos funcionarios que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.

2. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los empleados bajo su dependencia.

3. Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto.

4. Otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de Policía Judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.

5. Suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público.

Artículo 10. Transitorio.

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la aprobación del presente proyecto de Acto Legislativo, una comisión integrada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el director del Departamento de Planeación Nacional, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, o los delegados que ellos designen, presentarán a consideración del Congreso de la República los proyectos de ley pertinentes para implementar el nuevo sistema, y este tendrá un plazo de un (1) año para su trámite.

Si el Congreso no lo hiciere, una vez vencido el plazo concedido al legislativo, se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias por una sola vez y por el término de seis (6) meses para que expida las normas legales necesarias al nuevo sistema. A este fin, podrá modificar los cuerpos normativos indispensables incluidos los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario.

Con el fin de conseguir la transición hacia el sistema Acusatorio, previsto en el presente acto legislativo, la ley podrá tomar las prevenciones necesarias para garantizar la presencia de funcionarios y demás servidores públicos que sean esenciales y, en particular, el traslado de cargos entre la Fiscalía General de la Nación, la Judicatura, la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo y los demás organismos que cumplen funciones de policía judicial de manera permanente.

El Gobierno Nacional garantizará los recursos indispensables para la implementación gradual del sistema acusatorio.

Artículo 11. Vigencia.

El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación; el nuevo sistema se aplicará de acuerdo con la ley, la cual establecerá el régimen de transición que se iniciará en la Corte Suprema de Justicia (Sala Penal) y los Distritos Judiciales que allí se señalen, para que se extienda a los demás, en un término máximo de cuatro (4) años, contados a partir de la vigencia de este acto legislativo.

Del señor Presidente,

Dario Martínez Betancourt,

Senador de la República, Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 154 DE 2001 SENADO

por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional del Café de 2001, adoptado el veintiocho (28) de septiembre de dos mil (2000).

Honorable Senador

JIMMY CHAMORRO

Presidente (E)

Comisión Segunda

Senado de la República

Cordial saludo:

Seguendo instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda, atentamente me dirijo a los honorables Senadores miembros para presentarles ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 154 de 2001 Senado, "por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional del Café de 2001", adoptado el veintiocho (28) de septiembre de dos mil (2000).

Para iniciar, la misión de la Organización Internacional del Café es la de promover una economía cafetera mundial sostenible, mediante la cooperación internacional en cuestiones cafeteras. Su aportación práctica a la economía cafetera mundial consiste en:

- Servir de foro para consultas intergubernamentales de alto nivel acerca de cuestiones cafeteras.
- Publicar informes, estudios y estadísticas sobre el café.
- Acrecentar el desarrollo socioeconómico mediante intensificación de la competencia entre los cultivadores.
- Mejorar, mediante los oportunos proyectos, la producción y la calidad del café.
- Alentar el desarrollo de una economía cafetera sostenible que pueda contribuir a la reducción de la pobreza.
- Facilitar información económica y técnica sobre el café.

La Organización Internacional del Café viene sirviendo a la comunidad cafetera mundial desde hace 40 años, ocupándose, a través de la cooperación internacional, de problemas y cuestiones relativos a la economía mundial del café. Establecida inicialmente por las Naciones Unidas, su voz goza de respeto y autoridad en la comunidad cafetera mundial y es expresión tanto de los productores como de los consumidores. Ofrece, entre muchas ventajas, el contacto personal con representantes de alto nivel de 44 países exportadores y 18 países importadores, en las reuniones periódicas del Consejo y de la Junta, que hacen posible que los representantes de las autoridades y del sector establezcan valiosas relaciones y mantengan conversaciones sin formalismos con otros gobiernos y con diversos protagonistas del sector.

En septiembre del año 2000, el Consejo Internacional del Café aprobó en Londres el texto de un nuevo acuerdo cuyos objetivos básicos son los siguientes:

- a) Promover la cooperación internacional en cuestiones cafeteras;
- b) Proporcionar un foro adecuado para consultas y cuando fuese apropiado, para negociaciones cafeteras intergubernamentales;
- c) Promover y fomentar el consumo y la calidad de café;
- d) Adelantar consultas con el sector privado;
- e) Recuperar y divulgar información estadística y técnica;
- f) Elaborar estudios e investigaciones sobre el café;
- g) Impulsar la economía cafetera sostenible.

Este acuerdo es fruto de un largo proceso de negociaciones en el cual participaron delegados de los 63 países miembros de la Organización Internacional del Café (OIC). El liderazgo de Colombia fue fundamental para llegar a un nuevo texto; consideramos que este desarrollo permitirá fortalecer la cooperación internacional en el área del café en los próximos seis años.

Cuando el acuerdo de 1994 extendido llegaba a su fin, los países consumidores manifestaron su deseo de prorrogarlo en los mismos términos y condiciones vigentes a esa fecha, mientras los países productores consideraron que era necesario darle a la organización un nuevo rumbo, adecuándola a las nuevas situaciones de la economía cafetera internacional. Los delegados de Colombia plantearon que era indispensable mantener este máximo foro, para continuar la cooperación entre productores y consumidores y manifestaron que era necesario introducir al texto de 1994 algunas reformas que le permitiesen a la organización jugar un papel más relevante. Después de un largo proceso de consultas con el Brasil y con otros países productores importantes, se inició un proceso de renegociación que culminó con el texto del convenio.

Las principales modificaciones que recoge el nuevo texto se podrían resumir de la siguiente manera:

· **Mayor participación del sector privado:** Esto se logra mediante la creación de la Junta Consultiva y de la Conferencia Cafetera Mundial, como órganos permanentes de la OIC. En efecto, el nuevo texto recoge en sus artículos 21 y 22 estos nuevos organismos, que permitirán el análisis en profundidad de muchos temas que requieren la atención del sector privado, de las autoridades gubernamentales, de otras organizaciones internacionales y, aún, de la comunidad científica. Entre estos temas se mencionaron asuntos como el desarrollo sostenible, las barreras proteccionistas, las actividades promocionales y la mejora de la calidad. Como organizador de la primera gran Conferencia Cafetera Mundial fue designado el Dr. Jorge Cárdenas Gutiérrez, Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Consideramos que este es un reconocimiento de la comunidad cafetera internacional a la seriedad con que el país ha manejado la diplomacia en este frente durante varias décadas. Este importante evento tuvo lugar en el mes de mayo de 2001 en Londres, con la participación de alrededor de 300 personas

provenientes de los sectores público, privado y académico, quienes representaron más de 65 países.

· **Promoción:** Se logró incorporar la actividad de promoción como un objetivo claro en el nuevo Acuerdo, en el cual trabajarán tanto productores como consumidores. Cabe anotar que en el pasado esta actividad de tipo genérico fue financiada exclusivamente por los productores. Se creó un Comité de promoción como órgano productores permanente, cuyos gastos administrativos formarán parte del presupuesto ordinario de la OIC. Las campañas promocionales específicas se desarrollarán mediante **aportes voluntarios** de los Miembros y otras Organizaciones que serán invitadas para tal efecto. Para garantizar las actividades en el período de transición, el Consejo aprobó una resolución que contempla la **necesidad de asignar recursos** para este propósito.

· **Racionalización de procedimientos:** Los cambios que se aprueban simplifican considerablemente la toma de decisiones y la operación interna de la Organización, atendiendo claros principios de economía procesal y de austeridad presupuestal. En este aspecto se precisaron cambios en las funciones que desempeñan el Consejo, la Junta Ejecutiva del Sector Privado y los demás órganos de la OIC.

· **Sostenibilidad y condiciones de trabajo:** Por solicitud de los países consumidores, se incluyeron cláusulas referentes al nivel de vida y las condiciones de trabajo de la población que se dedica al sector cafetero, en forma compatible con su nivel de desarrollo y teniendo presentes los principios internacionalistas reconocidos a este respecto. Después de un intenso debate, se aceptó que “Los Miembros convienen que las normas de trabajo no se utilizarán para fines comerciales proteccionistas”. Este tema fue uno de los que más polémica generó y, en efecto, exigió al máximo la capacidad de los negociadores que lograron acordar un texto, no sin antes registrar en actas las reservas de varios países productores, entre ellos la India.

En síntesis, se puede decir que el nuevo texto representa un avance de cierta importancia frente al acuerdo anterior. Después de décadas de experimentación mucho es lo que hemos aprendido sobre lo que debe y no debe ser la globalización y la apertura. Ya tenemos la madurez suficiente para reconocer que no todos los problemas cafeteros se pueden solucionar con el libre ejercicio de la oferta y la demanda. Cuando existen asimetrías económicas regionales y de poder tan profundas entre un lado y otro de la ecuación, como ocurre con la caficultura mundial, no es suficiente entregarse con los ojos cerrados a lo que dicte la supuestamente infalible sabiduría de las fuerzas del mercado. Es necesario entender que en estas circunstancias es del interés de todos nosotros actuar políticamente y defender la viabilidad y la sostenibilidad estructural de la actividad en todo lugar y oportunidad que se presente. Al café le ha llegado ese momento.

Este nuevo convenio coincide con el peor momento en la historia del café. La coyuntura que en la actualidad vive la industria cafetera mundial es sin duda alguna la más crítica desde los inicios de la actividad. Desde 1997 se ha desatado un derrumbe de los precios internacionales y una caída sin precedentes de los ingresos de los veinticinco millones de familias campesinas que viven del cultivo del grano en cincuenta países del mundo.

Esta crisis tiene su origen en los procesos de ajuste de la caficultura mundial desatados por la ruptura del Acuerdo Internacional del Café en 1989. A pesar de los incansables esfuerzos de los países productores, la incompreensión de los países consumidores desembocó en que se eliminaran los instrumentos de manejo del comercio mundial del grano que hasta ese entonces habían permitido un desarrollo ordenado y equilibrado del mercado internacional de café. El que fuera el más exitoso modelo de cooperación económica Norte-Sur desapareció para dar paso a un mercado libre regido por el egoísmo, la insensibilidad y la voracidad de un grupo cada vez más pequeño de intermediarios y tostadores.

El nuevo escenario abrió las compuertas para que en varios países productores, alentados en algunos casos por los propios consumidores y por las instituciones financieras internacionales, se desatara una expansión imprevista del área cultivada. Con la equivocada esperanza de que un incremento en el volumen de producción pudiera minimizar el impacto de las bajas cotizaciones e impedir el naufragio, millones de cafeteros invirtieron su trabajo y sus ahorros en ampliar sus cultivos. Las consecuencias de ese fenómeno ya las estamos viviendo. En vez de compensar el ingreso perdido a raíz de la caída en los precios, a lo que se

ha llegado más bien es a un exceso crónico y estructural de oferta que se traduce en más poder negociador, más capacidad de imposición, más concentración y mayores márgenes para la industria en los países consumidores.

Como consecuencia del desorden, la falta de coordinación y visión de largo plazo, la producción mundial en la década de los años noventa creció en 21%, mientras que el consumo tan sólo lo hizo en un 10%. Este crecimiento desordenado y excesivo en cultivos de café, frente a una demanda que mostró un comportamiento menos dinámico, tuvo un impacto devastador sobre el equilibrio de largo plazo del negocio cafetero mundial.

El escenario internacional de un mercado con exceso de oferta estructural, ha modificado abrupta e inequitativamente el poder relativo de los actores del mercado a favor de los tostadores y comercializadores, en detrimento de los productores y los consumidores. Apalancándose en su poder de mercado, los tostadores y supermercados se han encargado de que el beneficio de los precios bajos solamente se traduzca en un aumento de sus márgenes y utilidades, dejándole al productor una proporción cada vez menor del ingreso cafetero y rehusando trasladarle al consumidor final los menores precios.

Me permito exhortarlos, honorables Senadores, a que con grandeza contemplemos la magnitud del desafío que tenemos por delante. Si no somos capaces de lograr las bases para un diálogo constructivo y renovado que abra nuevamente las puertas a la cooperación internacional le habremos fallado a los miles de productores y consumidores que nos han confiado su representación. Y por la gravedad del drama que se está viviendo en nuestros cafetales fracasar en ese objetivo no sólo es inaceptable políticamente sino que sería un acto de injusticia para con quienes confían en que aquí, en el Congreso, se comience a recuperar la esperanza.

Por las razones expuestas, muy respetuosamente me permito presentar a consideración de los honorables Senadores de la Comisión Segunda la siguiente proposición:

“Dése primer debate para aprobar el Proyecto de ley número 154 de 2001 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Internacional del Café de 2001”, adoptado el veintiocho (28) de septiembre de dos mil (2000).

Atentamente,

Ricardo Losada Márquez,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 162 DE 2001 SENADO

por la cual se expide el Estatuto para las Plantaciones Forestales que compila, modifica, deroga las normas sobre plantaciones forestales en Colombia.

Doctor

HUGO SERRANO GOMEZ

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

Bogotá, D. C.

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 162 de 2001 Senado, “por la cual se expide el Estatuto para las Plantaciones Forestales que compila, modifica, deroga las normas sobre plantaciones forestales en Colombia”.

Por designación del señor Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional del honorable Senado de la República, se me asignó la ponencia para primer debate del proyecto de ley de la referencia. Cumplido, entonces, con el honroso encargo, en los siguientes términos:

Alcances del proyecto de ley

1. Como el nombre del proyecto lo indica, la pretensión es muy vasta: Dictar un Estatuto que compile, modifique y derogue la normatividad Patria sobre plantaciones forestales.

2. Proponer una coherente y sistemática actividad reforestadora que, además de ayudar a la preservación del ambiente sano, en sus componentes de agua, flora, fauna, paisaje y aire, se constituya “en un nuevo sector

productivo no tradicional” que contribuya a generar fuentes de trabajo, tan necesitadas hoy por hoy en el país.

3. Y claro, para estimular “el Plan Gigante de Reforestación”, es menester que se establezcan unos incentivos tributarios, como en efecto se establecen en los artículos 12 a 20, para todas las personas que se dediquen a la actividad forestal.

A guisa de ejemplos, en el inciso primero del artículo primeramente citado se lee:

“**El área del predio** donde se declare un bosque de protección, sea este natural o plantación forestal, **se excluye de todo gravamen de carácter predial, sobretasa, o contribución de valorización o similar**, por parte de autoridad alguna y no hará parte del patrimonio para efectos de la renta presuntiva. *Para tales efectos los impuestos y contribuciones se liquidarán y cobrarán a prorrata del área no cubierta por el bosque*”.

Y el artículo 13 agrega:

“**El área de terreno calificada de aptitud preferentemente forestal, así como los bosques naturales, estarán exentos en el 60% del impuesto predial y en un 100% de cualquier otro impuesto, tasa o contribución que tenga como base el predio...**”.

4. Finalmente, se resalta que es tarea prioritaria del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, como lo establece el artículo 79 de la Constitución Política, entre otros.

De la iniciativa legislativa

Si bien es cierto que corresponde al Congreso hacer las leyes, como lo dice el artículo 150 de la Constitución Política, no lo es menos que *las leyes que “decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno Nacional*, cual admonición del inciso segundo del artículo 154 de dicha normatividad superior.

Concepto del Ministerio del Medio Ambiente

Después de unos amplios y fundamentados comentarios generales y específicos sobre el contenido del proyecto de ley, el señor Ministro del Medio Ambiente, doctor Juan Mayr Maldonado concluye:

· “La problemática del sistema forestal colombiano es generada en muchos casos por políticas, sistemas y/o dinámicas de otros componentes de la economía nacional, que se escapan a un marco jurídico, y sólo el entendimiento del contexto general socioeconómico, permitirá direccionar los instrumentos que lo dinamicen”

· “El Estado colombiano ha ido evolucionando en forma positiva frente al sistema forestal tanto en la política como en la instrumentación de la misma, a tal punto que antes de formular propuestas normativas parciales como la planteada en el proyecto 62 de 2001 (sic), es necesario visualizar la implementación de la política en forma integral y amplia, en donde se conjuguen diferentes instrumentos que dinamicen el sector forestal o el subsector de la reforestación”.

· “En el caso colombiano, dada la profusa normatividad relacionada con el componente forestal, se requiere que esta se racionalice en un Estatuto Unico Nacional Forestal, actualizado y ajustado al contexto actual socioeconómico del país, sin perder la filosofía y la doctrina generada en el pasado, cuestión que actualmente se encuentra en un grado de avance, lo cual permitirá brindarle al país una norma que se ajuste a los desarrollos sectoriales requeridos”.

· “El Proyecto de ley 62 de 2001 (sic), reúne una serie de elementos conceptuales que vale la pena ser analizados detenidamente en la formulación del Estatuto Unico Nacional Forestal, en el marco (del) Plan Nacional de Desarrollo Forestal y del Conpes 3125 de 2001, Estatuto que deberá en su momento ser puesto a consideración del Congreso de la República para la promulgación de la ley respectiva, si es del caso”.

· “Dada la temática del proyecto de ley –incentivos tributarios y exenciones de impuestos–, es de observar que se requiere para su consolidación de la iniciativa legislativa del Gobierno Nacional sin la cual es evidente que el proyecto tendría vicios de inconstitucionalidad”.

Proposición

Habida consideración de que el Proyecto de ley número 162 de 2001 Senado, “por la cual se expide el Estatuto para las Plantaciones Forestales que compila, modifica y deroga las normas sobre plantaciones forestales

en Colombia”, por su origen, es inconstitucional, **proponemos** a los Senadores que integran la honorable Comisión Quinta Constitucional del Senado de la República **archivarlo**.

Atentamente,

Julio César Guerra Tulena,
Senador de la República.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 190 DE 2001 SENADO**

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 599 de 2000.

Doctor

JOSE RENAN TRUJILLO GARCIA

Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

Para usted y los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, presento a su consideración, el informe de ponencia para el debate del proyecto de modificación y adición de la Ley 599 de 2000, para el cual fui asignado y expongo en los siguientes términos:

La revisión, análisis y observaciones que se presentan al proyecto de ley, los hago desde el punto de vista de la técnica jurídica y legislativa, con el propósito de clarificar su sentido desde su contenido jurídico y social, enmarcado en el régimen penal.

Ya que la motivación del proyecto es acertada, y se requiere legislar sobre la materia, y habiendo realizado un derroche de motivaciones justificadas, con un buen sustento jurídico constitucional, como de los tratados internacionales por parte de la Cámara de Representantes y del gobierno; paso a referirme en concreto al proyecto.

Primero. El proyecto inicial, presentaba la creación de un capítulo en la Ley 599 de 2000, en una forma acertada no fue aprobada esa iniciativa por la honorable Cámara, por lo tanto no se debe crear un nuevo capítulo dentro del Título III (delitos contra la libertad individual y otras garantías) de la Ley 599 de 2000, se debe modificar y adicionar el capítulo V del Título III de la ley en mención, el bien objeto de protección (es decir la antijuricidad) es la libertad individual y la autonomía individual, este tiene relación directa con las conductas ilícitas del tráfico de emigrantes y trata de personas, por lo tanto no se requiere un nuevo capítulo.

Para el desarrollo del artículo 231 de la Ley 599 de 2000, ya está ordenado en su respectivo bien jurídico y de igual forma la honorable Cámara de Representantes lo que aprobó fue una modificación.

En relación con el artículo 323 de la Ley 599 de 2000, Lavado de Activos, presenta las mismas características del artículo antes mencionado.

Por lo tanto, las modificaciones y adiciones que se presentan en este proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes, no requieren la creación de ningún capítulo en la Ley 599.

Segundo. La honorable Cámara de Representantes aprobó la modificación del artículo 188 de la Ley 599 de 2000, en los siguientes términos:

Artículo primero 1°. Modifíquese el artículo 188 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 188. *Del tráfico de migrantes.* El que con ánimo de lucrarse o con cualquier otro provecho ilícito promueva, induzca, constriña, facilite, colabore o de cualquier otra forma participe en la entrada o salida de personas del país, sin el cumplimiento de los requisitos legales, incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales, vigentes al momento de la sentencia condenatoria.

A) Observaciones y consideraciones

Las modificaciones presentadas y aprobadas por la Cámara al artículo 188 del proyecto, consistieron en suministrar un ingrediente al tipo penal que es “**el que con ánimo de lucrarse o con cualquier otro provecho ilícito**” enriqueciendo al tipo penal no lo deja a una desnuda descripción objetiva como está determinado en la ley.

La redacción del artículo 188 aprobado por la honorable Cámara de Representantes presenta errores de redacción y en la estructuración formal del tipo penal, lo cual no hace fácil su comprensión. El ingrediente del tipo penal debe ir después de la descripción de las conductas, por

cuanto esta condiciona y determina el fin de los verbos rectores del tipo. Al presentarse el ingrediente al inicio de la descripción penal puede llevar a errores de interpretación, y además rompe la técnica jurídica de la redacción de conductas punibles. Por lo cual se debe reorganizar su contenido estructurándolo de acuerdo con las técnicas legislativas para una mayor comprensión y claridad.

El ingrediente adicionado al tipo penal en este proyecto de ley al artículo 188 de la Ley 599 de 2000, tiene elementos normativos y subjetivos.

Nos referiremos al ingrediente normativo la expresión **ilícito**, condiciona el propósito del autor en el injusto, a que este sea ilícito, no necesariamente todo provecho es ilícito, este ingrediente normativo requiere remitirse a la norma, la cual determina cuáles son los provechos ilícitos, contradecimos la redacción del artículo, cuando la norma nos expresa cualquier otro provecho, se debe interpretar que lo que se quiere es no limitar el aprovechamiento y dejarlo ampliamente, logrando el espíritu real y el sentir del legislador que es la protección de cualquier ataque bajo cualquier interés para los migrantes en el país. ¿Qué pasaría con aquel que obtenga un provecho distinto del provecho ilícito o de lucrarse, estaría por fuera del injusto y lo burlaría? Por lo tanto se debe omitir la palabra **ilícito**.

Se debe agregar **el verbo Financiar** como otra conducta punible en el tipo penal presentado en el proyecto de ley, ya que el espíritu de la norma es el de atacar las grandes mafias dedicadas a la explotación de personas que requieran entrar o salir de una nación, en este caso de Colombia o para Colombia. Para lograr el injusto, se requiere inversiones de dinero y estaríamos realmente atacando a las organizaciones criminales dedicadas a esta actividad. Un 90% de los cabecillas de estas organizaciones nunca son vinculados y procesados porque en primer lugar no son capturados en flagrancia, no participan en el *inter criminis*, y desconocen la forma *operandi* y se limitan a hacer una inversión de dinero como en cualquier negocio legal, el cual es restituido con altos beneficios. Lo que la norma busca es atacar la fuente de estas organizaciones criminales, y por lo tanto se requiere para lograr este fin, se adicione en el artículo **el verbo financiar**.

El fin del lucro o de otro provecho, no debe limitarse a que este entre directamente al autor del injusto, por cuanto sino se demuestra ese aprovechamiento, el sujeto activo quedaría exonerado de responsabilidad, beneficiando a un tercero o consiguiendo a un testaferro. Por lo tanto, debe adicionarse en el artículo, las palabras: **para sí u otra persona**.

Tercero. La honorable Cámara de Representantes aprobó el artículo 2° del proyecto de ley que dice:

Artículo 2°. En el capítulo quinto (de los delitos contra la autonomía personal), del título III (delitos contra libertad individual y otras garantías), del libro segundo (parte especial. De los delitos en particular), de la Ley 599 de 2000, adiciónase un artículo nuevo, 188A, el cual quedará así:

Artículo 188A. *Trata de personas.* El que promueva, induzca o constriña a una persona, en beneficio propio y/o de terceros, o de cualquier forma participe en su traslado dentro del territorio nacional o al exterior, recurriendo a cualquier forma de violencia, amenaza, o engaño, con fines de explotación, para que ejerza prostitución, pornografía, servidumbre por deudas, mendicidad, trabajo forzado, matrimonio servil, esclavitud, extracción de órganos, incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años y multa de seiscientos (600) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales, vigentes al momento de la sentencia condenatoria.

A) Consideraciones y observaciones

Tal vez al leerlo, de una forma rápida se pueda interpretar que el artículo 188 del proyecto y el artículo 188A son iguales, pero no es así. En realidad, el primero hace referencia al tráfico de emigrantes sin los requisitos legales, dejando por fuera el real sentido que tal vez quiso el legislador, que es la penalización de la trata de personas o tráfico de personas. El artículo 188 tanto en el proyecto de ley como en la ley actual sancionan la falta de observancia de las formalidades de emigración de las personas. Por lo tanto, se requiere la aprobación y adición de este nuevo artículo en la Ley 599 de 2000.

El artículo 188A cobija la conducta ilícita de la trata de personas, debido a que las organizaciones criminales o los criminales, sí observan los procedimientos legales de emigración, y si no se legisla sobre la

explotación de seres humanos en sus diferentes formas, en un tipo autónomo, estaríamos de espaldas a la realidad de Colombia y del mundo.

Este artículo, presenta una deficiencia de verbos. Si el anterior de menor agresión a la integridad de la persona, contiene mayor pluralidad de verbos, no se compadece que este que si es de mayor entidad, tan solo se limite a tres verbos. **Se le debe adicionar, colabore, facilite y financie**, para así lograr el sentido y el fin para lo cual se crea esta norma, que es atacar a los traficantes y organizaciones criminales dedicadas al comercio de niños, mujeres y hombres.

Se debe **suprimir** el texto del artículo **“extracción de órganos”**, es una realidad bien compleja, y merece su propia legislación.

Hay una contradicción con el injusto que reza así: En relación con sus verbos promover, inducir, constreñir o traslado, estos son los verbos principales, y encontramos el verbo extraer en una circunstancia condicional en la actividad que es sometido el sujeto pasivo. Los verbos se predicen sobre los sujetos activos y no en los pasivos del tipo penal, y cuando el tipo habla: “con fines de explotación, para que ejerza... extracción de órganos”, esto quiere decir que el sujeto activo obliga al sujeto pasivo para que ejerza, y se dedique a la extracción de órganos. Pienso que fue una desacertada redacción y no tiene sentido alguno, no se compadece con la técnica legislativa, no pueden estar regados por todo el tipo penal los verbos al azar y el sujeto activo y el sujeto pasivo no puede realizar conductas positivas y sancionadas dentro de un mismo marco normativo o injusto penal.

Si un sujeto obliga mediante el engaño o amenaza a otra persona para extraer órganos, este sujeto será juzgado por el delito de trata de persona. No puede ser así. El hecho de extraer un órgano a un ser humano para la comercialización atenta en lo más aberrante en la integridad del ser humano, se atenta contra la vida, produciendo la muerte que se provoca por regla general.

Si se quiere interpretar como aquel que trafique con órganos se puede aceptar, pero realmente el fenómeno de la extracción de órganos humanos, comercialización, no solo se limita a la venta y la extracción de ellos; no sería una forma nada seria, real y jurídica de abordar esta realidad en la cual vive hoy la humanidad y nuestro país, por lo tanto se deben crear tipos penales autónomos para este asunto.

Además es tan desafortunada la ubicación y la descripción de la extracción de órganos, que no deja claro, si la extracción de órganos se refiere de animales, de cadáveres o de humanos vivos, si es consentida, voluntaria o sin el consentimiento del donante.

Por lo tanto se debe eliminar esa expresión **“extracción de órganos”** del texto del artículo aprobado por la honorable Cámara.

Este artículo presenta una irregularidad en su estructura, se rompe la secuencia de las conductas descritas por el ingrediente subjetivo del tipo. **El tercer verbo es “constreñir” seguido por el ingrediente subjetivo “en beneficio propio o de un tercero” para luego continuar con el verbo “trasladar”**, no hay orden, por lo tanto debe replantear su presentación, en esta ocasión el ingrediente subjetivo del tipo, no está al inicio del tipo, sino en el medio de las conductas descriptivas del mismo; dejando la conducta de trasladar como una conducta de poca monta, cuando es vital, o aun más grave que se aprecie como un elemento condicional del tipo penal y no como un verbo rector. Este artículo, como el anterior, son tipos penales compuestos.

Cuarto. La honorable Cámara de Representantes aprobó el artículo 3° del proyecto que reza así:

Artículo 3°. En el capítulo quinto (de los delitos contra la autonomía personal) del título III (delitos contra la libertad individual y otras garantías) del libro segundo (parte especial. De los delitos en particular), de la Ley 599 de 2000 adiciones, un artículo nuevo 188B, el cual quedará así:

Artículo 188B. *Circunstancias de agravación punitiva.* Las penas para los delitos descritos en los artículos 188 y 188A, se aumentará de una tercera parte a la mitad, cuando.

1. Se realice en persona que padezca lesión física o psíquica de carácter permanente o sea menor de 18 años.

2. Como consecuencia, la víctima resulte afectada en daño físico o psíquico de carácter permanente.

3. El responsable sea cónyuge o compañero permanente o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil.

4. El autor o sea servidor público.

A) Observaciones y consideraciones

El ponente no comparte la expresión del numeral uno en su totalidad, ya que al analizar el término lesión física, se nos presenta un problema: ¿Cómo una lesión física, dígame pérdida funcional de un sentido o pérdida anatómica de un órgano, o disminución de la funcionalidad de un órgano o sentido: siempre pueda influir facilitando la realización de la conducta al sujeto activo del tipo?

Es de tener en cuenta que los verbos rectores del tipo penal del proyecto, en buena parte están dirigidos a la voluntad del sujeto pasivo, o a su psiquis, porque lo que busca el sujeto activo es poder persuadir, engañar al sujeto pasivo mediante promesa u otra clase de violencia. Este proceso se realiza en la mente y en la parte volitiva de la persona. Qué influencia podría tener si la persona no tiene un brazo, eso es una lesión física permanente. Aquí hay que dejar de mirar a las personas con deficiencias físicas como unos inválidos mentales, más claramente como unos inmaduros psicológicos.

Se dificulta la aplicación del agravante, por la determinación de la lesión física permanente. Una lesión física permanente no perturba la inteligencia ni la capacidad de discernimiento entre lo bueno y lo malo. Esa clase de lesión en el sujeto pasivo no debe agravar el tipo penal. En consecuencia, se debe excluir ese término.

Todo lo contrario, hay que aclarar la lesión psíquica permanente. Si se pone en ventaja al sujeto activo, frente al pasivo, para que este pueda realizar la conducta, es cuando el sujeto no tiene la capacidad de comprender y/o determinarse, su autodeterminación es decir su libertad de distinguir sus actuaciones, se encuentra viciada.

Se debe hablar en forma amplia, e **introducir los términos psicológicos y psiquiátricos como inmadurez psicológica, trastorno mental, enajenación mental.** Estos estados mentales no pueden ser tan sólo calificados como permanentes. Me pregunto ¿qué pasa con los trastornos mentales transitorios en los cuales el sujeto pasivo se pone en estado de inferioridad ante el sujeto activo y qué pasa cuando el sujeto activo provoca la enajenación mental por medio de droga?

En efecto: existen algunas patologías irreversibles, pero que no son permanentes, en el sentido que sean continuas, sino que con el paso del tiempo se agudizan, hasta llegar a la pérdida de la razón. Entonces al momento de evaluar el sujeto pasivo y como no presenta la patología o síntomas de la enfermedad mental permanente o trastorno mental permanente, no se puede agravar la conducta, es más, se corre el peligro que el sujeto activo del tipo penal quede exonerado de responsabilidad.

Piénsese en las debilidades mentales, en la esquizofrenia, y más aun, en la demencia senil, este fenómeno es irreversible y obedece a un degeneramiento o atrofia cerebral en el tiempo, pero se presentan situaciones de crisis de pérdida de memoria, estados de lagunas mentales. O ¿qué puede decirse en un proceso degenerativo de parálisis cerebral (por una sífilis)? ¿Qué hacer cuando una persona sufra una crisis, luego salga de ella, de esa parálisis y vuelva a su estado normal y lo examine medicina legal encontrándolo con unos trastornos mentales, psiquiátricos o psicológicos temporales, no se podría agravar la conducta del sujeto activo, a pesar de haberse aprovechado de esa situación mental, dado que es temporal y no tiene relevancia.

Cuando el sujeto activo del injusto penal, provoque una enajenación mental en el sujeto pasivo mediante alguna droga, esos estados son temporales, ya que dura en correlación a la droga suministrada y por no ser un estado permanente de enajenación mental, no se le debe agravar la pena al sujeto, no interesa que este provoque la enajenación mental para obtener ventaja y lograr el resultado.

Hay muchas historias de personas que en estados temporales de trastornos mentales o enajenaciones mentales, han firmado documentos, se han casado, o tan solo despiertan de su letargo en otro país.

En el numeral dos en relación con la lesión física permanente no hay ninguna objeción. Pero sí presentamos **objeción, al daño psíquico que ser permanente.** Hay daños mentales que no son permanentes y que sí son degenerativos con el paso del tiempo. **Se debe suprimir el término de permanente y dejar solamente, cuando se produzca un daño mental.**

Se debe agregar la frase: Que la persona **sufra daño en su salud**. Por ejemplo si una persona adquiere Sida, la lesión no es física ni psíquica, es un daño a la salud.

Se debe aumentar un numeral, en el cual se agrave la pena cuando estas conductas se lleven a cabo con menores de dos años, el aumento de la pena será de la mitad de la misma.

Quinto. La honorable Cámara aprobó el artículo 4° que dice:

“Derógase el artículo 215 (Trata de personas) de la Ley 599 de 2000”.

Por sustracción de materia, debe derogarse, siempre y cuando sean aprobados los artículos 188, 188A y 188B.

Sexto. La honorable Cámara aprobó el artículo 5° que reza:

Artículo 5°. Modifíquese el título del capítulo segundo (de la mendicidad y tráfico de menores) del título VI (delitos contra la familia) del libro segundo (parte especial. De los delitos en particular), de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 231 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 231. Mendicidad el que ejerza la mendicidad valiéndose de un menor de doce años o lo facilite a otro con el mismo fin, incurrirá en prisión de un (1) a cinco (5) años.

La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando:

1. Se trate de menor de seis (6) años.
2. El menor esté afectado por deficiencias físicas o mentales que tiendan a producir sentimientos de conmiseración, repulsión u otros mensajes.

A) consideraciones y observaciones

Uno de los efectos directos del conflicto armado, de las políticas neoliberales, el desplazamiento y de la ausencia del Estado, es el de la mendicidad, que incluye un alto porcentaje de nuestros campesinos e indígenas. La mendicidad no es un fenómeno naciente de la delincuencia, sino de una necesidad del alimento por la vida.

En mi departamento se vive esta realidad en las calles de Pasto. Las familias con su prole desplazadas por la violencia del Putumayo, se agolpan en las esquinas, en las carreteras del departamento. Las mujeres, los ancianos y los niños se juegan la vida por una moneda cada día de su existencia.

La omisión del Estado en la atención de las garantías mínimas de sus ciudadanos, no debe tener una respuesta jurídica y menos penal, ya que este fenómeno, no tiene en primer lugar, un estudio real y sustentado que sea producto de una conducta desviada al orden social, la cual se requiera elevarla a una sanción penal, sino todo lo contrario, la mendicidad es producto de un Estado omisivo y de una sociedad tolerante.

Las estadísticas del Estado en lo referente a la pobreza nos indican que cada vez más este flagelo se profundiza en nuestros compatriotas.

A los pobres de Colombia, fuera de que son discriminados por la sociedad por el hecho de tener que pedir una moneda para vivir, ahora los vamos a judicializar y a castigar penalmente.

La norma presentada conllevará a que nuestro problema penitenciario aumente, puesto que hay más de diez millones de colombianos que viven en la miseria y millares de ellos sobrevive.

Debemos detenernos con mucho cuidado en la redacción de esta norma. Se la debe suprimir por las razones expuestas y porque está cobijada por los artículos 188A y 188B.

B) Consideraciones jurídicas

Primero. Se trata de un sujeto activo indeterminado, es decir cualquier persona.

Segundo. La conducta esta compuesta por dos verbos el primero el verbo ejerza, del lat. *exercere* “practicar”, “ejercer”, el sust. *Exercitium* “práctica” “ejercicio”, la práctica de una actividad permanente. El segundo mendicidad de lat. De *mendicus* “mendigo” hecho de pedir limosna en su interés personal.

Tercero. Ingrediente normativo “valiéndose de menor de edad de 12 años”.

La descripción de la conducta la puede realizar el sujeto activo directamente o cuando lo facilite, la conducta está condicionada valiéndose de un menor de doce años.

El tipo penal no tiene el propósito del actor, es verdad que unos tipos penales con la mera descripción objetiva de una conducta se entienden.

Qué es lo que realmente quiere proteger este tipo penal: Que los menores no sean utilizados por los adultos para pedir limosna en forma general, lo cual sería válido, es decir, se castigaría tanto a la madre desplazada que tenga un menor, su hijo en sus brazos pidiendo caridad, como aquel que se aprovecha de menores en una forma de empresa, mediante engaños, violencia y coerción.

Por que de acuerdo a la descripción de la norma tanto la actual como la presentada en el proyecto, se desprende esa evaluación jurídica.

En el momento en que se aprehenda a una persona determinada con un menor pidiendo limosna será juzgada por mendicidad, sin ninguna otra consideración, ya que el tipo penal es de mera conducta. El sujeto activo con la realización del comportamiento, queda inmerso en la ilicitud, sin mirar los resultados o efectos.

Pero lo más preocupante es la otra forma de participación que determina el injusto penal, “o lo facilite” si en muchas ocasiones es difícil entrar a definir el copartícipe del injusto. Es más, la jurisprudencia ha tenido que pronunciarse sobre la famosa actividad del campanero en un delito de hurto. Se podrán imaginar determinando el grado de medir “o lo facilite” y que esa colaboración sea lo efectiva para que se realice el *inter criminis*. Situación bien compleja.

Como es un tipo de mera conducta, como es un delito cuyo primer acto de ejecución colma la exigencia de la consumación, la doctrina y la jurisprudencia es unánime en excluirlos del amplificador del tipo penal, la tentativa.

Entonces si encontramos a un sujeto, en un determinado parque de nuestra capital con cinco menores pidiendo limosna o mendigando, con alguna clase de coerción sobre los menores, cómo adecuo su conducta al tipo penal sin que burle la norma, primera hipótesis, artículo 231 mendicidad. El tipo penal no es potencial sino que es de mera conducta, la cual es pedir limosna. Si el sujeto no es aprehendido en flagrancia, pidiendo limosna y con un menor de 12 años, no puede haber imputación de responsabilidad.

En los artículos 188A y 188B del proyecto, hay mayor numero de verbos, con lo cual se puede llegar a los delincuentes en las diferentes formas de desplegar la conducta, frente a la mendicidad. De igual forma el tipo penal tiene definido los ingredientes del tipo, lo cual permite la tentativa, y el fin del bien tutelado, que es no permitir la explotación de menores mediante la mendicidad está claramente protegido.

El artículo es claro: El que promueva, induzca, constriña, facilite, financie colabore en el traslado de personas dentro del territorio nacional, recurriendo a cualquier forma de violencia, amenaza o engaño, con fines de explotación para que ejerza la mendicidad.

Si observamos, aquí está descrita la conducta de la mendicidad, pero para aquellos que se preguntan sobre la protección de los menores de doce (12) años, solo hay que dirigirse al artículo 188B en la cual grava la conducta de una forma fuerte. El hecho de mendigar con menores con fines de explotación puede ser sentenciado por lo menos a 13 años como mínimo.

La realidad de aquel que se encuentra en el parque con los menores, con este tipo no requiere que sea aprehendido en flagrancia, como el tipo penal es rico en verbos se puede fácilmente encuadrar la conducta en el recorrido criminal.

Además que sin equivocarme, el sentir de la iniciativa no va dirigido a los pobres que tienen que hacerlo por necesidad, sino que va dirigido a los explotadores de menores que los obligan a la mendicidad. Esa realidad está descrita en el artículo 188A del proyecto, y es considerada como una trata de personas.

Dejemos que los alcaldes, el Estado, resuelvan de una forma social, o administrativa la realidad de la mendicidad de aquellos que acuden a ella para su sustento. No volquemos esa política social que reclama nuestra Nación, en una norma penal. No permitamos que nuestro trabajo serio, se pierda al dejar en vigencia el artículo 231 de la Ley 599 de 2000 y que el proyecto aprobado en la honorable Cámara, no se aplique. No dejemos puertas traseras abiertas para que burlen la ley.

Nos encontraríamos realmente en un limbo jurídico y legislar para que la norma sea burlada es mejor no hacerlo.

Y por último, la mendicidad predicada en el artículo 188A, no es limitada, no solo protege a los menores de doce años sino también a los menores en general, los discapacitados, a los enfermos mentales.

Por estas razones se debe suprimir el artículo 231 de la Ley 599 de 2000, siempre y cuando se apruebe el artículo 188A y 188B presentados.

Séptimo. Al evaluar, analizar las conductas aprobadas el 27 de noviembre por la Cámara de Representante, y examinado el Código Penal, y en concordancia a la técnica legislativa, a la seguridad jurídica, a la prohibición de la doble imputación de responsabilidad por un mismo hecho y a la existencia de dos normas que regulan una misma conducta. Encontré el artículo 219 que reza así:

Artículo 219. Turismo Sexual, el que dirija, organice o promueva actividad turística que incluya la utilización sexual de menores de edad incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años.

La pena se aumentará en la mitad cuando la conducta se realice con menor de doce (12) años.

A) Consideraciones

Presento a la comisión la propuesta de derogarlo.

¿Por qué derogarlo. Si analizamos y se aprueba el artículo 188A, la conducta y el tipo penal del artículo 219 de la Ley 599 de 2000, están inmersos en el artículo 188A adicional de la ley que está para su aprobación, el artículo 188A, es una norma amplia, mientras que el 219 está condicionando la prostitución de menores a la actividad turística.

No podemos en Colombia entrar a categorizar la explotación de la prostitución de menores o en general. Sancionamos de una forma cuando es inducida y obligada, pero cuando se realiza la prostitución de menores en actividades turísticas, se vuelve más social la conducta y la lesión es menor al bien jurídico tutelado por el Estado, la prostitución con menores es distinta y más benigna cuando se realiza en una playa o en un hotel, que cuando se realiza en cualquiera de nuestras calles.

El artículo 188A, tiene estructurado como conducta ilícita aquel que induzca y traslade a una persona para que ejerza la prostitución en una forma general, y agravada la conducta en el artículo 188B, cuando se realiza con menores de edad y con menores de doce (12) años. Acaso el artículo no tiene el mismo bien jurídico protegido que es la integridad de los menores y su sexualidad como el artículo 219 de Ley 599 de 2000.

Por lo tanto sería irrisorio e inconveniente que este artículo 219 siguiera vigente. Qué fácil sería para los delincuentes acogerse a este artículo aceptando la culpabilidad, y por lo tanto logrando menor pena, beneficios, la libertad provisional, etc.

A pesar que ejecuten la conducta descrita en el artículo por aprobar, analicemos en una forma hipotética, los dos tipos penales, para lograr el objetivo del artículo 219, de que acepte un menor tener algún acto o relación sexual en un paseo, la playa o un hotel o una excursión. El sujeto activo tiene que inducirlo, engañarlo, promoverlo, financiarlo, estas conductas están descritas en el artículo 188A propuesto.

Es tan amplio el artículo que determina los fines para los cuales son utilizados los menores, explotados en la prostitución. Pregunto: ¿Vender turismo incluido sexo con menores no es fomentar la prostitución?

¿Qué pasaría cuando la actividad turística promovida que incluya sexo y no sea con menor de edad, sino con un inmaduro psicológico, con un sujeto enajenado mental, con una persona adulta, deja de existir la conducta delictual? El capítulo IV cuarto de la Ley 599 de 2000 es claro en describir que es la prostitución lo que se protege y que por el hecho que el artículo 219 hable de turismo sexual, la prostitución en los hoteles, playas, paseos, dejan de ser prostitución y que se ejerza con personas adultas o menores de edad, deja de ser prostitución y se convierte en una actividad social.

Dejar este entuerto jurídico, es dejar una puerta abierta a la delincuencia, para lograr burlar la ley. Es una norma con menor quantum punitivo. Un delincuente que trafique con menores de edad, y sea aprehendido o denunciado por trata de personas, para burlar el artículo que está para su aprobación 188A, se acoge al 219, y manifiesta que tiene organizada una actividad turística en el Japón y ella incluye sexo con menores de edad y por eso los necesita en el Japón. Como la pena mínima es de tres años, obtiene automáticamente el beneficio de la libertad provisional, más una confesión, una sentencia anticipada, llegará a ser juzgado pero con una libertad condicional y en estas circunstancias, dónde estaría el llamado de la norma penal, mediante la pena a los asociados. Si vamos a crear una norma para satisfacción de algunos sin aplicación afectiva, es mejor no aprobar el artículo 188A.

B) Propuesta

Artículo 6°. Derógase el artículo 219 de libro segundo (parte especial de los delitos en particular) título IV (delitos contra la libertad, integridad y formación sexual) capítulo cuarto (Proxenetismo) artículo 219 turismo sexual.

Octavo. La honorable Cámara de Representantes aprobó en el proyecto la adición del artículo 323 en estos términos:

Artículo 7°. Adiciónase el inciso primero del artículo 323 de la Ley 599 de 2000, el cual quedaría de la siguiente manera:

Artículo 323. *Lavado de activos.* El que adquiera, resguarde, invierte, transporte, transforme, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de tráfico de migrante, trata de personas, extorsión ...”.

A) Consideraciones

Debe aprobarse en los mismos términos que se aprobó en la honorable Cámara de Representantes. Tan sólo se deben adicionar las nuevas conductas de los artículos 188 y 188A.

Noveno, la honorable Cámara en el artículo 8°, del proyecto había aprobado “Exclusión de beneficios y subrogados”, para los anteriores delitos.

No se puede tener en cuenta este artículo por parte de la Comisión por cuanto la norma es de procedimiento y correspondería modificar la Ley 600 de 2000 que contiene el Código de Procedimiento Penal, y el proyecto que nos ocupa se refiere directamente a la parte sustantiva, esto es, a las modificaciones ya referidas del Código Penal. (Ley 599 de 2000).

Anotación final

Esta ponencia se presenta en la fecha, porque se estuvo a la espera de conocer las opiniones de algunas ONG nacionales e internacionales que querían aportar sus experiencias en el proyecto de ley. Sólo a fines del mes de mayo del presente año, conocí por escrito, algunos conceptos de dos ONG internacionales y la opinión del Gobierno Nacional a través del señor Viceministro de Justicia y del Derecho, quien se manifestó el 29 de mayo de 2002 en carta dirigida al suscrito.

Solicitud

Comedidamente solicito a los señores Miembros de la Comisión Primera del Senado se sirvan dar primer debate al Proyecto de ley número 190 de 2001 Senado, “por medio de la cual se reforma y adiciona la Ley 599 de 2000” con pliego de modificaciones que adjunto.

Del señor Presidente,

Dario Martínez Betancourt,

Senador de la República. Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY por medio de la cual se hacen unas reformas y adiciones al Código Penal (Ley 599 de 2000), se crea el capítulo trata de personas y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 188 de la Ley 599 de 2000, el cual quedara así:

Artículo 188. *Del tráfico de migrantes.* El que promueva, induzca, constriña, facilite, financie, colabore o de cualquier otra forma participe en la entrada o salida de personas del país, sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el ánimo de lucrarse o cualquier otro provecho para sí u otra persona, incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años y una multa de cincuenta (50) a (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la sentencia condenatoria.

Artículo 2°. En el Capítulo Quinto (de los delitos contra la autonomía personal) del título III (delitos contra la libertad individual y otras garantías), del libro segundo (parte especial. De los delitos en particular), de la Ley 599 de 2000, adiciónese un artículo nuevo 188A, el cual quedara así:

Artículo 188A. *Trata de Personas.* El que promueva, induzca constriña facilite, financie, colabore o participe en el traslado de una persona dentro del territorio nacional o al exterior recurriendo a cualquier forma de violencia, amenaza, o engaño, con fines de explotación, para que ejerza prostitución, pornografía, servidumbre por deudas, mendicidad, trabajo forzado, matrimonio servil, esclavitud con el propósito de obtener provecho económico o cualquier otro beneficio, para sí o para otra persona incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años y una multa de seiscientos (600) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales al momento de la sentencia condenatoria.

Artículo 3°. En el capítulo quinto (de los delitos contra la autonomía personal) del título III (delitos contra la libertad individual y otras garantías) del libro segundo (parte especial. De los delitos en particular), de la Ley 599 de 2000 adiciones, un artículo nuevo 188B, el cual quedará así:

Artículo 188B. *Circunstancias de agravación punitiva.* Las penas para los delitos descritos en los artículos 188 y 188A, se aumentará de una tercera parte a la mitad, cuando:

1. Cuando se realice en persona que padezca, inmadurez psicológica, trastorno mental, enajenación mental y trastorno psíquico, temporal o permanentemente o sea menor de 18 años.

2. Como consecuencia, la víctima resulte afectada en daño físico permanente y/o lesión psíquica, inmadurez mental, trastorno mental en forma temporal o permanente o daño en la salud de forma permanente.

3. El responsable sea cónyuge o compañero permanente o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil.

4. El autor o partícipe sea servidor público.

Parágrafo. Cuando las conductas descritas en los artículos 188 y 188A se realicen sobre menor de doce (12) años se aumentara en la mitad de la misma pena.

Artículo 4°. Deróguese el artículo 215 (Trata de Personas) de la Ley 599 de 2000.

Artículo 6°. Derógase el artículo 219 de libro segundo (parte especial de los delitos en particular) título IV (delitos contra la libertad, integridad y formación sexual) capítulo cuarto (Proxenetismo) artículo 219 turismo sexual.

Artículo 7°. Adiciónase el inciso primero del artículo 323 de la Ley 599 de 2000, el cual quedaría de la siguiente manera:

Artículo 323. *Lavado de activos.* El que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, custodie o administre bienes que tengan su origen mediano o inmediato en actividades de tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, delitos contra el sistema financiero, la administración pública, o vinculados con el producto de los delitos objeto de un concierto para delinquir, relacionada con el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de seis a quince años y multa de quinientos a cincuenta mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Del señor Presidente,

Darío Martínez Betancourt,
Senador de la República. Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 214 DE 2002 SENADO

por la cual se convierten en patrimonio cultural y educativo de la Nación unos establecimientos públicos de educación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

Cumplimos con la honrosa designación hecha por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de Senado, doctora María Cleofe Martínez, para presentar el informe sobre el Proyecto de ley número 103 de 2001 Cámara y 214 de 2002 Senado, de autoría del honorable Representante Samuel Ortegón Amaya.

La Capital de la República y buena parte del país, se conmovió en meses pasados ante el movimiento desarrollado por un grupo de niñas estudiantes de los colegios de que trata el presente proyecto. Durante varias fechas, consecutivamente estuvieron en pie de huelga por la afectación que se le hacía a sus centros de estudios y al curso de las actividades docentes que a ellas las afectaba.

El Liceo Femenino de Cundinamarca, Silveria Espinosa de Rendón y el Colegio Departamental Integrado de Fontibón tienen una larga trayectoria de servicio al estudiantado capitalino, compuesto en muy buena parte, por jóvenes provenientes del departamento de Cundinamarca o hijos de personas oriundas de dicho ente territorial.

El conflicto en que se enfrentaron los intereses económicos de Bogotá y el Departamento se fueron aclarando en el transcurso de las conversaciones con la buena voluntad presentada por ambas partes y la urgencia de resolver la situación de un número amplio de estudiantes.

Acorde con lo establecido por la Constitución Nacional en su artículo 302 la intervención del Congreso de la República para tratar de hacer formulaciones en lo referente al ordenamiento departamental, de manera particular cuando se trata de servicios públicos, es totalmente valedera.

La interacción de las dos partes en la solución del problema debe ser complementada, más allá de los aspectos de buena voluntad con la presencia de una Norma Legislativa que establezca soluciones proyectables que vayan más allá del sentir de los actuales Alcalde Distrital y Gobernador de Cundinamarca.

Consideramos que por medio de este proyecto de ley se resuelve de manera definitiva cualquier inquietud o discrepancia que pueda existir hacia el futuro.

Teniendo en cuenta los contenidos del proyecto nos permitimos solicitarle a la honorable Comisión Sexta del Senado su voto favorable al texto correspondiente.

De los honorables Senadores,

Samuel Moreno Rojas,
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 214 DE 2002 SENADO

por la cual se convierten en patrimonio cultural y educativo de la Nación unos establecimientos públicos de educación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los colegios públicos **Liceo Femenino de Cundinamarca**, ubicado en la Avenida Caracas número 23-24 Sur; **Silveria Espinosa de Rendón**, ubicado en la Carrera 58 número 10-95 y **Departamental Integrado de Fontibón**, ubicado en la Carrera 106 número 25-77; seguirán funcionando en la Capital de la República y serán patrimonio cultural y educativo de la Nación.

Artículo 2°. La administración de estas instituciones culturales y educativas continuará, como hasta ahora, a cargo del departamento de Cundinamarca con recursos propios y los procedentes del Sistema General de Participaciones de conformidad con la ley.

Artículo 3°. El departamento de Cundinamarca mantendrá la concurrencia en el mejoramiento locativo de estos planteles y buscará la participación del Distrito Capital y de la Nación.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Samuel Moreno Rojas,
Senador de la República.

* * *

INFORME DE ACUMULACION DE PROYECTOS PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 219 DE 2002 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los quinientos años del descubrimiento hispánico de Colombia y de la Gobernación de Coquivacoa, creada por la Corona de España, en la Península de La Guajira y se autorizan apropiaciones presupuestales para adelantar proyectos de infraestructura e interés social, cultural y ambiental.

PROYECTO DE LEY NUMERO 240 DE 2002

por la cual la Nación se asocia a la celebración del quinto centenario de la creación de la Gobernación de Coquivacoa en la Península de La Guajira, se establecen normas a favor de la cultura Wayúu y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente honorables Senadores:

En cumplimiento de mi deber, rindo informe de acumulación y ponencia para primer debate según la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República de los Proyectos de ley anunciados en el título, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 151 y 154 de la Ley 5ª de 1993.

Las iniciativas en reparto, son de autoría de los Parlamentarios Francisco Javier Daza Tovar y Wilder Guerra Curvelo, quienes coinciden

en su pretensión de exaltar los 500 años de la fundación de la Gobernación de Coquivacoa en la Península de La Guajira, dando a conocer las riquezas del proceso de poblamiento que se inició en el año 1501 época de la Corona Española.

Antecedentes

La Corona de Castilla creó la primera entidad política y territorial en el nuevo mundo, en la región conocida como la Península de La Guajira, territorios en los que posteriormente se establecería la Gran Colombia, para luego convertirse en las Repúblicas de Colombia y Venezuela.

La región de Coquivacoa corresponde geográficamente al extremo norte de la Península de La Guajira, incluida la costa oriental, más el golfo que lleva su mismo nombre, hasta llegar al golfo de Maracaibo, la región de Coro y aún las islas gigantes: Aruba, Bonaire y Curazao.

En el año de 1499 Alonso de Ojeda recorrió estas zonas costeras, las mismas que poco tiempo después explorara Rodrigo de Bastidas, reconociendo los promisorios atractivos económicos, geográficos y políticos, que esta región ofrecía para la conquista de la época; rápidamente corrieron las noticias sobre la existencia de grandes riquezas en esta región, el prominente Geógrafo Marín Fernández de Enciso afirmó en el año de 1519, que Coquivacoa era el único lugar en las indias en donde se había encontrado “Peso y toque para el Oro”¹.

La creación de la Gobernación de Coquivacoa representó un avance desde el punto de vista político para la Corona, en términos del Historiador Demetrio Ramos, la Corona buscó desconcentrar el Gobierno de las indias de las manos de Colón y ampliar las actividades exploratorias realizadas hasta entonces desde una sola base rectora: la Isla de Santo Domingo.

A partir de la creación de esta entidad política en tierra firme se emprendieron expediciones que pretendían descubrir muchos de los secretos ocultos en el nuevo continente.

Cabe destacar del contenido de estas iniciativas la intención de sus autores en reconocer y exaltar la cultura de la etnia Wayuú, cultura que tradicionalmente ha habitado esta importante región del territorio colombiano.

Contenido de los proyectos

El texto de la iniciativa del doctor Francisco Javier Daza Tovar, consta de tres (3) Artículos, en los que se expresa la vinculación de la Nación y el Congreso a la celebración de los quinientos años de la creación de la Gobernación de Coquivacoa.

El texto del proyecto de autoría del Senador Wilder Guerra Curvelo, contiene seis (6) artículos en los cuales se establece que la Nación y el Senado de la República se asocian a la celebración del quinto centenario de la Gobernación de Coquivacoa, y establece normas a favor de la Cultura Wayuú.

Se consagra el día 10 de julio, como fecha conmemorativa de la creación de la Gobernación de Coquivacoa.

El artículo segundo pretende reconocer, exaltar y proteger la Cultura Wayuú con sus valores, saberes, tradiciones y símbolos; para lo cual autoriza al Gobierno Nacional a la futura creación de la Escuela de Pesca Coquivacoa, para la formación y capacitación de los indígenas Wayuú.

De igual forma se autoriza al Gobierno para la creación del museo etnográfico e histórico de la cultura Wayuú, y la realización de las gestiones para lo organización de un censo de la etnia Wayuú, en lo posible con la colaboración de la República de Venezuela.

Modificaciones

Se propone la modificación del título del proyecto, con el fin de resaltar la Gobernación de La Guajira como territorio habitado por los pueblos de origen Wayuú.

Siguiendo el espíritu de las dos iniciativas antes citadas, se somete a consideración de los honorables Senadores la unificación de los textos en un cuerpo, con algunas modificaciones que adecuan su contenido a la más reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional y tiene en cuenta los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda materia de ordenación del gasto o realización de obras por parte del poder legislativo, dichas modificaciones se encuentran contempladas en el pliego de modificaciones anexo al presente informe.

Atendiendo a lo anterior y reconociendo la necesidad de exaltar la importancia histórica y étnica, de la otrora denominada Gobernación de Coquivacoa, me permito presentar la siguiente:

Proposición:

“Apruébese el informe de acumulación de los proyectos citados, y dese primer debate con las modificaciones propuestas contenidas en el pliego de modificaciones anexo al presente escrito”.

De los honorable Senadores,

Antonio Guerra de la Espriella,
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO ... DE 2002

por la cual la Nación se asocia a la celebración del quinto centenario de la creación de la Gobernación de La Guajira como parte integrante de la antigua Coquivacoa, se establecen normas a favor de la cultura Wayuú, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación y el Congreso de Colombia se asocian a la celebración del quinto centenario de la creación de la Gobernación de La Guajira como parte integrante de la antigua Coquivacoa, que constituyó la primera entidad política y territorial hispánica en tierra firme.

Establece el 10 de junio como fecha conmemorativa de la creación de la Gobernación de Coquivacoa como parte integrante de la antigua Coquivacoa.

Artículo 2º. Se reconoce, se exalta y se protege la cultura Wayuú, con sus valores, saberes, tradiciones y símbolos; se apoya su preservación y se estimula su desarrollo sostenible a partir de sus propios valores, todo ello, dentro del respeto a sus derechos y de conformidad con la reglamentación vigente, para lo cual se autoriza al Gobierno para:

a) Crear la Escuela de Pesca Coquivacoa para la formación y capacitación de los pescadores, con prelación de los indígenas Wayuú, con sede en la jurisdicción territorial del municipio de Uribia;

b) Crear el Museo Etnográfico e Histórico de la cultura Wayuú;

c) Realizar el segundo (2º) censo de la etnia Wayuú, en desarrollo de lo cual podrá adelantar las gestiones necesarias para obtener la colaboración y participación del Gobierno de la República de Venezuela.

Artículo 4º. Se autoriza al Gobierno Nacional a incorporar en las leyes de presupuesto, Ley de Apropiações y Plan Nacional de Desarrollo, a fin de lograr el diseño y construcción de las obras autorizadas en esta ley.

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Antonio Guerra de la Espriella,

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 222 DE 2002 SENADO

*por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección”,
hecho en Montreal el 1º de marzo de 1991.*

Honorables Senadores:

En cumplimiento del honroso encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de Senado rindo ponencia al Proyecto de ley número 222 de 2002 Senado, “por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección’, hecho en Montreal el 1º de marzo de 1991”.

Colombia como país, a lo largo de su historia, ha trabajado por mantener y fortalecer sus relaciones internacionales, y es así como ha participado activamente en la celebración de tratados y convenios tendientes a lograr una mayor colaboración entre los países con el fin darle solución a los problemas que aquejan a toda la humanidad; este es el caso de los explosivos plásticos que amenazan la seguridad no sólo de los países que la producen sino también de aquellos que se encuentran en la mira de los terroristas quienes los utilizan para la destrucción de aeronaves y cualquier otro objetivo.

Con este convenio se busca lograr que los países se interesen más en buscar medidas y crear instrumentos eficaces que logren contrarrestar la ofensiva terrorista la cual, como se ha visto en la actualidad, se ha intensificado.

¹ Wilder Guerra Curvelo, quinientos años de la Gobernación de Coquivacoa, julio de 2000.

El problema de muchos explosivos es la dificultad de ser detectados por las autoridades y en esa medida la marcación de ellos, especialmente de los conocidos como explosivos plásticos, es un mecanismo necesario no solo para su detección sino para la prevención de actos terroristas.

Los Estados así como las entidades internacionales encargadas de la aviación civil como el Consejo de la Organización de la Aviación Civil Internacional, han estado preocupados por el incremento de técnicas tendientes a evadir los controles de seguridad en los aeropuertos y demás sitios propensos a ser objeto de estos ataques y por esa razón es necesario que tanto los organismos internacionales como los Estados parte ejerzan control mediante la marcación de los explosivos y de otros mecanismos como la destrucción de los ya existentes que no estén en manos de la autoridad militar o que no estén autorizados por el Estado.

Colombia no puede ser ajena a la observancia de estas medidas pues vive directamente el flagelo del terrorismo que cobra cada día más víctimas inocentes. A pesar de no ser productor de tales explosivos sí sufre las consecuencias de la creación y utilización de las mismas y es por esa razón es que debe hacer uso de los medios existentes que limiten y eliminen el mal uso y manejo de los explosivos plásticos.

Con la ratificación de este Convenio el país no sólo estaría respetando lo que en materia de política internacional siempre ha propugnado: el respeto por los acuerdos y tratados que suscriba en materia de interés internacional y sobre todo nacional; sino que estaría dando un paso grande en la toma de medidas tendientes a evitar que se realicen actos terroristas que afecten el curso normal de la aviación en el país e incluso de la tranquilidad de los ciudadanos.

De lo anterior, se puede afirmar que Colombia siempre ha sido respetuoso en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y por lo tanto no ha dejado de tener un papel activo en el ámbito internacional lo cual le ha generado credibilidad frente a otros países quienes consideran a Colombia un Estado que defiende los convenios que suscribe y que toma parte en las decisiones más trascendentales de la humanidad.

Es así como la voluntad del Estado colombiano se ve reflejada en la firma de Convenios o Acuerdos que el Ejecutivo realiza con los organismos internacionales y los Estados, la cual se consolida con la ratificación por parte del Congreso. El presente caso, es de gran importancia para Colombia no sólo por las repercusiones internacionales del tema de los explosivos plásticos sino también porque interesan directamente al país en la medida en que estos cada vez son más utilizados en contra de los ciudadanos y la infraestructura del país, y que debido a la falta de mecanismos para controlarlos, como por ejemplo su detección, han generado preocupación de la comunidad internacional y del Estado colombiano.

La realidad que vive el mundo genera la necesidad de que los Estados, dentro de las organizaciones internacionales como la ONU, se reúnan para establecer los parámetros que se deberán seguir para contrarrestar y eliminar cualquier forma de violencia manifestada en terrorismo que ataque los derechos y libertades de las personas en cualquier lugar del mundo. No se puede negar que después de los lamentables hechos del 11 de septiembre de 2001, la comunidad internacional está más preocupada por la intensificación de actos en los cuales se utilizan toda clase de explosivos no detectables y que cobran la vida de cientos de personas además de generar caos en los países.

Colombia no puede quedarse atrás y debe hacer todo lo que esté a su alcance para lograr mayor eficacia en el control de actos terroristas pues ya ha sido víctima del uso indiscriminado de esta arma letal, como sucedió en 1989 con el avión de Avianca que cubría la ruta Bogotá-Cali en el que murieron más de 100 personas.

Nuestro país no puede ser ajeno al clamor de la comunidad internacional que pide mayor acción no sólo a los países que participan en la elaboración de los explosivos plásticos sino de todos aquellos que se ven directa o indirectamente afectados por la utilización de tales explosivos, más aún cuando el país ha vivido tragedias como consecuencia de muchos actos realizados por terroristas.

Igualmente vale la pena agregar que el Convenio entró en vigor el 21 de junio de 1998.

Contenido del Convenio

El Convenio consta de quince (15) artículos, de los cuales los cuatro primeros son de carácter verdaderamente sustantivo, y un anexo técnico,

el cual forma parte integrante del Convenio de conformidad con lo dispuesto en el artículo X.

Este convenio busca establecer como medida de control la marcación de los explosivos plásticos con el objeto de detectarlos y así evitar que sean utilizados para fines ilegales como la implantación de bombas en aeronaves. La detección busca que las autoridades tengan conocimiento del tráfico y utilización de estos explosivos.

En el caso de las autoridades militares existe una autorización para que los porten y utilicen en uso de sus funciones como la defensa del territorio nacional (artículo III).

El papel del Estado colombiano de ser ratificado este Convenio no se limitaría a exigir la marcación de los explosivos plásticos sino también en eliminar los existentes o convertirlos en sustancias inertes; para tal fin se previó la creación de un órgano que velará porque los países que ratifiquen el Convenio cumplan con las disposiciones del mismo y hagan uso de las medidas contempladas para los fines del Convenio. El órgano que se creó es la Comisión Técnica Internacional (artículos V y VI) sobre explosivos compuesta por los miembros que designe el Consejo de la Organización de la Aviación Civil Internacional, el cual proveerá a los Estados toda la información y capacitación necesarios para llevar a cabo el objeto de la Convención.

Solo resta decir que es uno de los fines del Estado colombiano proteger a los ciudadanos en su honra y bienes por lo cual debe tomar las medidas necesarias para que ello se cumpla, sin olvidar que su papel en el ámbito mundial le obligan a tener mayor participación en la creación y aplicación de soluciones a los problemas que afecten a toda la humanidad como es el caso del uso de explosivos y más concretamente del incremento del terrorismo en todas partes del mundo y bajo todas las modalidades.

Proposición final

Dar primer debate al Proyecto de ley número 222 de 2002 Senado, “por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección’, hecho en Montreal el primero (1°) de marzo de mil novecientos noventa y uno (1991)”.

De los honorables Senadores,

Rafael Orduz Medina,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 237 DE 2002 SENADO, 120 DE 2001 CAMARA

por la cual se crea el Sistema Nacional de Prevención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA), se establece su dirección y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo 31 de 2002

Doctora

María Cleofe Martínez Martínez

Presidente

Comisión Sexta

Senado de la República

Ciudad

Apreciada señora Presidente:

En cumplimiento de la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del Senado de la República me ha hecho como ponente del **Proyecto de ley número 237 de 2002 Senado, 120 de 2001 Cámara**, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Prevención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA), se establece su dirección y se dictan otras disposiciones”, me permito someter a su consideración y a la de los honorables Senadores de la Comisión el siguiente documento que incluye tres puntos:

1. Ponencia.
2. Proposición.
3. Pliego de modificaciones propuesto.
4. Articulado propuesto al proyecto de ley.

1. Ponencia

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 237 de 2002 Senado, 120 de 2001 Cámara, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Prevención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA), se establece su dirección y se dictan otras disposiciones”.

A partir de 1998, el tema del consumo de drogas se empezó a afrontar desde una nueva perspectiva. En primer lugar, se le confirió al tema autonomía propia decidiendo separar los órganos que se ocupan del control de la oferta, es decir, los de carácter policivo; y de la que abordarían el tema de la reducción de la demanda del consumo de drogas.

Esta nueva tendencia, está acorde con el discurso de la responsabilidad compartida, interdependencia y equilibrio en el manejo de la problemática de las drogas, que son los principios que hoy priman en el ámbito internacional.

Colombia, por su parte, empezó a reconocer que a nivel interno existen diferentes manifestaciones del problema de la droga, entre ellas el consumo que aunque no se presenta en las proporciones de otros países, si merecía ser tratado como un tema autónomo siendo necesaria la creación de un órgano especializado responsable *exclusivamente* de la ejecución de los objetivos, metas y acciones sobre reducción de la demanda previstas en el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas¹.

Para materializar esta acción, se creó el Programa Presidencial para Afrontar el Consumo de Drogas, Rumbos, como una dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Rumbos tomó la responsabilidad de dar a conocer con mayor precisión las tendencias de consumo, promoviendo la recolección, análisis y difusión de información, facilitando a los formuladores y ejecutores de políticas de este campo la toma de decisiones sobre los planes y programas que se encuentran bajo su responsabilidad.

Todos estos avances alcanzados por Colombia durante estos años, podrán cristalizarse en forma permanente con la aprobación de este Proyecto de Ley, mediante el cual se crea el Sistema Nacional de Prevención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA).

De aprobarse esta iniciativa, le daría vida al nuevo Sistema siendo parte del mismo un conjunto de entidades e instituciones gubernamentales y ONG, cuyos objetivos contemplen procesos de prevención del consumo de sustancias psicoactivas y problemas con él asociados, con alternativas preventivas, terapéuticas, de rehabilitación y de reinserción social.

Coordinación Interinstitucional

A la fecha es necesario coordinar los esfuerzos, aún dispersos, para afrontar al interior del Estado, el consumo de drogas. El proyecto ofrece la posibilidad de institucionalizar un sistema que permitirá la coordinación interinstitucional, no sólo desde la óptica política sino también desde el ámbito de lo técnico.

Lejos de ser un *sistema burocrático*, lo que se está decidiendo es la conformación de espacios de coordinación política y técnica, en donde se estaría maximizando el potencial del Estado y de las instituciones legalmente constituidas dedicadas a la prevención y tratamiento para enfrentar el problema del consumo.

No se debe olvidar que el consumo de sustancias legales e ilegales es el producto de múltiples causas de orden social, económico, cultural y político (nacionales e internacionales), que genera problemas personales, familiares y sociales. Para abordar esta problemática deben intervenir no sólo los órganos responsables de la salud sino también los que se ocupan de la educación, la economía, el trabajo, la justicia, y las instituciones que protegen el bienestar de la niñez, la juventud y la familia. A su vez, se requiere de la participación de quienes formulan las políticas de prevención de orden nacional y local.

Por estas razones, el Sistema nacional de prevención integral no deberá estar adscrito a un Ministerio sino que debe ser coordinado por el Departamento Administrativo de Presidencia, quien por su condición suprasectorial tiene la facilidad de orientar y diseñar las políticas de prevención de orden nacional en los distintos aspectos relacionados con el consumo de drogas.

Como lo presenta el texto del proyecto de ley en mención, cada uno de los espacios que operan bajo la coordinación del Sistema Nacional de Prevención Integral, cumplen funciones específicas. De una parte, el Consejo Nacional de Prevención Integral sería el ente de coordinación política en donde estarían sentados principalmente los altos funcionarios del Estado relacionados con la temática.

La integración del Consejo ha sido objeto de amplia discusión a lo largo del trámite del proyecto de ley para hacerla lo más ágil, completa y eficaz posible.

El texto del proyecto propone que la Presidencia del Consejo la ejerza el Director del Programa Rumbos, debido a que éste es un problema del

consumo multicausal que no es competencia propia de un Ministerio en particular. Sin embargo, debido a que el Consejo está principalmente compuesto por Ministros, se ha considerado conveniente volver a la redacción inicialmente propuesta, en donde el señor Presidente de la República, por su jerarquía, debe ser quien presida el Consejo Nacional de Prevención Integral dejando al Director de Rumbos como miembro del mismo, debido a la inmensa responsabilidad que le cabe en el debido funcionamiento de la política de reducción de la demanda de drogas y demás temas inherentes.

Así mismo, la Unidad Técnica de Prevención Interinstitucional de Gestión, que hoy opera bajo la coordinación de Rumbos, es el espacio técnico de discusión en donde se elaboran propuestas sobre reducción de la demanda, que serían adoptadas por el Consejo Nacional de Prevención Integral.

Finalmente, el Observatorio Colombiano sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas es un sistema de información del Programa Presidencial Rumbos responsable del recaudo, análisis y difusión de información sobre consumo, ajeno a la toma de decisiones políticas. Mientras que la Comisión Nacional de Investigación señalada en el Artículo 19, funcionaría como un espacio académico en donde las universidades y centros de investigación del país, podrán discutir las investigaciones que se han realizado sobre la materia y proponer áreas de investigación en las que se necesita trabajar.

Se ha considerado importante precisar la manera como se conformará la Comisión Nacional de Investigación, motivo por el cual se ha incluido un parágrafo al artículo 19 en el cual se especifica que el Programa Presidencial Rumbos deberá, en un término no mayor de sesenta (60) días contados a partir de la sanción de la presente ley, conformar dicha comisión.

Costos del Sistema Nacional de Prevención Integral

Este Proyecto de Ley está acorde con las políticas de austeridad del Estado, pues el Sistema Nacional de Prevención Integral será un órgano ensamblado principalmente por representantes de instituciones existentes, que trabajan en el tema de prevención del consumo de sustancias psicoactivas. La conformación del mismo no acarrea la contratación de personal adicional distinto al que hoy integra el Programa Presidencial Rumbos. Este Programa continuará siendo parte de la estructura actual del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Adicionalmente con este proyecto, dejará de ser un programa presidencial para convertirse en una política de Estado.

Rumbos, política del Estado colombiano para enfrentar el consumo de las drogas

Durante los últimos cuatro años, éste programa Presidencial intervino en espacios nacionales e internacionales dando a conocer sus acciones con una adecuada relevancia al tema de reducción de la demanda dentro de la política de drogas. En este sentido, trabajó en la construcción de una imagen alrededor del nombre Programa Presidencial Rumbos, hasta alcanzar el reconocimiento de la comunidad internacional que le permitió acceder a la consecución de recursos para el desarrollo de su gestión.

Por lo anterior, el Proyecto de ley propone preservar el nombre Rumbos con el propósito de fortalecer la construcción, el diseño y posicionamiento ante la opinión pública nacional e internacional que hoy identifica la entidad a donde se puede acudir en busca de información sobre el consumo en Colombia.

Contempla además las funciones que Rumbos desempeñaría en esta nueva etapa. Entre otras tiene la misión de:

Elaborar la propuesta de políticas y planes nacionales en materia de prevención integral, para ser presentada a consideración del Consejo Nacional de Prevención.

Coordinar con los organismos y entidades públicas y privadas, la planeación, desarrollo, seguimiento y evaluación de sus políticas y planes, promoviendo su articulación en red, en el marco de las políticas estatales.

Participar con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la gestión y desarrollo de convenios bilaterales y multilaterales relacionados con la prevención, tratamiento y reinserción social frente al consumo de sustancias psicoactivas.

¹ El Plan Nacional de Lucha contra las Drogas es la política oficial de la administración mediante la cual se establecen los objetivos, las metas y las acciones para combatir el problema de las drogas.

Concertar con el sector educativo los planes y programas de prevención integral frente al consumo y problemas con él asociados, al igual que conformar y coordinar una Comisión Nacional Interinstitucional de Investigación, para definir con ella las líneas de investigación relacionadas con la prevención integral y determinar su funcionamiento.

Velar porque las autoridades gubernamentales del orden nacional, departamental, distrital y municipal adopten e institucionalicen programas de prevención integral de consumo.

Concertar con las entidades territoriales la inclusión de la prevención integral en sus respectivos planes de desarrollo, de conformidad con los procedimientos establecidos en la Constitución Política y en la ley.

Realizar la evaluación y seguimiento de programas de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas que se efectúen en el país.

Finalmente, ejercer la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Prevención Integral, y asistir con voz y voto en representación del Consejo Nacional de Prevención Integral en las sesiones del Consejo Nacional de Estupefacientes.

Descentralización de la Prevención del Consumo

El Proyecto de ley plantea que el Sistema Nacional de Prevención se extenderá por cada entidad territorial que organizará su respectivo sistema de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas de acuerdo con su cultura, políticas y plan de desarrollo.

Las entidades territoriales del orden departamental, distrital y municipal, crearán comités u organismos encargados de la prevención integral del consumo, responsables de la formulación y desarrollo del respectivo plan de prevención integral, el cual será parte del plan de desarrollo departamental, distrital o municipal.

Cada comité u organismo de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) será presidido por el Gobernador o el Alcalde según la entidad territorial a que corresponda.

De esta forma se comprometerá a los funcionarios públicos responsables de la dirección de estos entes territoriales, en un trabajo mancomunado en relación con la reducción de la demanda, lo que afianzará la descentralización administrativa con base en políticas unificadas.

2. Proposición

Por las anteriores consideraciones me permito proponer a los Honorables Senadores dar primer debate al Proyecto de ley número 237 de 2002 Senado, 120 de 2001 Cámara, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Prevención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA), se establece su dirección y se dictan otras disposiciones”, con las adiciones y modificaciones al articulado anexo.

Firma ilegible.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto de las modificaciones y adiciones (en negrilla y subrayado) introducidas por el ponente al Proyecto de ley número 237 de 2002 Senado y número 120 de 2001 Cámara, los cuales no alteran la esencia del mismo y si resuelven vacíos importantes:

Artículo 6°. *Consejo Nacional de Prevención Integral.* Créase el Consejo Nacional de Prevención Integral adscrito a la Presidencia de la República, de carácter permanente e integrado así:

1. **El Presidente de la República o su delegado, quien lo presidirá.**
2. **El Director del Programa Presidencial Rumbos.**
3. Ministro del Interior.
4. (...).

Artículo 19. *Estudios e investigaciones especializados.* El Programa Presidencial Rumbos y la Comisión Nacional de Investigación ...

Parágrafo. La Comisión Nacional de Investigaciones será conformada por el Programa Presidencial Rumbos en un término no mayor de sesenta (60) días, contados a partir de la sanción de la presente ley.

Firma ilegible.

ARTICULADO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 237 DE 2002 SENADO, 120 DE 2001 CAMARA *por la cual se crea el Sistema Nacional de Prevención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA), se establece su dirección y se dictan otras disposiciones.*

Definiciones y principios

Artículo 1°. *Definición.* Para los efectos de la presente ley, se entiende por prevención integral el proceso de promoción y desarrollo humano, individual y social a través del cual se formulan, orientan y ejecutan un conjunto de políticas, planes, programas, proyectos y estrategias, tendientes a fortalecer la capacidad de las personas, familias, comunidades y sociedad para comprender, evitar y reducir la problemática del consumo de sustancias psicoactivas y los problemas con ella asociados, sobre la base de la transformación cultural y del mejoramiento de la calidad de vida, ofreciendo alternativas de tipo preventivo, terapéutico, de rehabilitación y de reinserción social, entre otras.

En desarrollo de los deberes que le corresponden, concurrirán a la prevención integral, en forma conjunta y coordinada, la persona, la familia, la comunidad, la sociedad y el Estado.

Parágrafo. En el contexto de esta ley se entiende por sustancias psicoactivas todas aquellas que ejercen una acción sobre el sistema nervioso central y que tienen la capacidad de modificar su nivel de funcionamiento, aumentándolo o disminuyéndolo o alterando el campo de conciencia.

Artículo 2°. *Principios.* El Sistema Nacional de Prevención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas estará sujeto, entre otros, a los siguientes principios:

1. ***Respeto a la dignidad del ser humano.*** La política general que se trace en materia de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas se enmarcará en el respeto a los principios fundamentales que se encuentran consagrados en la Constitución Política de Colombia y de manera particular, en el libre desarrollo de la personalidad, la defensa de los derechos del menor y el respeto a la diversidad étnica y cultural.

2. ***La corresponsabilidad y libre determinación.*** El sistema contribuirá a la consolidación de la corresponsabilidad que debe existir entre todos los Estados y a la libre determinación de la Nación colombiana frente a la problemática de las drogas.

3. ***Reciprocidad e interdependencia intersectorial.*** Ante la complejidad y suprasectorialidad del fenómeno cultural de las drogas, el Sistema se regirá por un proceso permanente de interdependencia y articulación entre sectores y entidades de carácter gubernamental y no gubernamental, entre las cuales figuran las organizaciones, asociaciones y grupos de la sociedad civil, sin menoscabar la especificidad de cada uno de ellos.

4. ***Solidaridad.*** El sistema promoverá la corresponsabilidad y mutuo apoyo entre las personas, grupos étnicos, sectores económicos, regiones, comunidades y grupos étnicos entre otros, bajo el principio de la equidad social y construcción participativa.

5. ***Eficiencia y racionalidad.*** El sistema garantizará la equidad, eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos y la participación de la sociedad en la dirección y control del mismo.

CAPITULO II

Sistema Nacional de Prevención Integral Objetivos, estructura, funciones y recursos

Artículo 3°. *Creación.* Créase el Sistema Nacional de Prevención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas, integrado por el conjunto de entidades e instituciones gubernamentales y no gubernamentales entre las cuales figuran las organizaciones, asociaciones y grupos de la sociedad civil, cuyos objetivos contemplen procesos de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas y problemas con él asociados, mediante alternativas preventivas, terapéuticas, de rehabilitación y de reinserción social. En esta materia, dichas entidades se sujetarán a lo dispuesto en la presente ley y las normas que la reglamenten, en las decisiones de la Presidencia de la República y del Consejo Nacional de Prevención Integral.

Artículo 4°. *Objetivos.* El Sistema Nacional de Prevención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas tendrá, entre otros, los siguientes objetivos:

1. Orientar la coordinación, desarrollo y fortalecimiento de las políticas, planes, programas, proyectos y estrategias de prevención integral del

consumo de sustancias psicoactivas (SPA), lícitas e ilícitas, y problemas con él asociados, con todos los integrantes del sistema.

2. Promover que cada entidad oficial del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local incluya en su plan de desarrollo un programa permanente de prevención integral, al cual se le asignen los recursos necesarios.

5. Desarrollar actividades relacionadas con procesos fundamentales tales como: institucionalización y creación de redes de prevención integral; formación y capacitación; investigación, evaluación y sistematización de información; comunicación y uso de medios masivos y alternativos; promoción y mantenimiento de la salud; producción y trabajo, participación y organización comunitaria y cooperación internacional.

Artículo 5°. *Orientación y control del sistema.* El Sistema Nacional de Prevención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas estará bajo la orientación y control del Presidente de la República y del Consejo Nacional de Prevención Integral; y atenderá las políticas, planes, programas, proyectos y estrategias del Estado colombiano frente al consumo de sustancias psicoactivas (SPA).

Artículo 6°. *Consejo Nacional de Prevención Integral.* Créase el Consejo Nacional de Prevención Integral adscrito a la Presidencia de la República, de carácter permanente e integrado así:

1. El Presidente de la República o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Director del Programa Presidencial Rumbos.
3. Ministro del Interior.
4. Ministro de Justicia y del Derecho.
5. Ministro de Salud.
6. Ministro de Educación Nacional.
7. Ministro de Trabajo y Seguridad Social.
8. Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
9. Representante de las entidades que ofrecen programas de tratamiento y reinserción social de consumidores de sustancias psicoactivas, SPA.

Parágrafo 1°. Los Ministros podrán, cuando fuere el caso, delegar en el viceministro su asistencia a las reuniones del Consejo.

Parágrafo 2°. La representación señalada en el numeral 8 se elegirá para período de dos años, previa convocatoria que efectúe la Dirección del Programa Presidencial Rumbos, en donde se señalarán los requisitos de inscripción y elección.

Parágrafo 3°. La Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Prevención estará a cargo del Programa Presidencial Rumbos.

Artículo 7°. *Funciones del Consejo Nacional de Prevención Integral.* El Consejo Nacional de Prevención Integral tendrá las siguientes funciones:

1. Asistir al Presidente de la República en el diseño y formulación de las políticas y planes destinados a promover la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción social frente al consumo de sustancias psicoactivas (SPA).
2. Fijar los principios, prioridades y criterios que deben seguirse para la adopción de los programas de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) por parte de las entidades públicas y privadas.
3. Establecer con el Ministerio de Salud las orientaciones y criterios básicos para la prestación de los servicios de prevención, así como los de tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los consumidores de sustancias psicoactivas (SPA).
4. Establecer, de común acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, los parámetros para que las entidades y organismos del sector educativo desarrollen planes y programas de prevención integral.
5. Solicitar a las entidades y organismos que integran el Sistema Nacional de Prevención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas, informes, colaboración, apoyo y asesoría en relación con sus procesos de prevención integral, cuando las circunstancias lo ameriten.
6. Expedir su propio reglamento.

Artículo 8°. *Dirección y coordinación del sistema.* La dirección y coordinación del Sistema Nacional de Prevención Integral estará a cargo de la Presidencia de la República a través del Programa Presidencial Rumbos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o el que haga sus veces.

Parágrafo 1°. El Programa Presidencial Rumbos conformará y presidirá una Unidad Técnica Interinstitucional de gestión, planeación, concertación, evaluación, seguimiento y conceptualización en relación con prevención integral cuyas propuestas pondrá a consideración del Consejo Nacional de Prevención.

Parágrafo 2°. La dirección del Programa Presidencial Rumbos estará a cargo de una persona con trayectoria académica e investigativa y experiencia en prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA), de libre nombramiento y remoción, designado por quien ejerza la Presidencia de la República.

Artículo 9. *Funciones.* Son funciones del Programa Presidencial Rumbos los siguientes:

1. Elaborar la propuesta de políticas y planes nacionales en materia de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA), para ser presentada a consideración del Presidente de la República por el Consejo Nacional de Prevención.

2. Coordinar con los organismos y entidades públicas y privadas, entre las cuales se encuentran las organizaciones, asociaciones y grupos de la sociedad civil, ejecutoras de acciones de prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción social, la planeación, desarrollo, seguimiento y evaluación de sus políticas y planes, promoviendo su articulación en red, en el marco de las políticas estatales.

3. Participar con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la gestión y desarrollo de convenios bilaterales y multilaterales relacionados con la prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción social frente al consumo de sustancias psicoactivas, SPA.

4. Concertar con el Ministerio del Interior la estructuración y desarrollo de programas de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) con los grupos poblacionales que atiende.

5. Concertar con el sector educativo, en especial con el Ministerio de Educación Nacional y sus entidades y organismos adscritos y vinculados, la Junta Nacional de Educación, JUNE, el Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, el Consejo Nacional de Acreditación, CNA, o los organismos que hagan sus veces, así como con las Secretarías de Educación departamentales, distritales y municipales, los planes y programas de prevención integral frente al consumo de sustancias psicoactivas (SPA) y problemas con él asociados.

6. Conformar y coordinar una Comisión Nacional Interinstitucional de Investigación, definir con ella las líneas de investigación relacionadas con la prevención integral y el consumo de sustancias psicoactivas (SPA) y determinar su funcionamiento.

7. Estructurar y coordinar el funcionamiento del Observatorio Colombiano sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas para sustituir el Observatorio de Drogas creado mediante Directiva Presidencial número 14 del 5 de diciembre de 1996.

8. Velar porque las autoridades gubernamentales del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local adopten e institucionalicen programas de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA).

9. Gestionar la consecución, distribución y asignación de recursos provenientes de organismos o entidades de carácter nacional e internacional, destinados a apoyar y financiar programas y proyectos encaminados a la prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA), tratamiento, rehabilitación y reinserción social.

10. Participar con el Ministerio de Salud en la definición de lineamientos para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas (SPA), tratamiento, rehabilitación y reinserción social a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS.

11. Concertar con las entidades territoriales la inclusión de la prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) y problemas con él asociados, en sus respectivos planes de desarrollo, de conformidad con los procedimientos establecidos en la Constitución Política y en la ley.

12. Realizar la evaluación y seguimiento de programas de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA), que se efectúen en el país.

13. Estructurar y promover el desarrollo de estrategias de comunicación en materia de prevención integral por medios masivos y alternativos, incluidos los mensajes de datos por medios electrónicos.

14. Establecer, de común acuerdo con los demás ministerios y entidades oficiales del orden nacional, departamental, distrital y municipal, las orientaciones, parámetros y criterios que han de guiar el desarrollo de sus respectivos procesos y acciones de prevención integral según sean su misión, objetivos y población beneficiaria.

15. Ejercer la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Prevención Integral.

16. Asistir, con voz y voto, en representación del Consejo Nacional de Prevención Integral a las sesiones del Consejo Nacional de estupefacientes.

17. Las demás funciones que le asignen los decretos reglamentarios.

Artículo 10. *Estructura del Programa Presidencial Rumbos*. El Programa Presidencial Rumbos funcionará de manera permanente como parte de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y contará con una organización flexible que garantice, entre otros, el cumplimiento de los objetivos y procesos fundamentales de institucionalización y creación de redes; formación y capacitación; investigación, evaluación y sistematización de información; comunicación y uso de medios masivos y alternativos; promoción y mantenimiento de la salud; producción y trabajo; participación y organización comunitaria y cooperación internacional; conforme con la planta de personal que adopte el Gobierno Nacional, sin que represente costos adicionales a la actual planta de personal de la Presidencia de la República.

El Plan de Prevención Integral de Consumo de sustancias psicoactivas hará parte del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 11. *Recursos*. Autorízase al Gobierno Nacional para incluir dentro del presupuesto los recursos necesarios para financiar los gastos de funcionamiento que requiera el Consejo Nacional de Prevención Integral y el Programa Presidencial Rumbos para el debido desarrollo de sus funciones, conforme a las normas constitucionales y orgánicas en materia presupuestal.

Se apropiarán recursos para financiar los programas de rehabilitación de drogadictos que adopten las entidades públicas o privadas que hagan parte del Sistema Nacional de Prevención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas.

CAPITULO III

Entidades territoriales

Organización y competencias

Artículo 12. *Sistema de Prevención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas en los entes territoriales*. Cada entidad territorial organizará su respectivo sistema de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) de acuerdo con su cultura, políticas y plan de desarrollo, y de conformidad con lo previsto en la presente ley.

Artículo 13. *Comités de Prevención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA)*. Las entidades territoriales del orden departamental, distrital y municipal, crearán comités u organismos encargados de la prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA), responsables de la formulación y desarrollo del respectivo plan de prevención integral, el cual será parte del plan de desarrollo departamental, distrital o municipal.

Cada comité u organismo de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) será presidido por el Gobernador o el Alcalde según la entidad territorial a que corresponda, quien podrá delegar esta función en una Secretaría de Despacho o Jefatura de Oficina.

Los comités designarán una coordinación que a la vez ejercerá la Secretaría Técnica y se encargará de hacer efectivas las decisiones del comité u organismo, conforme con la reglamentación que para el efecto expida la Gobernación o la Alcaldía. Tendrán, en lo posible, análoga composición a la del Consejo Nacional de Prevención Integral, contando con la participación de entidades e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, entre las cuales están las organizaciones, asociaciones y grupos de la sociedad civil, responsables de la prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) en su respectivo ámbito territorial.

Los comités u organismos previstos en el inciso anterior asesorarán y coordinarán con los entes públicos y privados de la respectiva jurisdicción, la formulación, desarrollo, evaluación y seguimiento de los planes, programas, proyectos y estrategias, relativos a la prevención integral de que trata la presente ley.

Parágrafo. A partir de la vigencia de esta ley, los actuales comités departamentales, distritales y municipales de prevención y control se fusionarán con los organismos de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) previstos en el presente artículo. Las funciones diferentes a las de la prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) y problemas con él asociados que tenían asignadas estos comités, serán asumidas por los consejos seccionales de Estupefacientes y por los organismos que para tal efecto se establezcan.

Artículo 14. *Planes y proyectos de entidades territoriales*. En los planes de desarrollo de las entidades territoriales deberá incluirse la prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) para hacer efectivas las disposiciones de la presente ley y de conformidad con lo establecido, en esta materia, en la Constitución Política y en la ley.

El Programa Presidencial Rumbos y los comités de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) asesorarán a las gobernaciones y alcaldías en el diseño, elaboración y ejecución de planes y proyectos de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) que contarán con los recursos necesarios para su desarrollo. La omisión o renuencia al cumplimiento de estos compromisos en las entidades territoriales dará lugar a las acciones legales pertinentes contra los funcionarios responsables.

CAPITULO IV

Cooperación internacional

Artículo 15. *Cooperación internacional*. El Programa Presidencial Rumbos gestionará y emitirá concepto ante las autoridades competentes en relación con los proyectos, convenios o compromisos en materia de prevención del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) o reducción de la demanda, suscritos entre Colombia y otros países y organismos internacionales.

Artículo 16. *Coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores*. El Programa Presidencial Rumbos, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, velará por el cumplimiento de los compromisos internacionales que adquiera Colombia en materia de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA).

CAPITULO V

Cooperación

Artículo 17. *Cooperación interadministrativa*. El Consejo Nacional de Prevención Integral y el Programa Presidencial Rumbos deberán trabajar coordinadamente con el Consejo Nacional de Estupefacientes y la Dirección Nacional de Estupefacientes con el fin de mantener la articulación entre los respectivos planes, para lo cual se establecerán los mecanismos que sean pertinentes.

Artículo 18. *Cooperación de los organismos Estatales*. Todo organismo, entidad o dependencia que haga parte, esté adscrita o vinculada a la Rama Ejecutiva del poder público en el orden nacional y que sea responsable de acciones de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA), en cuanto a prevención, tratamiento, **rehabilitación** o reinserción social, debe establecer mecanismos permanentes de coordinación y cooperación con el Programa Presidencial Rumbos.

CAPITULO VI

Investigación, educación y comunicación en prevención integral

Artículo 19. *Estudios e investigaciones especializados*. El Programa Presidencial Rumbos y la Comisión Nacional de Investigación en coordinación con la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y con Centros de Investigación e Instituciones de Educación Superior, IES, establecerán convenios con el objeto de orientar, promover, asesorar, fomentar y realizar investigaciones y programas de estudios especializados en materia de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas.

Parágrafo. La Comisión Nacional de Investigación, será conformada por el Programa Presidencial Rumbos en un término no mayor de sesenta (60) días, contados a partir de la sanción de la presente ley.

Artículo 20. *Compromiso con la prevención integral.* Las instituciones oficiales y privadas responsables de la formación de educadores incluirán en sus planes y programas la **formación** en prevención integral de problemas socialmente relevantes, especialmente frente al consumo de sustancias psicoactivas, como requisito indispensable para la acreditación previa.

Artículo 21. *Planes y proyectos educativos institucionales.* Las entidades responsables de orientar y dirigir la educación en los distintos ámbitos territoriales y las instituciones educativas públicas y privadas de todos los niveles, incluirán en sus proyectos educativos institucionales o en sus planes institucionales un programa permanente de prevención integral de problemas socialmente relevantes, especialmente frente al consumo de sustancias psicoactivas (SPA).

Artículo 22. *Programas de educación superior.* De conformidad con los fines y objetivos previstos en la Ley 30 de 1992, sobre todo los referidos al logro de la autonomía personal y de la formación integral de los colombianos y en el marco de la autonomía universitaria, las instituciones de educación superior ofrecerán y desarrollarán programas con la temática de prevención integral de problemas socialmente relevantes, en particular sobre el consumo de sustancias psicoactivas. Tales programas pueden hacer parte de la oferta de educación continuada que desarrollan las instituciones de educación superior.

Artículo 23. *Medios de comunicación.* Todos los medios masivos de comunicación social, prensa, radiodifusión, televisión y los mensajes de datos en medios electrónicos destinados a la comercialización de productos, bienes y servicios, estarán obligados a destinar espacios para la prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA), conforme con la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Comunicaciones, previa concertación con el Consejo Nacional de Prevención Integral y el Programa Presidencial Rumbos. Lo establecido por la Ley 30 de 1986 y por sus decretos reglamentarios continuará vigente en lo relacionado con la estrategia de comunicaciones frente a otras manifestaciones del problema de las drogas.

Artículo 24. *Obligatoriedad.* Los Ministros de Educación Nacional, Salud, Justicia y del Derecho, Trabajo y Seguridad Social, Comunicaciones, Cultura, del Interior; los directores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, y del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, los secretarios de Educación departamentales, distritales y municipales y los rectores o directores de las instituciones oficiales de educación superior y de los centros educativos de preescolar, básica y media deberán incluir en los planes, proyectos y programas de la entidad respectiva la prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) dirigida a la población objeto de su área, conforme con las directrices fijadas por el Consejo Nacional de Prevención Integral.

Todas las entidades oficiales y privadas velarán porque la dependencia encargada de la dirección y desarrollo del talento humano o de gestión humana implemente acciones de prevención integral del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) para los empleados de su entidad, conforme con los lineamientos definidos por el Consejo Nacional de Prevención Integral.

Parágrafo. La omisión o renuencia injustificada por parte de los funcionarios de las entidades estatales para el cumplimiento de las funciones señaladas en el presente artículo, será causal de mala conducta.

Artículo 25. *Competencias y funciones.* Las funciones y competencias asignados a la Dirección Nacional de Estupefacientes en materia de prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción social del consumo de sustancias psicoactivas o reducción de la demanda, quedarán a cargo del Programa Presidencial Rumbos.

Artículo 26. *Relación entre Consejos Nacionales.* Para efectos de mantener la unidad de la política de Estado en materia de drogas, el Consejo Nacional de Prevención Integral y el Consejo Nacional de Estupefacientes mantendrán una estrecha relación de cooperación y coordinación.

Artículo 27. *Supresión de un comité.* A partir de la vigencia de la presente ley suprimase el Comité Técnico Asesor de Prevención

Nacional de la Farmacodependencia, creado por el artículo 95 de la Ley 30 de 1986.

Artículo 28. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

José Ignacio Vives Menotti,
Senador ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 239 DE 2002 SENADO

por la cual se establecen calidades para la selección de los candidatos a los cargos de Contralor General de la República, Contralor Distrital de Bogotá y Contralores Departamentales, Distritales y Municipales.

Doctor

JOSE RENAN TRUJILLO

Presidente Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

E. S. D.

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 239 de 2002 Senado.

Rindo ponencia para primer debate del Proyecto de la Referencia, por la cual se establecen calidades para la selección de los candidatos a los cargos de Contralor General de la República, Contralor Distrital de Bogotá y Contralores Departamentales, Distritales y Municipales.

El texto aprobado por la Cámara de Representantes, desnaturalizó parcialmente el Proyecto de ley original presentado por el Representante a la Cámara, Germán Navas Talero.

Amigos como somos de establecer un mínimo de requisitos para el desempeño de ciertos cargos incluidos los de elección popular, no nos parece acertado que se hayan establecido equivalencias por experiencia que hagan desaparecer la pre-eminencia y el valor de la formación académica mediante el título de postgrado, con niveles mínimos de maestría o de especialización en áreas relacionadas con el ejercicio del cargo de Contralor.

De allí que, me parezca importante retomar el Proyecto de ley original, excluyendo las equivalencias mencionadas. Mayormente si dentro de los requisitos adicionales para desempeñar el cargo de Contralor está además de los títulos académicos citados, la experiencia laboral en el sector público no inferior a diez (10) años en forma general y de tres (3) años en cargos del nivel directivo o asesor en organismos de control. Se suprime la experiencia laboral como contratista por considerar esa exigencia abiertamente imprecisa y no relacionada directamente con el cargo a desempeñar.

No sobra decir que el Proyecto de ley, se encuentra ajustado a la Carta Fundamental y avanza en forma muy importante en la estipulación de calidades complementarias que son absolutamente necesarias para ejercer el control fiscal en forma idónea y proba.

Lo ideal hubiese sido avanzar en la dirección del concurso de méritos para acceder a esos cargos, solo que nos invade alguna duda de inconstitucionalidad. Por ejemplo, la terna que se elabora para postular el Contralor General de la República, es elaborada sin un llamamiento público para concursar, se impone en nuestro actual sistema el tráfico de influencias de carácter político y de roscas de amigos que terminan engendrando toda clase de clientelismos, incluido el judicial. Hasta ahora, no hemos podido entender por qué los Constituyentes del año de 1991, inmiscuyeron a las Altas Cortes en actos eminentemente políticos, emanados del Congreso Nacional, facultándolos para postular a altos funcionarios de control.

En consecuencia, solicito a la Comisión Primera del Senado, dar primer debate al Proyecto de ley número 239 de 2002 Senado, "por la cual se establecen calidades para la selección de los candidatos a los cargos de Contralor General de la República, Contralor Distrital de Bogotá y Contralores Departamentales, Distritales y Municipales", con el texto de Pliego de Modificaciones que adjunto.

Del señor Presidente,

Dario Martínez Betancourt,
Senador de la República. Ponente.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 239 DE 2002 SENADO**

por la cual se establecen calidades para la selección de los candidatos a los cargos de Contralor General de la República, Contralor Distrital de Bogotá y Contralores Departamentales, Distritales y Municipales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Para ser postulado como candidato al cargo de Contralor General de la República, además de acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 267 de la Constitución, se requieren las siguientes calidades:

- a) Tener título de postgrado con nivel mínimo de maestría en áreas relacionadas con el ejercicio del cargo;
- b) Acreditar experiencia laboral en el sector público, como servidor público, no inferior a diez (10) años;
- c) Acreditar experiencia laboral específica como servidor público en cargos del nivel directivo o asesor en organismos de control no inferior a tres (3) años.

Artículo 2º. Para ser postulado como candidato al cargo de Contralor Distrital de Bogotá, además de acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 272 de la Constitución, se requieren las mismas calidades exigidas en el artículo anterior para la postulación como candidato al cargo de Contralor General de la República.

Artículo 3º. Para ser postulado como candidato al cargo de Contralor Departamental, Contralor Distrital diferente a Bogotá o Contralor Municipal, además de acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 272 de la Constitución, se requieren las siguientes calidades:

- a) Tener título de postgrado con nivel mínimo de especialización en áreas relacionadas con el ejercicio del cargo;
- b) Acreditar experiencia laboral en el sector público, como servidor público, no inferior a cinco (5) años;
- c) Acreditar experiencia laboral específica como servidor público en cargos a nivel directivo o asesor en organismos de control no inferior a dos (2) años.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Dario Martínez Betancourt,

Senador de la República. Ponente.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 249 DE 2002 SENADO**

por la cual se crea el Fondo Nacional de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

Cumplimos con la honrosa designación que nos ha hecho la honorable Senadora María Cleofe Martínez, Presidenta de la Comisión Sexta, al designarnos como ponentes del presente proyecto de ley señalado con el número 249 de 2002.

El problema de los servicios públicos, de manera particular todo lo referente a acueducto y alcantarillado, ha adquirido unas dimensiones de características angustiantes pues en la actualidad golpea de manera desmedida los presupuestos de los hogares colombianos y muy en particular aquellos de más estrechos recursos.

El sentido del presente Proyecto de ley intenta entrar a resolver en parte la dimensión de dicho problema con la creación del Fondo Nacional de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado manejando los recursos que quedan estipulados dentro de la posible Norma como son los excedentes de la contribución especial de las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, tal como se proyectan en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994; igualmente, el 20% de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías tal como quedó establecido en el artículo 1º

de la Ley 141 de 1994 y cualquier otro aporte que el Gobierno Nacional esté en condición de asignarle.

El proyecto, presentado por el Ministerio de Desarrollo responde a un responsable estudio no solamente de los frentes que deben alimentar las fuentes económicas de la institución sino, también, los aspectos que competen a la distribución, la destinación –que prioritariamente favorece a los estratos 1 y 2–, sino también a las obligaciones de los productores marginales, los aspectos de administración, los recursos propios del Fondo y los sistemas de información.

La Exposición de Motivos, proveniente del Ministerio de Desarrollo Económico, que originalmente acompaña al proyecto incluye una serie de gráficos muy descriptivos del momento actual en la materia que trata: situación general de cobertura nacional en acueducto y alcantarillado, situación de instalación y operación de las plantas de tratamiento de agua potable en Colombia, informe sobre el índice de agua no contabilizada en el país, composición de la estratificación socio-económica en la Capital de la República, distribución de la población por estratos socio-económicos en algunos de los más importantes municipios, la estructura del consumo de agua potable por sectores en Bogotá, la percepción del consumo por subsidios o contribuciones en la misma ciudad y algunos otros cuadros complementarios que ayudan a graficar diversos aspectos indispensables para la evaluación del proyecto. Hemos considerado pertinente incluir dichos gráficos para mejor ilustración del honorable Congreso. Nos permitimos presentarlos como anexo con los textos explicativos, adjuntos a la presente exposición de motivos.

Teniendo en cuenta las bondades del proyecto y las características para tratar de favorecer a los sectores sociales más necesitados, nos permitimos solicitar a la honorable Comisión Sexta su voto favorable para primer debate.

De los honorables Senadores,

Samuel Moreno Rojas, María Cleofe Martínez, Senadores de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 249 DE 2002 SENADO

por la cual se crea el Fondo Nacional de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Ambito de aplicación. La presente ley se aplica a la Nación; a las entidades territoriales; a las entidades descentralizadas; a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado; a las actividades que realicen las personas prestadoras de estos servicios; y a las actividades complementarias de los mismos.

Artículo 2º. Creación. Créase el Fondo Nacional de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado, como sistema de manejo de cuentas del Gobierno Nacional, con el fin de cubrir el déficit de recursos para atender la asignación de subsidios a la demanda de los usuarios de estratos subsidiables, conforme a la ley.

Artículo 3º. Finalidad. El Fondo Nacional de Solidaridad y Redistribución de Ingresos tiene como finalidad canalizar recursos del nivel nacional y regional, generando a la vez un esquema de incentivos para el funcionamiento de los Fondos Municipales de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, de que trata el artículo 89.1 de la Ley 142 de 1994, con criterios de progresividad y como contrapartida al esfuerzo fiscal local.

Artículo 4º. Fuentes. El Fondo Nacional de Solidaridad y Redistribución de Ingresos se nutrirá de los siguientes recursos:

4.1 El recaudo del impuesto de renta y complementarios que se cobra a las empresas de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, el cual tendrá el carácter de contrapartida general de recursos del Gobierno Nacional.

4.2 Los excedentes de la contribución especial de las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, para el funcionamiento de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y de la Superintendencia de Servicios

Públicos domiciliarios, de que trata el Artículo 85 de la ley 142 de 1994 y demás normas concordantes con su manejo y aplicación.

4.3 El 20% de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, de que trata el artículo 1° de la Ley 141 de 1994.

4.4 Otros aportes que determine el Gobierno Nacional.

Artículo 5°. Distribución. Los recursos del Fondo Nacional de Solidaridad se distribuirán entre los municipios, teniendo en cuenta el esfuerzo local, en proporción a los aportes municipales de sus ingresos corrientes.

Artículo 6°. Destinación. Los recursos del Fondo Nacional de Solidaridad y Redistribución de Ingresos se destinarán de manera exclusiva a cubrir el déficit para atender los subsidios que se otorguen a los usuarios, prioritariamente de los estratos 1 y 2.

Parágrafo. Los niveles de subsidio para el bloque básico de consumo que se apliquen en un municipio, no podrán exceder los niveles generales establecidos en la Ley 142 de 1994 o las normas que lo reglamenten o sustituyan, so pena de no ser elegible el respectivo municipio para asignaciones de este Fondo Nacional.

Artículo 7°. Productores marginales. De conformidad con lo establecido en la Ley 142 de 1994, los productores marginales, en tanto usuarios, están en la obligación de pagar al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos el valor resultante de la aplicación del porcentaje de aporte solidario que fija el concejo municipal respectivo.

En el evento que el productor marginal preste el servicio a una clientela compuesta por quienes tienen vinculación económica directa, o con sus socios o miembros, o como subproducto de otra actividad principal, deberá transferir al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos los aportes solidarios correspondientes.

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, en un término máximo de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, determinará la metodología para calcular el valor sobre el que el productor marginal aplicará el porcentaje de aporte solidario.

Artículo 8°. Administración. Los recursos del Fondo Nacional de Solidaridad y Redistribución de Ingresos serán administrados por el Ministerio de Desarrollo Económico, mediante la constitución de una o varias fiducias, las cuales invertirán en un portafolio diversificado en óptimas condiciones de rentabilidad, riesgo y liquidez.

Artículo 9°. Excedentes de contribuciones. Modifíquese el numeral 3 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, así: En el caso de los servicios de Acueducto y Alcantarillado, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, girarán los excedentes provenientes de la contribución especial de las personas prestadoras de estos servicios con destino al Fondo Nacional de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del Sector de Acueducto y alcantarillado.

Artículo 10. Recursos del Fondo Nacional de Regalías. Adiciónase al artículo 1° de la Ley 141 de 1994, como segundo modifícase el anterior parágrafo 2° que quedará como 3° y modifícase la nomenclatura de los párrafos subsiguientes, así:

“Parágrafo 2°. El Fondo Nacional de Regalías asignará el 20% de sus recursos con destino al Fondo Nacional de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de los Servicios de Acueducto y alcantarillado.

Parágrafo 3°. El total de los recursos propios del Fondo Nacional de Regalías, una vez descontadas las asignaciones contempladas en el artículo 1°, párrafos 1° y 2°; artículo 5°, parágrafo; artículo 8°, numeral octavo y artículo 30 de la presente ley, se destinará a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión, aplicando los siguientes parámetros porcentuales como mínimo:

20% para fomento de la minería

20% para preservación del medio ambiente

59% para la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales”.

Artículo 11. Sistema Unico de Información. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de conformidad con lo estipulado en la Ley 689 de 2001, tendrá a su cargo el diseño, operación y mantenimiento del Sistema Unico de Información de los Fondos Municipales de Solidaridad y Redistribución, como parte del Sistema Unico de Información estipulado en dicha ley.

Artículo 12. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará, en un término no superior a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley los aspectos relativos a la administración y funcionamiento de este Fondo.

Artículo 13. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Samuel Moreno Rojas, María Cleofe Martínez,
Senadores de la República.

El Congreso Nacional ha establecido mediante la Ley 715 de 2001 (diciembre), que reformó la Ley 60 de 1993, la asignación prioritaria para los servicios públicos de agua potable y alcantarillado de cinco de los diecisiete puntos de la participación para propósito general de los entes territoriales en los ingresos corriente de la Nación. La experiencia reciente y los estudios sectoriales actualizados muestra que esta loable decisión no garantiza *per se* que tales recursos sean suficientes, para los enormes retos que ofrece el grave atraso y desajuste estructural de estos servicios públicos esenciales, como tampoco que resulte factible acometer, en muchos casos, necesarios programas regionales para la prestación de estos servicios. Para asegurar coberturas efectivas de estos servicios públicos esenciales, en términos de acceso con calidad para toda la población se requiere movilizar la capacidad de inversión de los entes territoriales y de capital privado, para lo cual asegurar la financiación del servicio a los usuarios subsidiables resulta ser un aspecto crítico de la nueva dinámica que requiere el sector.

Los retos del sector de agua potable y alcantarillado siguen siendo enormes, no obstante los importantes avances en inversión en sistemas de acueductos y alcantarillados, para aumentar coberturas o modernizar las instalaciones; los aumentos en eficiencia de la gestión de las entidades prestadoras, acompañadas de fuertes incrementos en el ajuste real de tarifas y en mayor eficiencia de recaudo de la facturación del servicio; el avance en programas de asistencia técnica y apoyo a la inversión pública de los entes territoriales, aunada a esfuerzos fiscales locales. Esto afecta principalmente a las denominadas ciudades intermedias y municipios menores.

Además de los problemas estructurales de insuficiencia financiera en el esquema tarifario en ciudades donde no se cuenta con los usuarios contribuyentes de los estratos cinco y seis, industrial o comercial, los sistemas en operación aún presentan en estas ciudades graves rezagos en cobertura y, sobre todo, en calidad del servicio; cuyo resultado general es un círculo vicioso de pobreza para la población atendida, especialmente para los más pobres.

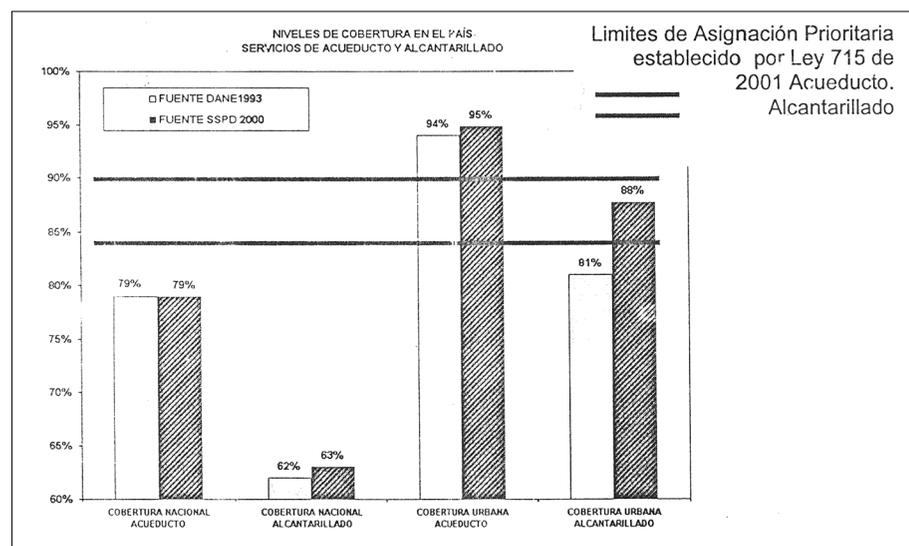
Se exponen a continuación algunos de los principales aspectos que motivan y sustentan la proposición de articulado para la creación del **Fondo Nacional de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para el Sector de Agua Potable y Alcantarillado**, como sistema de manejo de cuentas del Gobierno Nacional, que complementa las recientes decisiones del Congreso Nacional en estas materias, con el fin de canalizar fondos del nivel nacional para cubrir el déficit de recursos municipales para atender los subsidios a la demanda de los estratos subsidiables, generando con ello un sistema de incentivos para el funcionamiento de los Fondos Municipales de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para este sector.

Los principales indicadores de atraso y desajuste estructural en acueductos y alcantarillados

La cobertura y calidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado presenta las condiciones más graves de atraso y desajuste estructural en las ciudades intermedias y aún más dramáticas en los municipios pequeños y las zonas rurales de todo el país. (Gráfico 1).

Durante la última década, la provisión de agua potable y alcantarillado no ha tenido un aumento significativo en cobertura y menos aún en calidad y esta situación afecta en mayor grado a las ciudades intermedias y menores en todo el territorio nacional.

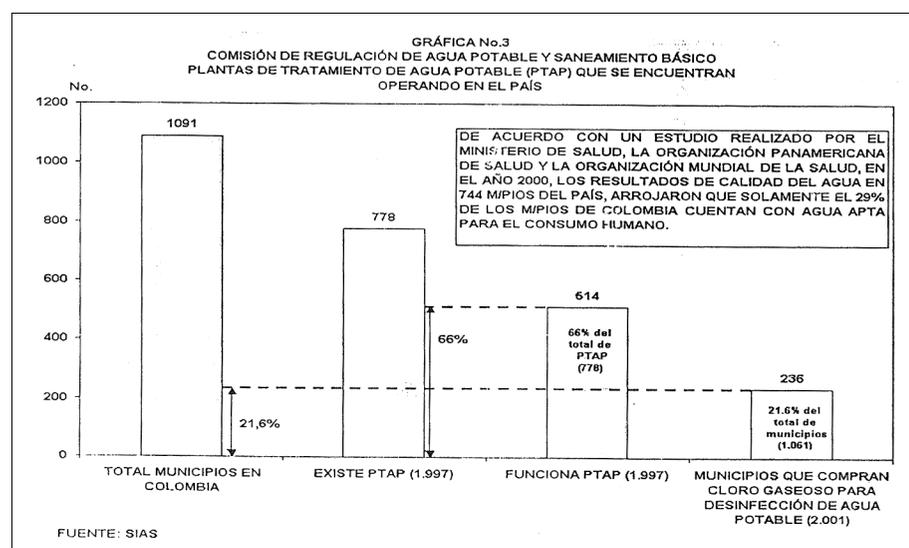
Gráfico 1
Situación General de Cobertura Nacional en Acueducto y Alcantarillado



Mientras se ha hecho un importante esfuerzo en aumentar la cobertura de la población en términos de conexiones domiciliarias, muy poco se ha podido avanzar e incluso se ha retrocedido en la calidad del servicio, medido esto en términos de continuidad y presión de entrega del agua potable, en parámetros de potabilidad según características físico-químicas o bacteriológicas (Demanda Bioquímica de Oxígeno, Color, Turbidez, Olor, Sabor, Coliformes Totales, entre otros).

Entonces es indispensable considerar que la cobertura en conexiones domiciliarias no es el indicador suficiente del estado general de este sector. A modo de ejemplo, según una evaluación realizada por la CRA, apenas un 29.% de los municipios están entregando agua potable a la población y solo un 66.% de los municipios cuentan con plantas de tratamiento instaladas funcionando. (Gráfico 2).

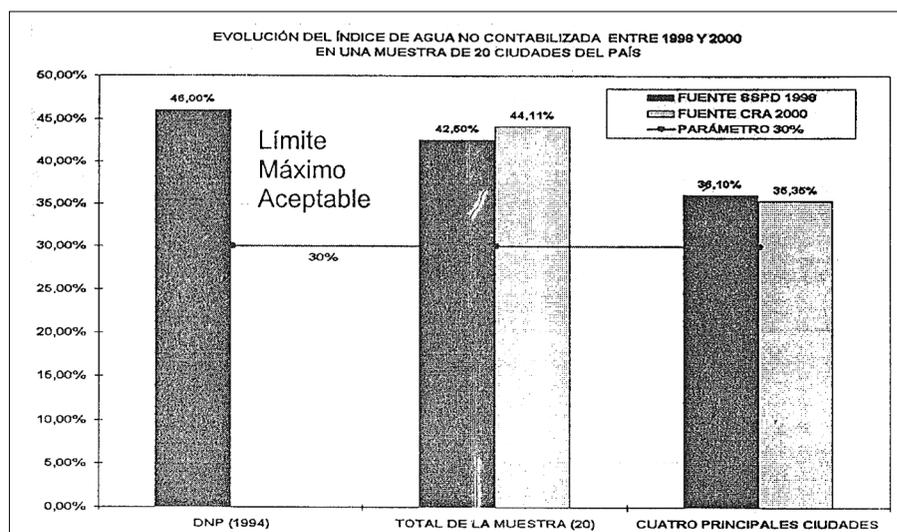
Gráfico 2
Situación Actual de Instalación y Operación de las Plantas de Tratamiento de Agua Potable en Colombia



Esto significa que apenas el 56% de la población colombiana recibe agua potable, no obstante que la cobertura de conexiones domiciliarias es mucho mayor. Pero además muchos de estos no tienen apropiada presión ni continuidad del servicio.

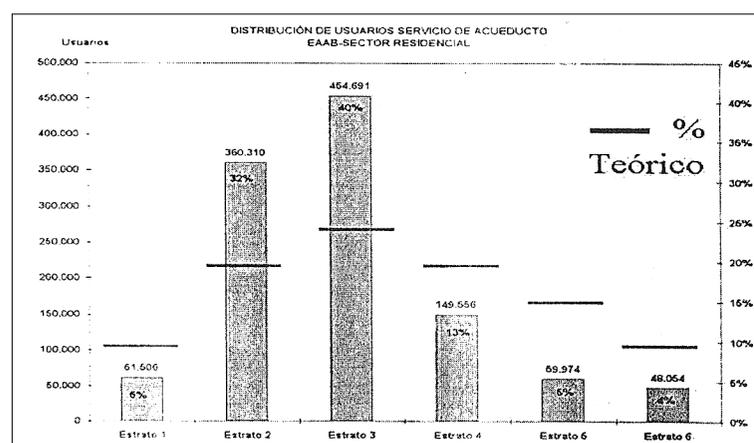
Además la gestión de la mayoría de los operadores de estos servicios es altamente insatisfactoria, dentro de lo cual merece destacarse un muy alto índice de agua no contabilizada (pérdidas técnicas, clandestinidad masiva y dispersa, pérdidas comerciales, baja recuperación de cartera y otros problemas), lo que necesariamente exige un mayor compromiso de gestión efectiva, eficiente y eficaz, para aprovechar los recursos fiscales destinados al subsidio de las necesidades básicas insatisfechas de los más pobres (Gráfico 3.)

Gráfico 3
Situación actual del índice de agua no contabilizada en Colombia



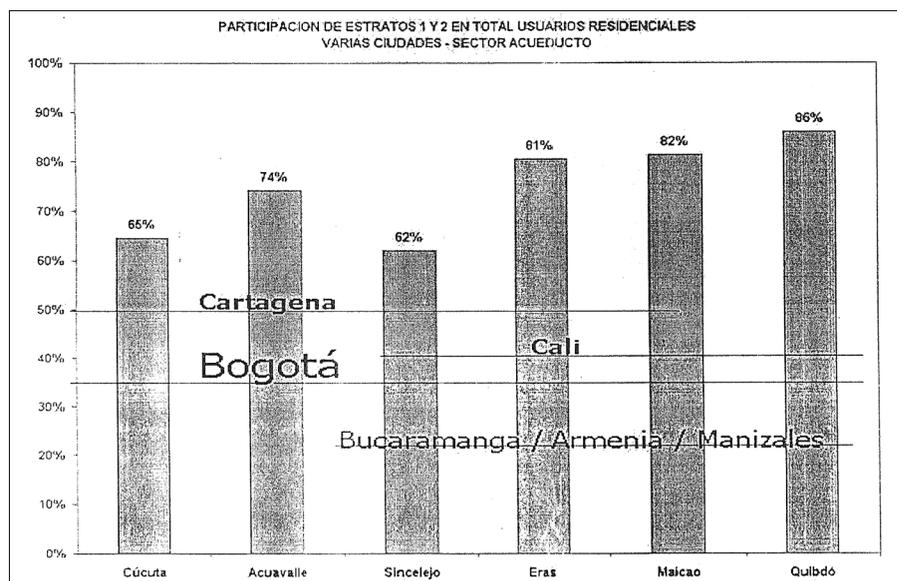
La gran mayoría (el 82.5%) de los municipios colombianos no cuenta con usuarios de estratos 5 y 6, industriales y comerciales suficientes, que paguen contribuciones para cubrir los subsidios otorgados a los usuarios de menores ingresos. Solo en las más grandes ciudades se cuenta con una distribución de estratos socioeconómicos contribuyentes como se previó teóricamente en la ley 142 de 1994 (Gráfico 4).

Gráfico 4
Composición de la estratificación socioeconómica en Bogotá, D. C.



El 89% de los usuarios estratificados del país se concentra en los estratos 1, 2 y 3. Esta distribución de la población en los estratos más pobres es aún más dramática en las ciudades intermedias y menores, aunque tampoco puede considerarse equilibrada en las grandes ciudades (Gráfico 5).

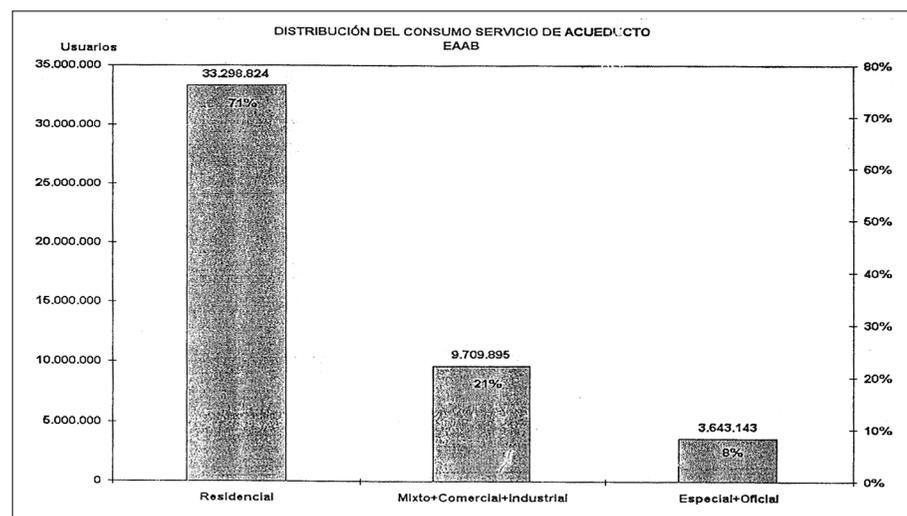
Gráfico 5
Distribución de la población por estratos socioeconómicos en varios municipios



Ahora bien, además de estas diferencias en la distribución porcentual de la población según los estratos socioeconómicos, es necesario analizar la composición del consumo por tipo de usuarios sean ellos subsidiables

o no. Si bien la estratificación de los usuarios es similar en todos los servicios públicos domiciliarios, **la estructura de consumo** en cada uno de ellos es diferente, con implicaciones particulares en cuanto al balance entre contribuciones y subsidios (Gráfico 6).

Gráfico 6.
Estructura del consumo de agua potable por sectores en Bogotá, D. C.

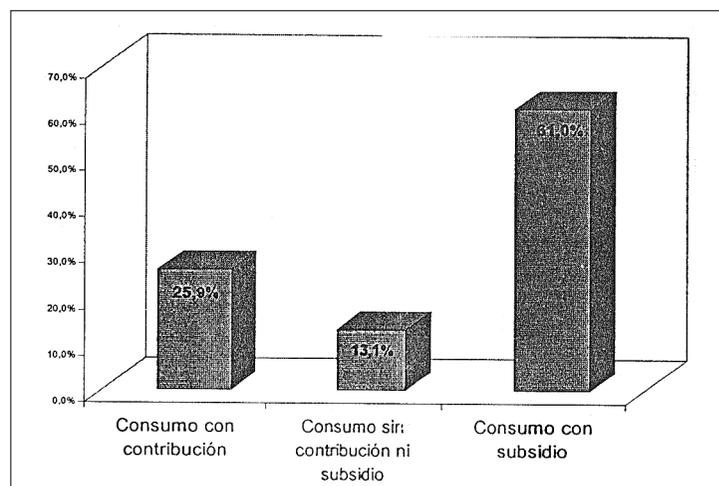


En el caso del sector eléctrico y del sector de telecomunicaciones se cuenta con una estructura de consumo sensiblemente más alta por parte de los usuarios de estratos contribuyentes –cinco y seis– industrial y comercial, lo que permite generar proporcionalmente, un mayor volumen de ventas que aporten recursos para atender el consumo subsidiado. Esto es particularmente favorable en el sector de telecomunicaciones, a lo que contribuye su organización por empresas regionales o nacionales. Algo similar aunque en menor escala y con sensibles diferencias regionales podría afirmarse en el caso del sector de energía eléctrica. En esta comparación debe recordarse que las entidades prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento básico son generalmente de orden y ámbito municipal.

En el sector de agua potable el nivel de consumo promedio de los usuarios de estratos subsidiables es similar al de los usuarios sujetos de contribución; mientras que en el caso de energía, por ejemplo, los estratos 5 y 6 residenciales, así como los usuarios industriales y comerciales, tienen una participación muy alta en la demanda total, permitiendo a ese sector acercarse a un equilibrio entre contribuciones y subsidios (Gráfico 7).

Gráfico 7
Estructura del consumo por subsidios o contribuciones en Bogotá, D. C.

ESTRUCTURA DEL CONSUMO
EAAB



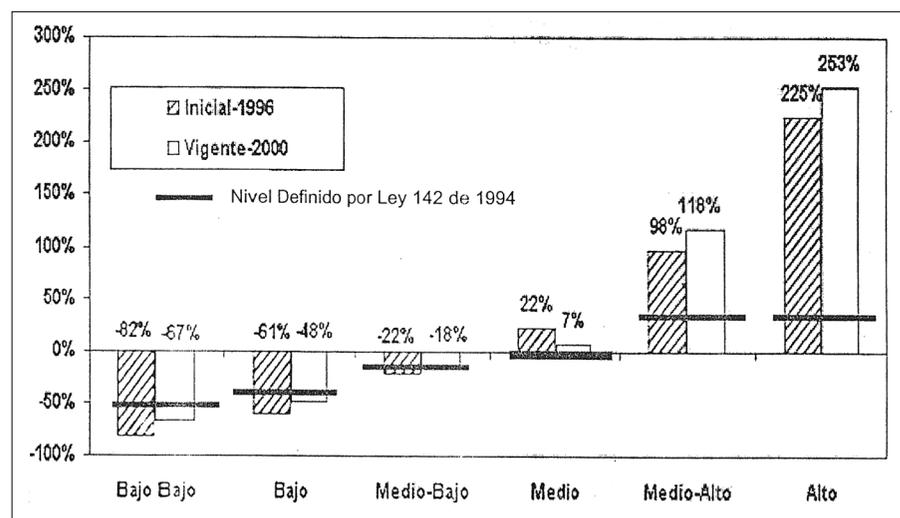
El comportamiento de este desbalance entre consumo con aporte y consumo subsidiado tiende a agravarse en la medida en que la actual coyuntura económica y social incrementa, de una parte, la población subsidiable proveniente tanto de la migración inercial como de la creciente población de desplazados a los centros urbanos, quienes por regla general pasan a engrosar la informalidad o marginalidad urbana y demandan con urgencia lo equivalente a una población estimada en 2.5 Millones de habitantes.

Estado actual de la financiación de los subsidios a la población más pobre

El déficit estimado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, entre subsidios y contribuciones, para los estratos 1 y 2 en las 54 ciudades más grandes del país, ascendió en 2000 a más de \$485,114.7 millones anuales y hasta \$627,838.2 millones por año incluyendo el Estrato 3. (pesos de 2001), sin contar con el incremento relativo que se pueda presentar en los estratos bajos, durante los próximos años. A nivel nacional esta estimación ascendería para el año 2002 a unos \$660,000. millones por año y constituye una condición estructural del financiamiento del sector que no se prevé posible resolver siquiera en el mediano plazo, dada la actual coyuntura económica y social, la normatividad sobre estratificación socioeconómica y ordenamiento territorial, los patrones y tendencias de distribución del ingreso, entre otros factores.

Dada la estructura de usuarios y de consumo descrita, no es posible lograr un equilibrio exclusivamente con contribuciones de los usuarios de estratos 5 y 6, industriales y comerciales, ni siquiera en las cuatro más grandes ciudades de Colombia. Estos usuarios vienen haciendo un esfuerzo importante comprometiendo su capacidad de pago y su competitividad en los casos de los sectores productivos, para las cuatro principales ciudades del país. Los estratos 5 y 6, en el año 2000, pagaban sobreprecios de 118% y 253% del costo del servicio, respectivamente (Gráfico 8).

Gráfico 8
Niveles de subsidio - aportes en una factura media
Cuatro principales ciudades del país
Acueducto + Alcantarrillado



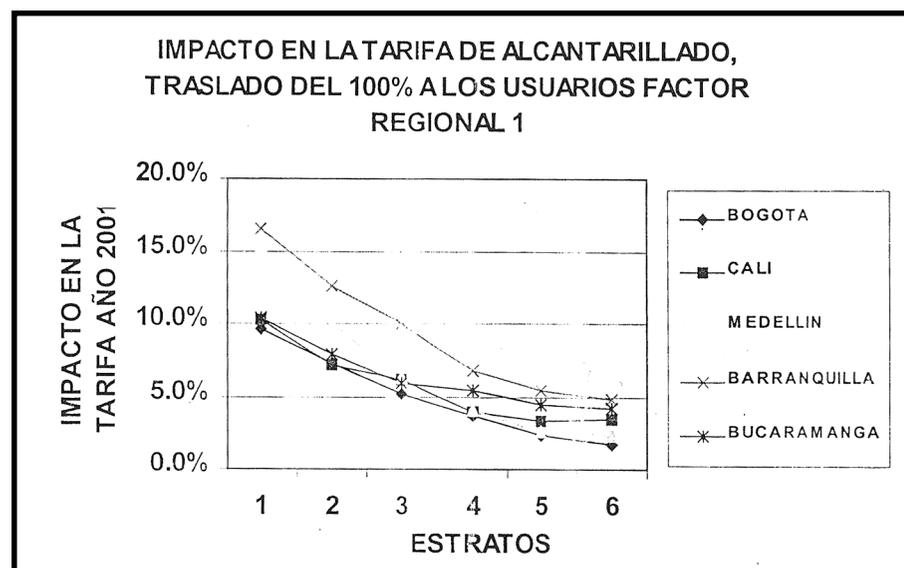
Este déficit debería ser cubierto con recursos de los entes territoriales, canalizados a través de los Fondos Municipales de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, definidos en la Ley 142 de 1994. Sin embargo, estos fondos no han funcionado entre otros motivos por la falta de incentivos para las autoridades locales y por sus restricciones presupuestarias.

Hasta el 2001 se han creado más de 400 de estos Fondos Municipales pero apenas funcionan cuatro de ellos en la actualidad, aunque aún en precarias condiciones fiscales. Los municipios no cuentan en general con los recursos para suplir las necesidades de subsidio de estos servicios esenciales y les resulta entonces imposible cumplir con este mandato constitucional.

A las actuales necesidades de financiación para estos subsidios se agregaría el actual debate acerca de las tasas ambientales que, por virtud de la ley, deben también aplicarse a la prestación del servicio de agua potable, las tasas de uso o compensatorias, y de alcantarillado, las tasas retributivas o la financiación del servicio de descontaminación de aguas residuales.

En el caso de estas últimas y aún pendiente de resolver si serían o no sujeto de subsidios y contribuciones, se establece para las grandes ciudades un significativo impacto que fluctúa entre el 8% y el 2% de la factura promedio actual de acueducto y alcantarillado para los diversos estratos. Para las ciudades intermedias, en razón de la normatividad de alcance nacional establecida, este impacto sería varias veces mayor (Gráfico 9).

Gráfico 9.
Impacto estimado de la tasa retributiva en la tarifa promedio de alcantarillado en las grandes ciudades



A todo lo anterior, se agregan las necesidades adicionales de inversión para ampliar la cobertura y asegurar la calidad en la prestación de estos servicios esenciales. Una evaluación reciente del Ministerio de Desarrollo Económico, sometida a la consideración de la Comisión Intersectorial de Servicios Públicos Domiciliarios a finales del 2001, ha estimado en unos \$9.0 billones, las necesidades de inversión para alcanzar en 10 años una cobertura del 100.% de la población urbana y rural nucleada conforme a los actuales estándares de servicio. Esta cifra equivale al 5.3 % del PIB y al 206. % del déficit fiscal. De adoptar soluciones tecnológicas alternas o no convencionales, tales como pilas públicas, alcantarillados condominiales y otras opciones más sencillas, estos requerimientos de inversión se reducirían a unos \$5.5 billones para el mismo horizonte.

Bajo estos escenarios las necesidades anuales de financiamiento del sector requerirían entre \$1.5 y \$2.5 billones de pesos por año; lo que equivale a asegurar que, para alcanzar estas metas de las necesidades básicas de la población en agua potable y alcantarillado, se requiere dedicar a este sector prioritariamente y por año durante la próxima década entre el 0.5% y el 0.9% del PIB o entre el 16.% y el 37.% del actual déficit fiscal (Gráfico 10).

Gráfico 10

Déficit consolidado y necesidades nacionales de financiación
-con Ley 715/2001-

Déficit Nacional Subsidios + Inversiones Pendientes con ley 715/2001
En Millones de Col.\$ de 2002

Descripción	Conv.+Ese3	PilasP-Ese3
<i>Info MDE a Sub-Comis.B</i>	<i>(Alt. 1)</i>	<i>(Alt. 2)</i>
A. <i>Neces.Invers Cobtura 100.%</i>	9.556.789	5.500.000
1 CAE (20.%) Invers.Cobtura 100.%	1.911.358	1.100.000
2 Subsidios Actual	735.585	533.627
3 Contribuciones Actual	66.964	66.964
4 Déficit Subsid-Contrib Actual	-668.622	-466.663
5 <i>Neces.Déficit+Cobtura 100.%</i>	2.579.980	1.566.663
B. <i>Financiación Esq.Actual</i>	740.000	740.000
6 Rec.Oblig.Invers. Ley 715 de 2001	660.000	660.000
7 Rec.Oblig.Ref.Ley Regalías (Pend)	80.000	80.000
8 Por Finan.Sector Esq Actual	1.839.980	826.663
% PIB (Col.\$ 200.Bi)	0,92%	0,41%
% Déficit Fiscal (Col.\$5.Bi)	36,80%	16,53%

Notas:

- Estimaciones preliminares con base en informe subcomisión B. a nov. 2001.
- NO incluye necesidades de inversión para reducción IANC ni para optimizar PTAP.
- NO incluye necesidades adicionales de financiación por carrotanques, etc.
- NO contempla ajustes al Esquema Tarifario bajo el NMR (Revisión del VRA, etc.)

Cabe resaltar que si bien existen municipios que no asignan adecuadamente los recursos de transferencias o participación del SGP (antes Ley 60/93 ahora Ley 715/01) destinados específicamente al sector, lo cual es lo mínimo que debe exigirse, la magnitud del déficit en los subsidios demanda la participación del Gobierno Nacional con recursos adicionales. Así lo ha hecho el Gobierno en los sectores eléctrico y de telecomunicaciones, cuya problemática en materia de déficit entre subsidios y contribuciones, cobertura y calidad del servicio, es significativamente menor, con el agravante de que los servicios de agua potable y saneamiento básico tienen un mayor impacto sobre el bienestar de la población.

La reforma de la Ley 60 de 1993 ha avanzado significativamente al establecer ahora una importante asignación prioritaria de la participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la Nación, pero es indispensable establecer un instrumento de gestión financiera que apoye el esfuerzo fiscal local o regional, que asegure la financiación de mediano y largo plazo de urgentes proyectos de inversión y que promueva el ahorro fiscal para lograr la autosostenibilidad financiera de este esquema solidario.

Creación del Fondo Nacional de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para el Sector de Agua Potable y Alcantarillado

Frente al significativo déficit del esquema solidario en el sector de agua potable y saneamiento básico (balance entre subsidios otorgados a usuarios de estratos 1, 2 y 3, y contribuciones de usuarios de estratos 5 y 6, industriales y comerciales), y el no funcionamiento de los Fondos Municipales de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de que trata el artículo 89 la Ley 142 de 1994, se hace necesaria la creación de un instrumento que permita la adecuada asignación de subsidios a la demanda de los usuarios de menores ingresos y, con ello, asegurar la generación de recursos que faciliten la financiación de la ampliación de cobertura de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado sanitario, como también la provisión de agua potable a toda la población atendida.

Dicho instrumento es fundamental para la sostenibilidad del esquema solidario, especialmente para la cobertura del servicio a usuarios de estratos 1 y 2 y en general de toda la población, además de incentivar el esfuerzo fiscal de los municipios y departamentos en la asignación eficiente de los recursos dirigidos por ley a este sector.

Además de los problemas estructurales antes descritos, en el caso del sector de acueducto y alcantarillado el déficit entre contribuciones y subsidios se agrava como consecuencia de la importancia de la "autoprovisión" de agua por parte de los llamados *productores marginales*, quienes no aportan para los subsidios del servicio a los usuarios más pobres. Existen en el país más de 65.000 usuarios industriales en energía y aún más en telecomunicaciones, mientras las empresas de agua y saneamiento facturan a menos de 25.000 (lo que podría también interpretarse como una elusión a la función social de la propiedad). Así las cosas, es importante establecer el mecanismo para que estos usuarios, situados por fuera de las redes, paguen la contribución respectiva, aunque no garantiza en modo alguno la autosostenibilidad del esquema solidario actual.

Importancia de los Subsidios a la Demanda en el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico

Los subsidios a la demanda asegura una demanda efectiva y una prestación organizada de estos servicios, reduciendo los riesgos de cartera para los prestadores del servicio e incentivando la inversión para la ampliación de la cobertura a zonas de usuarios de bajos ingresos.

Los subsidios a la demanda generan señales para realizar inversiones eficientes en cuanto a cantidad y localización. Así mismo, la cobertura de estos subsidios no sustituye el esfuerzo propio de los operadores por apalancar sus gastos de inversión o por operar de manera eficiente a corto y largo plazo.

El recaudo por tarifas debe cubrir los costos de prestación eficiente del servicio de una empresa, de lo contrario se pone en riesgo la prestación y calidad del servicio. En este sentido, los subsidios otorgados deben estar condicionados a los recursos disponibles para tal fin y a la efectividad

del recaudo. En la medida en que no se cuente con dichos recursos, las tarifas de los estratos bajos tendrán que aumentar hasta niveles que superan su capacidad de pago, poniendo en riesgo la suficiencia financiera de las empresas.

Los principios de un Fondo Nacional de Solidaridad para el sector de agua potable y saneamiento básico

El Fondo que se propone crear, funcionaría bajo los siguientes objetivos y principios:

- Fortalecer la descentralización y la autonomía local a través del incentivo al funcionamiento de los fondos de solidaridad municipales.
- Hacer sostenible en el mediano y largo plazo el esquema de subsidios a la demanda para los usuarios más pobres, así como solucionar en el corto plazo el déficit actual.
- Manejar en forma transparente las contribuciones de los estratos 5, 6, industrial y comercial, así como los aportes del Gobierno Nacional o de otras fuentes.
- Promover la ampliación de cobertura a usuarios de estratos 1 y 2, así como la entrada de nuevos operadores, mediante el acceso equitativo a recursos para subsidios.
- Los recursos del Gobierno Nacional deben ser asignados con criterios de progresividad (según los niveles de cobertura y calidad del servicio, de pobreza, etc.) y en proporción al esfuerzo local (como *pari-passus* o contrapartidas).

Para instrumentar lo anterior el Proyecto de ley, de conformidad con el esquema institucional y la normatividad vigente establece también la creación de un Sistema Nacional de Información de los Fondos Municipales de Solidaridad y Redistribución, en el cual deberá llevarse al menos por vigencias anuales el registro de los aportes y giros de estos fondos, entre otros:

- Los recursos del Sistema General de Participación, SGP, de la Nación transferibles a los entes territoriales, de que trata la Ley 715 de 2001, asignados prioritariamente al sector de agua potable y saneamiento básico, en especial lo establecido en el artículo 78 de dicha Ley y demás normas concordantes.
- Los excedentes de los aportes solidarios que registren las entidades prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado y sean trasladados a los Fondos Municipales de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.
- Los recursos provenientes de los aportes solidarios que deberán recaudar y transferir a los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos los productores marginales o independientes, de que trata el artículo 16 de la Ley 142 de 1994.
- Aportes de los Presupuestos Departamentales, en cuantía que determinen las respectivas Gobernaciones, para cofinanciar proyectos de inversión de los entes territoriales de la correspondiente jurisdicción o de zonas limítrofes.
- Los giros discriminados por entidades prestadoras de los servicios de agua potable y saneamiento básico que se efectúen de recursos de estos Fondos Municipales o de otras fuentes para cubrir los respectivos déficit entre los subsidios y las contribuciones.

que estará a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios como parte del Sistema Unico de Información del sector, con base en el cual se aplicarán las antedichas pautas y premisas de operación del Fondo Nacional de Solidaridad y redistribución de Ingresos para este sector.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 251 DE 2002 SENADO

por la cual se adiciona el artículo 1° del Decreto-ley 1874 de 1979.

En cumplimiento de la designación que me fue conferida, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 251 de 2002 Senado, “por la cual se adiciona el artículo 1° del Decreto-ley 1874

de 1979”, presentado por el señor Ministro de Defensa y Seguridad Nacional, doctor Gustavo Bell Lemus.

Finalidad del proyecto

El proyecto tiene como finalidad la ampliación de la competencia jurisdiccional del Cuerpo de Guardacostas de la Armada Nacional, ejerciendo la soberanía en los ríos limítrofes navegables de la Nación, en áreas determinadas conforme a los Tratados Internacionales Vigentes.

Antecedentes

Mediante la Ley 10 de agosto 4 de 1978, el Congreso de la República definió el Mar Territorial y la Zona Económica Exclusiva y de igual manera le otorgó facultades al Gobierno Nacional para dictar las disposiciones necesarias para estructurar la organización del sector marítimo y proveer los medios para la vigilancia y protección de los recursos del mar, así como el control y guarda de la soberanía en las áreas marítimas jurisdiccionales.

De conformidad con la Ley 10 de 1978, el Gobierno Nacional expidió el Decreto-ley 1874 de 1979, creando el Cuerpo de Guardacostas como una dependencia de la Armada Nacional, Cuerpo que se activó en el mes de Noviembre del mismo año.

Teniendo en cuenta y de conformidad con los artículos 8° y 10 de la Ley 10 de 1978 la Armada Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto-ley 1874 de 1979, organizó internamente el Cuerpo de Guardacostas, distribuyéndolas en tres categorías y contemplando únicamente el aspecto marítimo, es decir, que activó y organizó Comandos y Estaciones de Guardacostas en los Océanos Atlántico y Pacífico, sin tenerse en cuenta especialmente los ríos del país.

Contenido del proyecto

El texto propuesto por el señor Ministro de Defensa Nacional, doctor Gustavo Bell Lemus, establece lo siguiente:

El proyecto consta de dos artículos, de los cuales la parte fundamental está descrita en el artículo primero, que dice:

Artículo 1°. Adiciónase el artículo 1° del Decreto-ley 1874 de 1979, “por medio de la cual se crea el Cuerpo de Guardacostas y se dictan otras disposiciones”, en el sentido de indicar que el Cuerpo de Guardacostas dependiente de la Armada Nacional, además de cumplir con la finalidad allí establecida, también ejercerá la soberanía, funciones principales y misiones particulares, en los ríos limítrofes navegables de la Nación, en las áreas determinadas conforme a los Tratados Internacionales vigentes, suscritos con cada uno de los países limítrofes.

Artículo 2°. Consagra la vigencia de esta norma a partir de la fecha de su promulgación.

Consideraciones de la ponencia

Habiendo analizado el contenido de los Tratados Internacionales Vigentes, suscritos con los países limítrofes, en especial los relativos a los Límites y Navegación Fluvial; al Comercio y Navegación; al Tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas; al igual que el Tratado de Cooperación Amazónica, se precisa que el ejercicio de la soberanía en dichas áreas, contribuiría al cumplimiento de las normas nacionales, lo que conllevaría a que la Armada Nacional a través de su Cuerpo de Guardacostas además ejerza control sobre la pesca en apoyo al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, se colabora con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en la represión del contrabando; se efectúan labores de asistencia, búsqueda y rescate; se controla y previene la inmigración o emigración clandestinas, se colaboraría con el control del medio ambiente y se mantendría un control especial sobre el sistema acuífero colombiano fronterizo que está siendo utilizado por los narcotraficantes y contrabandistas, considerándose prioritario ejercer la Soberanía Nacional en la jurisdicción fluvial.

Justificación

La ampliación de la cobertura jurisdiccional para ejercer la Soberanía Nacional, por parte de la Armada Nacional a través del Cuerpo de Guardacostas en los ríos limítrofes, se constituiría en un apoyo para garantizar la aplicación de los Convenios celebrados con los países vecinos, pudiéndose promover la acción del Estado en las Zonas de Frontera.

Finalmente la Dirección General Marítima, dependencia del Ministerio de Defensa Nacional, en desarrollo de las funciones y atribuciones que le otorga el Decreto 2324 de 1984, ejerce jurisdicción sobre los ríos limítrofes navegables, al igual que sobre los cincuenta (50) metros medidos desde la línea más alta creciente de dichos ríos y con el apoyo del Cuerpo de Guardacostas, se contribuiría aún más para el cumplimiento de las normas legales vigentes sobre la materia.

Teniendo en cuenta la importancia que para el país representa la ampliación de la competencia jurisdiccional para el Cuerpo de Guardacostas de la Armada Nacional, me permito solicitar a los honorables Senadores aprobar la siguiente:

Proposición

Dése primer debate al Proyecto de ley número 251 de 2002 Senado, “por la cual se adiciona el artículo 1° del Decreto-ley 1874 de 1979”.

De los honorables Senadores,

Fabio Granada Loaiza,

Senador de la República. Ponente

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 153 DE 2001 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Tributaria”, suscrito en Bogotá, D. C., el 30 de marzo de 2001.

Señor Presidente

Honorables Senadores

Como lo expresé en la ponencia para primer debate, es para mí un honor rendir ponencia, para segundo debate, del Proyecto de ley número 153 de 2001 Senado, “por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Tributaria’, suscrito en Bogotá, D. C., el 30 de marzo de 2001, y de conformidad con los artículos 150, 189 y 224 de la Constitución Política”.

Contenido del proyecto

El Acuerdo que nos ocupa consta de 8 artículos; En el artículo 1° se habla acerca del objeto y ámbito de aplicación del Acuerdo. Establece la asistencia mutua para facilitar el intercambio de información que asegure la precisa determinación, liquidación y recaudación de los impuestos comprendidos en el Acuerdo, el fraude y la elusión tributarias y establecer mejores frentes de información en materia tributaria. El intercambio de información se realizará independientemente de si la persona a quien se refiere la información, o en cuyo poder está la misma, sea residente o nacional de los Estados contratantes.

En el artículo 2° establece los impuestos comprendidos en el Acuerdo; En el caso de Colombia son: impuesto sobre la renta y complementarios, timbre y gravamen a los movimientos financieros; y en el caso de Estados Unidos de América, todos los impuestos federales.

El Acuerdo se aplicará a todo impuesto similar establecido con posterioridad a la fecha de la firma del Acuerdo, o a los impuestos sustitutivos o en adición a los vigentes. El Acuerdo no se aplicará a los impuestos establecidos por los Estados, provincias, departamentos, municipios y otras subdivisiones políticas o posesiones que se encuentren bajo la jurisdicción de los Estados contratantes.

El artículo 3° establece una serie de definiciones, como: “autoridad competente”, “nacional”, “persona”, “impuesto”, “información”, “Estado requirente”, “Estado requerido”, “Colombia” y “Estados Unidos de América”. Cualquier término no definido en el presente Acuerdo, tendrá el significado que le atribuya la legislación de los Estados contratantes relativa a los impuestos objeto del mismo, a menos que el contexto exija otra interpretación, o que las autoridades competentes acuerden darle un significado común con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5° del Acuerdo.

El artículo 4° habla sobre el intercambio de información entre los Estados contratantes que tiene como fin administrar y hacer cumplir sus

leyes nacionales relativas a los impuestos comprendidos en el mismo, incluida la información para la determinación, liquidación y recaudación de dichos impuestos, para el cobro y la ejecución de créditos tributarios, para la investigación o persecución de presuntos delitos e infracciones a las leyes y reglamentos tributarios. La información será transmitida automáticamente previo acuerdo del idioma, la forma y procedimientos que se aplicarán. Se podrá facilitar información específica previa solicitud de la autoridad competente del Estado requirente. Toda información recibida por un Estado contratante se considerará reservada, de igual modo que la información obtenida en virtud de las leyes nacionales de aquel Estado, y solamente se revelará a personas o autoridades del Estado requirente, incluidos órganos judiciales y administrativos, que participen en la determinación, liquidación, recaudación y administración de los impuestos objeto del presente Acuerdo.

En el artículo 5° se establece el procedimiento de acuerdo mutuo, a través de programas destinados a lograr el objeto del presente tratado. Así como la interpretación y aplicación del Acuerdo. Las autoridades competentes de los Estados contratantes podrán comunicarse entre sí directamente para el cumplimiento de lo estipulado en el mismo Acuerdo.

El artículo 6° define la asunción de costos ordinarios por parte del Estado requerido y los costos extraordinarios por parte del Estado requirente. Las autoridades competentes de los Estados contratantes determinarán de mutuo acuerdo cuándo un costo es extraordinario.

El artículo 7° establece la vigencia, la cual se dará al efectuarse el canje de notas por los representantes de los Estados contratantes debidamente autorizados para el efecto, por las que confirmen su acuerdo mutuo de ambas partes han cumplido los requisitos constitucionales y legales necesarios para dar cumplimiento al presente Acuerdo.

El artículo 8° habla de la terminación del Acuerdo el cual permanecerá en vigencia hasta ser terminado por uno de los Estados contratantes, previa notificación al otro Estado contratante por vía diplomática, con un mínimo de tres (3) meses de antelación.

Consideraciones generales

La globalización impone retos, desafíos y obligaciones, por ello es necesario facilitar y crear marcos propicios para que se fortalezcan las relaciones con los demás estados. Además en nuestra lucha contra la evasión y elusión fiscal es imperioso contar con acuerdos que faciliten la labor de determinación, fiscalización y cobro necesario para cumplir a cabalidad con el proceso de ajuste fiscal, racionalización y fortalecimiento de los tributos que son verdadera fuente de recursos propios y que serán de gran importancia para el equilibrio de las finanzas públicas nacionales.

Este Acuerdo con Estados Unidos de América nos proporciona una serie de mecanismos y procedimientos para recaudar unos impuestos que de otra forma no podría hacerse, pues dota a la administración tributaria de instrumentos jurídicos idóneos para controlar los impuestos. Además los recursos que se inviertan en los procedimientos que deban realizarse se verán altamente compensados por los beneficios que se recibirán al recaudar los impuestos de que trata el presente Acuerdo, que mejorará la recuperación de recursos que se “esconden” en el exterior.

Como bien se menciona en la exposición de motivos nuestra actual legislación evidencia la necesidad y conveniencia de convenios de intercambio de información tributaria con otros estados, pues desde la Constitución Política se han consagrado disposiciones para la administración de los tributos nacionales con el fin de llevar a cabo las tareas de control y fiscalización tributaria (art. 338 CP); incluso antes de la vigencia de ésta se han establecido procedimientos que simplifican, agilizan y tecnifican los mecanismos para un efectivo control y seguimiento de los diferentes contribuyentes. Las Leyes 75 de 1986 y la Ley 40 de 1990. Posteriormente con la nueva Constitución han venido leyes como la Ley 6ª de 1992 y la Ley 633 de 2000, disposiciones que regulan el intercambio de información en el ámbito internacional, estableciendo procedimientos y mecanismos que requieren de convenios o acuerdos previos con otros estados para hacerlos efectivos.

Es imperioso, por tanto, establecer este Acuerdo de intercambio de información tributaria, que desarrolla las leyes mencionadas, para obtener cooperación técnica y administrativa que apoye frentes comunes de estas

naciones contra los múltiples sistemas de evasión y elusión fiscal. Estados Unidos de América es el país preferido por los colombianos para la realización de comercio.

La contribución de este acuerdo al fortalecimiento de las relaciones internacionales a través de cooperación recíproca es favorable al desarrollo económico y social de Colombia. Para ello el artículo 226 de la Carta establece que “*el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional*”; así mismo el artículo 227 CP lo faculta para promover la Integración económica, social y política con las demás naciones, sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad.

En consecuencia, por todos los argumentos anteriores y en aras a que Colombia amplíe sus fronteras comerciales, fortalezca lazos de amistad, políticas y de cooperación técnica con otros estados, y teniendo en cuenta que el Gobierno observó las condiciones necesarias para que su actuación pueda ser aprobada por el Congreso y posteriormente declarada constitucional por la Corte Constitucional, esto es, que el presente acuerdo internacional deber ser celebrado sobre bases de equidad, conveniencia nacional y reciprocidad, presento a consideración del honorable Senado de la República, la siguiente

Proposición final

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 153 de 2001 Senado, “por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Tributaria’, suscrito en Bogotá, D. C., el 30 de marzo de 2001”.

De los honorables Senadores,

Jimmy Chamorro Cruz,
Senador Ponente.

CONTENIDO

Gaceta número 210 - Jueves 6 de junio de 2002
SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de Acto legislativo número 12 de 2002 Senado, 237 de 2002 Cámara, Titulado por el cual se modifican los artículos 182, 184, 186, 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política.	1
Ponencia para primer debate al proyecto de Acto legislativo número 12 de 2002 Senado, 12 de 2002, 237 de 2002 Cámara, por la cual se modifican los artículos 182,184,186, 234, 235, 250 y 251 de la Constitución Política.	6

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 154 de 2001 Senado, por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional del Café de 2001, adoptado el veintiocho (28) de septiembre de dos mil (2000).	10
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 162 de 2001 Senado, por la cual se expide el Estatuto para las Plantaciones Forestales que compila, modifica, deroga las normas sobre plantaciones forestales en Colombia.	12
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 190 de 2001 Senado, por medio de la cual se reforma y adiciona la Ley 599 de 2000.	13
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 214 de 2002 Senado, por la cual se convierten en patrimonio cultural y educativo de la Nación unos establecimientos públicos de educación.	17
Informe de acumulacion de proyectos para primer debate al proyecto de ley número 219 de 2002 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los quinientos años del descubrimiento hispánico de Colombia y de la Gobernación de Coquibacoa, creada por la Corona de España, en la Península de La Guajira y se autorizan apropiaciones presupuestales para adelantar proyectos de infraestructura e interés social, cultural y ambiental.	17
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 222 de 2002 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección”, hecho en Montreal el 1º de marzo de 1991.	18
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 237 de 2002 Senado, 120 de 2001 Cámara, por la cual se crea el Sistema Nacional de Prevención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA), se establece su dirección y se dictan otras disposiciones.	19
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 239 de 2002 Senado, por la cual se establecen calidades para la selección de los candidatos a los cargos de Contralor General de la República, Contralor Distrital de Bogotá y Contralores Departamentales, Distritales y Municipales.	24
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 249 de 2002 Senado, por la cual se crea el Fondo Nacional de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado.	25
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 251 de 2002 Senado, por la cual se adiciona el artículo 1º del Decreto-ley 1874 de 1979.	30
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 153 de 2001 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Tributaria”, suscrito en Bogotá, D. C., el 30 de marzo de 2001.	31