



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 553

Bogotá, D. C., viernes 29 de noviembre de 2002

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADOANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 65 DE 2002 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 105 de 1993.

De su contenido:

El presente proyecto fue presentado originalmente por el Honorable Senador Camilo Sánchez Ortega, con cuatro artículos, cuyo contenido pretende modificar específicamente el artículo 30 de la Ley 105 de 1993, que hace referencia a las obras por concesión financiando la recuperación de la inversión por valorización o por establecimiento de peajes, otorgados a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.

Dicho proyecto pretende evitar una doble tributación de los propietarios de predios adyacentes a las vías en construcción, con el pago de impuesto de valorización por carreteras que sean construidas a través de contratos de concesión, en los cuales la recuperación de la inversión se haga por medio del cobro de tarifas de peajes.

Además limita la instalación de peajes dentro de una longitud de cobertura mínima de 50 kilómetros, para las nuevas carreteras construidas por concesión a particulares o por obra estatal.

Justificación

Si interpretamos la argumentación presentada por el autor para concebir el articulado propuesto, en el cual manifiesta: "La presentación de este proyecto tiene como fin evitar los abusos cometidos a los propietarios de predios rurales adyacentes a las vías en construcción con el pago de impuestos de valorización por carreteras que son construidas a través de los contratos de concesión, en los cuales la recuperación de la inversión se hace por medio del cobro de las tarifas de peajes, no siendo necesario el pago de un impuesto adicional que contribuya a ellas".

Los campesinos han sido los más golpeados con los problemas económicos que hoy enfrenta nuestro país. Es injusto que además tengan que cargar con el pago de impuestos gravosos por la construcción de las carreteras.

Consideramos que de aumentar los costos pautados en los contratos de concesión estos no deben ser asumidos por los contribuyentes, ya que en la actualidad la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las vías cuenta entre otras, con las siguientes formas de financiación:

- La sobretasa a la gasolina y el ACPM.
- Impuesto de Rodamiento.
- Los peajes.

Esta última figura como recuperación de la inversión hecha por el concesionario. Las cuales son aportadas del dinero que conforma la canasta familiar de la población.

Si a esto le sumamos que la comercialización de los productos alimenticios y en general los de primera necesidad son precisamente transportados a través de las vías terrestres del país, no es difícil concluir que entre más número de peajes se encuentran en estos trayectos, los precios de tales alimentos subirán indefectiblemente, ya que el campesino, o los proveedores de estos, difícilmente pueden asumir los mencionados costos.

Concluimos entonces, que la instalación excesiva de peajes en las vías hace más gravoso el costo de vida para los colombianos, desfavorece al pobre y fortalece la economía de los grandes monopolios; desestimula el transporte de carga por carretera, generando con ello más desempleo y agrava el estado precario de muchas empresas instaladas en el país.

En relación con la interpretación de la Constitución Nacional aplicable a este contenido, vemos de puntual aplicación el artículo 65 que establece un trato preferencial para el campo, estando el gobierno obligado a recurrir, presentando iniciativas más equitativas que el recurso de valorización y de peajes, simultáneamente, sin discriminación, protegiendo el desarrollo de las actividades agrícolas, que por evidencia se verían afectadas con una doble tributación. El artículo 24 que textualmente expresa "Todo colombiano con las limitaciones que establezca la Ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciar en Colombia", se ve vulnerado al no existir vías alternas de no pago de peaje, restringiéndose la libertad de locomoción al impedir al usuario la posibilidad de escoger.

Creemos que las anteriores apreciaciones son de irrefutable fuerza para reglamentar y limitar la instalación de peajes en todas las vías del territorio Nacional, con el agravante que la proliferación de peajes potencializa la inflación en los productos que integran la canasta familiar.

En cuanto al artículo tercero se soporta en la conveniencia que tiene para los sectores más afectados por la violencia, que les mantengan los precios del mercado y no encarecer el costo de vida de los más necesitados, ya que por su actividad deben desplazarse y ocupar vehículos diariamente.

Otro factor que se debe tener en cuenta es el aislamiento o discriminación que se genera con la instalación de peajes al ingreso de las ciudades, puesto que son muchos los estudiantes y trabajadores que tienen que desplazarse de la provincia hacia las urbes para desarrollar su actividad diaria, creándoles un sobre costo en el transporte, lo que no ocurre con quien reside en la ciudad.

Los argumentos de financiación en las obras y mantenimiento viales de los centros urbanos, con el ingreso por concepto de peajes, no es imprescindible, pues existen otros recursos como son:

- La sobretasa a la gasolina y el ACPM, se inició cobrándose en Bogotá y terminó haciéndose en todo el país;
- Cobro de impuesto de rodamiento;
- Cobro de comparendos y multas;
- Ingresos corrientes,
- En algunos municipios y el Distrito Capital el cobro de parqueo en vía pública (Zonas Azules);
- Sumándose en Bogotá la valorización por beneficio local.

Finalmente, el inciso segundo del artículo 30 de la Ley 105 expresa una ambivalencia en la redacción del texto, al determinar: “para la recuperación de la inversión, la nación, los departamentos, los distritos y los municipios podrán establecer peajes y/o valorización...”, dejando entrever que se puede cobrar peajes o valorización, puesto que el texto está redactado de tal manera que también se puede cobrar peajes y valorización. Luego se requiere una acertada corrección en la estructura idiomática, para expresamente definir su interpretación si es lo uno o lo otro, o los dos cobros al tiempo. Asunto que con el presente proyecto se está definiendo que solo se puede cobrar un único emolumento.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

En el artículo 1° se propone modificarlo en el sentido de que el objeto de la concesión no solo sea para construcción de vías, sino también para mantenimiento, reforma, ampliación o reconstrucción.

Se propone adicionar un párrafo en el cual esta restricción tenga ampliación también para obras estatales, sin limitarse a las concesiones otorgadas a los particulares.

Al artículo 2° se le adiciona la modificación de nuevas vías, para determinar que no puede aplicarse únicamente a construcción total. Además puede darse el caso de que puede ser cofinanciada y darle opción a interpretarse como fuera de la norma, permitiéndose instalar peajes a menos de cincuenta (50) kilómetros entre uno y otro.

Proposición

En consideración a lo expuesto, propongo a los honorables Senadores de la Comisión Sexta del Senado de la República, darle primer debate al Proyecto de ley número 65 de 2002 Senado, *por la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 105 de 1993.*

De los honorables Senadores:

Freddy William Sánchez Mayork,
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 65 DE 2002 SENADO

por la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 105 de 1993.

Artículo 1°. Todo contrato de concesión, cuyo objeto sea la construcción, mantenimiento, reforma, ampliación o reconstrucción de vía pública en todo el territorio nacional y cuya recuperación de la inversión se realice por medio del cobro de peajes, no podrá generar simultáneamente el cobro de contribución de valorización a los contribuyentes.

Parágrafo: Aplíquese la misma restricción para las obras públicas que sean construidas directamente por el Estado, y que definan instalación de peajes.

Artículo 2°. En las nuevas vías que se construyan o modifiquen, ya sean por contrato de concesión u obra pública financiada o cofinanciada por la Administración, no se podrán instalar peajes dentro de una longitud de cobertura mínima de cincuenta (50) kilómetros.

Artículo 3°. El ingreso a los cascos urbanos de Municipios y Distritos no podrá ser objeto de cobro de peajes ni de ningún otro tipo de contribución.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Freddy William Sánchez Mayork.

Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 135 DE 2002 SENADO

por la cual se dispone la creación de mecanismos para el otorgamiento de cupos para el ingreso a la educación superior, de estudiantes de escasos recursos económicos, provenientes de lugares con deficiencias en la prestación de servicio educativo.

Honorables Congresistas:

Nos ha correspondido rendir Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 135 de 2002 Senado, *por la cual se dispone la creación de mecanismos para el otorgamiento de cupos para el ingreso a la educación superior de estudiantes de escasos recursos económicos, provenientes de lugares con deficiencias en la prestación de servicio educativo*, por designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del honorable Senado de la República.

Consideraciones generales

El proyecto de ley de la referencia Cuyos autores son los H. Senadores Samuel Moreno Rojas, Germán Hernández Aguilera, Luis Alberto Gil Castillo, Alvaro Sánchez Ortega, Edgar Artunduaga Sánchez, José Eduardo Hernández Hernández, Leonor Serrano de Camargo, Luis Emilio Sierra, Carlos Moreno de Caro, Gabriel Acosta Bendeck, y el honorable Representante a la Cámara Jorge Julián Silva Meche, consta de tres artículos y tiene como objetivo primordial que estudiantes de escasos recursos provenientes de regiones del país con deficiencia en la prestación del servicio público de educación puedan ingresar a las Instituciones de Educación Superior atendiendo sus rendimientos y méritos académicos. Para lo anterior el Ministerio de Educación Nacional y el Icetex, adoptarán las medidas necesarias de financiación para llevar a cabo dicho propósito social.

Consideraciones constitucionales y legales

Este proyecto de ley tienen sus bases constitucionales en los artículos 67, 69 y 13 de la Constitución Política y en la Ley 30 de 1992.

El artículo 67 consagra la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social y le confiere a la nación y a las entidades territoriales la participación en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales.

El artículo 69, además de garantizar la autonomía universitaria conforme a la Ley 30 de 1992, preceptúa que el Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

Por su parte el artículo 13 se refiere a la igualdad de las personas y establece que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. Al respecto se pronunció la Corte Constitucional cuando expresó: *Evidentemente, el criterio esencial de asignación de los cupos sí debe ser el mérito académico. Es decir, este es el parámetro que debe regir el proceso general de distribución de estos bienes escasos. Sin embargo, es aceptable que las universidades utilicen otros criterios que flanqueen el parámetro básico de adjudicación de los cupos, cuando, por ejemplo, se persigue contrarrestar las condiciones desiguales con las que arriban al examen de admisión los distintos aspirantes a ingresar a la universidad, o se procura dar cumplimiento a los fines de la institución universitaria.*

Por las consideraciones acabadas de expresar Proponemos.

Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 135 de 2002 Senado, por la cual se dispone la creación de mecanismos para el otorgamiento de cupos para el ingreso a la educación superior, de estudiantes de escasos recursos económicos, provenientes de lugares con deficiencias en la prestación de servicio educativo.

Gabriel Acosta Bendeck, Carlos Moreno de Caro,

Senadores Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 93 DE 2001 CAMARA, 273 DE 2002 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 312 de 1996.

En cumplimiento de la designación de la Presidencia de la Comisión Segunda del Senado como ponente del Proyecto número 273 de 2002, presento a su consideración el informe respectivo de ponencia para primer debate.

Trámite del proyecto

El proyecto fue presentado al Congreso por los entonces Representantes a la Cámara: María Eugenia Jaramillo Hurtado (Vaupés), Manuel Ramiro Velásquez Arroyave (Antioquia) y Benjamín Higuaita Rivera (Antioquia).

El Representante Jaime Puentes Cuéllar (Amazonas) fue el ponente del proyecto ante la Cámara de Representantes siendo aprobado en primer y segundo debate.

Con el objeto de continuar el curso legal del proyecto, he asumido el encargo de presentar a ustedes el informe de ponencia para primer debate, que expongo a continuación.

Contenido de la Ley 312 de 1996

Con el ánimo de entender el alcance de los dos artículos que se modifican, les presento un breve resumen del contenido de la Ley 312 de 1996 puesta en consideración. El objeto de la Ley es reglamentar las Delegaciones Permanentes del Congreso ante Parlamentos Internacionales.

La afiliación del Congreso de Colombia a estos Parlamentos se sujeta a las leyes ratificatorias de suscripción o adhesión de Tratados Constitutivos y las Mesas Directivas de las Cámaras deben adelantar el respectivo proceso administrativo de afiliación (artículos 1° y 2°).

Pueden ser Miembros Delegatarios: los congresistas en ejercicio - durante su respectivo período constitucional y si no han perdido la investidura- (artículo 3).

El número de Miembros de cada Delegación es fijado, específicamente, por Tratados Internacionales. Con base en éste, las Plenarias del Senado y la Cámara eligen de su seno los Miembros Delegatarios - "preferencialmente" Miembros de las Comisiones Segundas -, conservando, dentro de la Delegación, una representación de cada Cámara del 50%. Las Comisiones Segundas postulan los candidatos ante las Plenarias y los Miembros Delegatarios son elegidos en las Plenarias por cuociente electoral (si los Tratados no exigen elección popular) y por el período constitucional correspondiente (artículo 4°).

En primera instancia, las Comisiones de las Mesas Directivas Conjuntas se reúnen, a los 15 días siguientes de la iniciación del período constitucional, para determinar la composición numérica de las Delegaciones. A los siguientes 15 días se procede a la elección, previa fijación de la fecha con 5 días de anticipación (artículos 5° y 6°).

Los candidatos para cargos Directivos, que correspondan a Colombia, en los Parlamentos Regionales, son elegidos por los Miembros de las Delegaciones Permanentes (artículo 7°).

Los viajes al exterior, que deban realizar los miembros de las Delegaciones Permanentes en cumplimiento de sus funciones, se autorizan con sujeción al numeral 6 del artículo 136 de la Constitución y el numeral 6, artículo 52 de la Ley 5ª de 1992 (por la cual las tres cuartas partes de la respectiva Cámara deben aprobar la autorización de misiones al exterior, por tratarse de viajes que se financian con dineros del erario).

A los 10 días siguientes al término de cada Comisión al Exterior, los Miembros Delegatarios, junto con los Congresistas -que hayan intervenido en Comisiones de trabajo- deben rendir un informe escrito a los Presidentes de cada Cámara, el cual debe ser publicado en la Gaceta del Congreso (artículos 8° y 9°).

Por medio del artículo 10 de esta ley, se crea la Comisión de Relaciones Interparlamentarias del Congreso, que la integran el Presidente y Vicepresidente de las Comisiones Segundas y los Presidentes de las Delegaciones Permanentes ante Parlamentos Regionales o afines. Tiene una Mesa Directiva que debe sesionar una vez al mes.

Esta debe ejercer las siguientes funciones:

- a) Coordinar el funcionamiento de los Grupos Parlamentarios de Colombia ante cada Parlamento Regional o afín;
- b) Informar periódicamente a las Mesas Directivas del Senado y la Cámara -al menos al inicio del período de sesiones ordinarias (y durante su reanudación)- sobre: la situación legal de los Parlamentos Regionales, su composición, la participación de Colombia y las anomalías que se hayan presentado en el desempeño de las funciones de los Miembros Delegatarios;
- c) Coordinar tanto las visitas a Colombia de Dignatarios de los Parlamentos Regionales y las reuniones de los mismos, cuando Colombia actúa como sede permanente;
- d) Velar por el cumplimiento de la designación y elección de los Miembros Delegatarios y por la entrega de los informes de las Comisiones al Exterior;
- e) Dictar su propio reglamento (60 días después de su instalación).

Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley modifica el artículo 4° de la Ley 312 de 1996 en los siguientes términos:

• Varía la fórmula de Representación según la proporcionalidad de las Cámaras

En la exposición de motivos y las ponencias del Proyecto de Ley ante la Cámara de Representantes se considera que el porcentaje de integración de las Delegaciones Permanentes del Congreso de Colombia ante los Parlamentos Regionales y los Organismos Internacionales de carácter Parlamentario, tal como se encuentra consagrado en la Ley: "En cantidad igual al 50% para ambas Cámaras", genera inequidad; debido a que el Senado de la República está conformado por 102 Congresistas, en tanto que el número de Representantes a la Cámara es mayor y se eleva a 161. Por este motivo se propone una representación ante los mencionados Parlamentos y Organismos que sea proporcional al número de Miembros de cada Cámara y no repartida en cantidades iguales, como lo estipula la ley vigente.

• Elimina la preferencia sobre Miembros de las Comisiones Segundas para ser escogidos como Delegatarios

En la exposición de motivos y las ponencias del Proyecto de Ley ante la Cámara de Representantes se considera que "Al circunscribir exclusivamente la representación del Congreso ante los Parlamentos Regionales y Organismos de carácter Parlamentario a los Miembros de las Comisiones Segundas, se limita la participación amplia de todos los sectores políticos que tienen asiento en las Cámaras, además se pasa por alto que en dichas comisiones no siempre existen congresistas con el perfil y conocimiento adecuados para los temas estudiados por cada uno de dichos Parlamentos y Organismos. Es así como creemos que la integración debe darse en sentido amplio, acorde con la naturaleza de estos".

"Por último, cabe resaltar, la importancia de mantener la postulación de los integrantes de las Delegaciones Permanentes ante las Plenarias, en cabeza de las Comisiones Segundas, dado que en ellas radican los aspectos relacionados con las relaciones exteriores."

Proposiciones

• De la fórmula de Representación según la proporcionalidad de las Cámaras

La consideración según la cual unas Delegaciones Permanentes del Congreso de Colombia ante los Parlamentos Regionales, conformadas en cantidad igual al 50% para ambas Cámaras, genera inequidad, no la encuentro apropiada por cuanto se trata de una representación institucional y no individual. En efecto, considero pertinente la participación dispuesta en la ley, porque manifiesta, ante el mundo, el carácter bicameral del Congreso de Colombia.

Con ello someto esta observación a su examen y la incluyo dentro del Pliego de Modificaciones, sin aceptar la reforma de la Ley del porcentaje de participación de cada Cámara en las Delegaciones en referencia, que sí aprobó la Cámara de Representantes. Debe tenerse en cuenta que de admitirse esta propuesta, el proyecto de ley debe ir a Conciliación con la Cámara en esta materia.

• De la eliminación de la preferencia de Miembros de las Comisiones Segundas para ser escogidos como Delegatarios

La propuesta de eliminar la escogencia preferencial de Congresistas de las Comisiones Segundas como Miembros Delegatarios ante los Parlamentos, en mención, puede permitir elegir a quienes sean más especializados para determinada misión. Con esto se mantiene la aprobación dispuesta en la Cámara de Representantes.

Por último es importante mantener la postulación de los integrantes de las Delegaciones Permanentes ante las Plenarias, en cabeza de las Comisiones Segundas, dado que en ellas radican los aspectos relacionados con las relaciones exteriores.

Proposición Final

Con estas consideraciones, rindo ponencia favorable y solicito se le dé primer debate al Proyecto de ley número 93 de 2001 Cámara y 273 de 2002 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 312 de 1996*. Adjunto para su aprobación el texto del Pliego de Modificaciones del proyecto de ley.

De los señores Senadores,

Enrique Gómez Hurtado,
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

PROYECTO DE LEY NUMERO 93 DE 2001 CAMARA Y 273 DE 2002 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 312 de 1996.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 4° de la Ley 312 de 1996 quedará así:

El número de miembros de cada delegación permanente será el que indiquen los Tratados, Estatutos o Protocolos Adicionales de los respectivos Organismos Internacionales.

La Delegación Permanente del Congreso de Colombia ante un Parlamento Regional u Organismo Internacional de carácter parlamentario, será integrada por Senadores y Representantes a la Cámara, en cantidad igual del 50% para ambas Cámaras.

Los Congresistas que hagan parte de las Delegaciones Permanentes deberán poseer el perfil y conocimiento adecuados para tal designación, de acuerdo con la naturaleza del Parlamento u Organismo Internacional de carácter parlamentario, en el cual se va a representar a Colombia.

Determinado el número de Delegados correspondiente a cada Cámara, estos serán elegidos en sesión plenaria de la Cámara respectiva, previa postulación de las Comisiones Segundas, aplicando el sistema de cuociente electoral y para el período constitucional correspondiente, siempre y cuando los Tratados Constitutivos, Estatutos o Protocolos Adicionales de los Parlamentos Regionales o de los Organismos Internacionales de carácter parlamentario no ordenen elección popular directa de sus miembros.

Artículo 2°. Queda igual.

De los señores Senadores,

Enrique Gómez Hurtado,
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA SEGUNDA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 012 DE 2002 SENADO, 237 DE 2002 CAMARA, TITULADO

por el cual se modifica la Constitución Política.

Honorable Senador

LUIS ALFREDO RAMOS BOTERO

Presidente honorable Senado de la República

Bogotá, D. C.

Señor Presidente:

En vista de que los suscritos Senadores hemos sido designados ponentes al Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2002 Senado, 237 de 2002 Cámara, titulado, *por el cual se modifica la Constitución Política*, ponemos a consideración de la Plenaria por usted presidida, el informe de ponencia correspondiente, de la siguiente manera.

Ha recibido la plenaria el presente proyecto de acto legislativo para último debate que ha dado origen a este informe.

El proyecto, en su contenido, tal como lo ha recibido esta Corporación, puede ser agrupado en cinco grandes temas, a saber:

1. *Conflictos de interés*. El artículo 2°, que modifica el artículo 182, establece que cuando el Congreso Nacional vote, en Comisiones o en Plenaria, actos legislativos o proyectos de ley con los que se convoque a una Asamblea Nacional Constituyente o a un Referendo para reformar la Constitución Política no hay lugar a proponer conflictos de interés.

En el informe de ponencia que se rindiera en la primera oportunidad, manifestamos que este artículo nada tiene que ver con el eje temático y central del proyecto, que se refiere a la implantación del sistema de partes, o contradictorio; por lo que propusimos la eliminación del mismo.

Sometida a consideración de la Comisión Primera la proposición sustitutiva, presentada en el informe de ponencia, fue eliminado el mencionado artículo 2°, 10 votos contra 8.

2. *Pérdida de investidura*. Los artículos 3° y 4°, que modifican los artículos 183 y 184 se propone que la ley debe garantizar los principios de legalidad, del debido proceso, de la doble instancia y de la culpabilidad, la posibilidad de establecer una mayoría calificada para imponer la sanción y la graduación de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

En la oportunidad precedente expresamos que si bien es cierto la figura de la pérdida de investidura ha sido objeto de severas críticas, no con la finalidad de flexibilizarla o eliminarla, sino con el propósito de desatanizarla, porque no tiene sentido que sea uno de los pocos procesos en que no obstante las consecuencias se juzga en única instancia, porque éstas son a perpetuidad y con la misma gravedad, sin que se pueda tener en cuenta la falta que ha originado el proceso de pérdida de investidura.

Por las razones anteriores, sí es conveniente una reforma constitucional que toque el tema, y sin embargo la pregunta central es qué tiene que ver la pérdida de investidura con el proceso contradictorio o de partes, la respuesta es ninguna; pero además hay otras iniciativas en curso, como el proyecto de ley que convoca a un Referendo y en la reforma constitucional que comienza su discusión en la H. Cámara de Representantes, en donde se incluye esta figura, razón por la cual se propuso la eliminación, igualmente, de los artículos 3° y 4° de la propuesta.

No obstante el honorable Senador Darío Martínez B., presentó una proposición sustitutiva, en el sentido de adicionar un Parágrafo en donde establecía que la ley reglamentará los principios de legalidad, debido proceso, culpabilidad y proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones, sin que la misma tenga efectos retroactivos. Dicha proposición, que no incluye ni la doble instancia, ni la mayoría calificada para la imposición de la sanción, fue negada por 14 votos contra 3.

Los temas originales y centrales de la reforma tienen que ver con el cambio de funciones de la Fiscalía General de la Nación, y a ellos se refieren los artículos 1°, 5°, 6°, 7°, 8° y 9° del proyecto, en los cuales centraremos la atención de la presente ponencia.

El proyecto propone el ajuste del juzgamiento penal a los cánones internacionales de Derechos Humanos, a los cuales Colombia se ha

comprometido a través de la suscripción y ratificación de los instrumentos internacionales que a ellos obligan, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el Pacto de San José de Costa Rica de 1969. Igualmente, la adopción del sistema que se pretende acoger con esta reforma, que es un proceso de partes, controversial o contradictorio, simplemente aspira a colocarse al nivel de los estándares internacionales, toda vez que ha sido adoptado por la corte Penal Internacional, recientemente acogido por nuestro país.

Necesidad de un cambio profundo

Como es de todos conocido, la Constitución de 1991 creó la Fiscalía General de la Nación. La redacción de algunas garantías constitucionales permitía suponer que lo que quiso el Constituyente Primario fue introducir un sistema respetuoso de la imparcialidad judicial, que con este fin despoja al ente investigador de sus funciones sobre los derechos de las personas, concentrado en buscar los medios de prueba para acusar a los autores ante los jueces. Sin embargo el desarrollo ulterior de esos postulados creó un sistema muy semejante al que había antes de la Carta, con lo cual lo único que se hizo fue cambiar el nombre de "jueces de instrucción" por el de "fiscales".

La magnitud del asunto se pone de presente con el análisis de los tratados internacionales de Derechos Humanos, que integran el bloque de constitucionalidad. El fiscal es juez, porque interviene los derechos de quienes están investigados por la comisión de algún delito, pero es un juez parcial, porque tiene una pretensión dentro del proceso penal, como es la de acusar. De este modo, se desconoce la garantía de la imparcialidad judicial.

Igualmente, el fiscal practica pruebas durante la instrucción, no se limita a buscar los medios que se convertirán en prueba en el juicio, sino que verdaderamente las practica, y luego las valora para tomar sus decisiones. En consecuencia, adicionalmente se desconoce el principio de inmediación de la prueba, que impone que el juzgador de la culpabilidad o inocencia presencie la práctica de la prueba, para valorarla correctamente con miras a la sentencia, en lugar de tomar un expediente construido y valorado por otra persona.

También se vulnera la presunción de inocencia, en la medida en que casi la mitad de la población carcelaria está detenida preventivamente.

Finalmente, el sistema vigente no da cabal cumplimiento a las garantías de publicidad y oralidad del juicio. La publicidad se ve menoscabada cuando las personas que acuden a las audiencias, que son públicas, no pueden presenciar las pruebas que sustentarán una absolución o una condena, porque ellas generalmente no se practican de manera pública en el juicio, sino que vienen como tales desde la investigación.

La oralidad se vulnera porque, aun cuando las manifestaciones que se hacen en audiencia son de manera verbal, ellas deben ser recogidas, transcritas, y resueltas por escrito. Adicionalmente, la escritura contribuye enormemente a la congestión, con lo cual también se vulnera el derecho a un juicio rápido, y se desconoce que el sentido de la justicia es que sea pronta y oportuna.

La violación de las garantías no es el único problema que aqueja a nuestra justicia penal. Si el sistema funcionara bien, como el mecanismo de represión de la criminalidad que debe ser, le daríamos la razón a quienes dicen que el sistema acusatorio es el garantista y el inquisitivo el eficiente.

Pero Colombia es la prueba viviente de que el sistema inquisitivo tampoco es eficiente. Los delitos con frecuencia quedan impunes, y las personas condenadas resultan siendo inocentes. En consecuencia, la sociedad sufre doblemente: mientras los culpables andan libres, los inocentes pagan las penas que a aquellos corresponde.

En varios foros, el Fiscal General de la Nación ha manifestado que las investigaciones de los fiscales delegados tienen un buen ritmo y contenido en un principio. Pero en el momento en que el fiscal debe definir la situación jurídica del sindicado, se paraliza su labor investigativa, porque debe ejercer sus funciones judiciales.

No es difícil imaginar que si un fiscal, que en Bogotá, tiene en promedio 600 casos al año, debe estar pendiente de contestar por escrito las solicitudes de los abogados defensores, asistir a audiencias públicas, redactar abocamientos, aperturas de instrucción, resoluciones de acusación, preclusiones, definiciones de situaciones jurídicas y leer los oficios que dentro de la labor investigativa recibe, no le queda tiempo para investigar. La consecuencia es que no está en condiciones de ejercer sus funciones judiciales, porque su carácter de investigador le resta imparcialidad, y tampoco puede ejercer las investigaciones, porque tiene a su cargo las judiciales.

Es este el estado actual de nuestra justicia penal. Tenemos un sistema procesal que, por poner sobre los fiscales las labores propias de los jueces, no les permite ejercer bien su función primordial, que es investigar. No se trata de atacar la labor de los fiscales, sino de entender que cualquier persona, puesta en una posición de "juez y parte" puede evitar decisiones arbitrarias.

Al respecto vale la pena citar algunos estudios que ha realizado la Corporación Excelencia en la Justicia. En primer lugar, la duración promedio de un proceso penal para 1999 es de 867 días (Corporación Excelencia en la Justicia. Tiempos promedios del proceso penal en los Despachos Judiciales del Circuito de Bogotá en Garantismo, Eficiencia y Reforma Procesal Penal en Colombia, p. 189).

En segundo lugar, frente a los niveles de congestión, podemos advertir que la mayoría de los jueces de Bogotá (un 53%) atribuye la congestión a la insuficiencia probatoria (Corporación Excelencia en la Justicia. Informe Anual de la Justicia 2000, p. 81), mientras vemos que en el lapso comprendido entre 1995 y 1998, el porcentaje de investigaciones que se calificó con preclusión oscila entre 53 y 69% (Idem, p. 69), es decir, la mayoría de las investigaciones no llegan a acusación, y por tanto, ni a juicio.

Por otro lado, en el año 1999 hubo más de 300.000 procesos inactivos en la Fiscalía (Idem, p. 72). Esta cifra es muy elevada, a pesar de que la productividad de los fiscales delegados ha aumentó en un 35% entre 1996 y 2000 (Idem, p. 73), lo cual demuestra que sí tienen resultado los esfuerzos en la vía de mejoramiento de gestión, pero el sistema vigente no permite capitalizarlo. En los términos del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial, "el aumento de la productividad del aparato judicial no puede considerarse como suficiente para solucionar la mora y la congestión (Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2003-2006, p. 7). En 1999, el 50% de la carga laboral la representaron los procesos represados (Idem, p.71), y de los casos que ingresaron ese año, se evacuaron más o menos dos terceras partes, pero la congestión viene determinada por el inventario inicial" (Idem, p. 67), es decir, los procesos que la Fiscalía tiene de años atrás.

El sistema que se propone

a) La etapa de investigación.

La Fiscalía se concentrará en la investigación de los hechos que constituyen delitos. No se dedicará a decidir peticiones de los abogados, porque se suprimirán sus funciones judiciales. En otras palabras, no podrá tomar decisión alguna que, con fuerza vinculante, decida sobre los derechos del sindicado o acusado.

Las víctimas serán atendidas de manera integral. Ejercerán sus derechos y harán sus solicitudes a través de la Fiscalía, y la ley decidirá si

podrán ejercer la vocería en la audiencia pública. Se respetarán sus derechos a la información y a la reparación integral.

En caso de que fuese necesario intervenir los derechos del sindicado durante la etapa instructiva, para asegurar su comparecencia, por ejemplo, será necesario la orden de un juez imparcial, que ejerza la función de control de garantías. En el caso del derecho a la intimidad, cada vez que éste se intervenga por parte de la fiscalía, habrá un control judicial automático de esta decisión.

La Fiscalía tiene la obligación de investigar y llevar a juicio los hechos que constituyan delitos, salvo cuando ejerza el principio de oportunidad. Este, en realidad, es una excepción a su obligación de acusar en presencia de un delito.

La acusación será el acto introductorio de un juicio público, con todas las garantías;

b) La etapa del juicio.

El contenido del juicio criminal son las pruebas. Todo el diseño procesal del mismo se dirige a ellas, y son las que explican su existencia. En consecuencia, el juicio será un verdadero plenario. Sólo tendrán valor las pruebas que en él se practiquen, en garantía de dos principios: el de inmediación, que consiste en que el funcionario que decida sobre la culpabilidad o inocencia debe haber presenciado la práctica de las pruebas, y el de contradicción, por virtud del cual las partes tienen derecho a impugnar la prueba presentada por su contraparte, con el fin de que, luego de ese debate, brille la verdad a través de las pruebas depuradas por la controversia. En síntesis, lo que se busca es que la llamada "controversia probatoria" sea verdaderamente eso.

La publicidad del juicio contribuirá a darle transparencia y sentido democrático a la decisión judicial, y con el tiempo podrá restituir la confianza ciudadana en la administración de justicia penal.

La oralidad era determinante para la descongestión, así como es presupuesto de la publicidad. Esta acelera el curso del procedimiento, dando cumplimiento al derecho de un juicio sin dilaciones injustificadas. En consecuencia, el sistema propuesto da mejor cumplimiento al principio de concentración probatoria, que ordena que las pruebas desfilen de manera concentrada, para que el juzgador pueda apreciarlas en conjunto.

Además se introduce la posibilidad de que la ley, en desarrollo de la política criminal del Estado, pueda reglamentar lo relacionado con los jurados, ya sea que adopte el sistema de jurado puro, en el cual todos son particulares, o el sistema mixto, compuesto por expertos y legos. Sin embargo, ello sólo deberá hacerse una vez que el sistema esté debidamente implementado, ya que plantea el reto de proteger a las personas que integran el jurado, junto con otros retos organizacionales.

3. Administración de Justicia. El artículo 10 que modifica el artículo 116 establece en su inciso 4 que los particulares pueden ser investidos transitoriamente en la condición de jurados en las causas criminales y en los términos que determine la ley.

En el interior de la Comisión de Ponentes consideramos que no era pertinente ni oportuno consagrar los Jurados de Conciencia, además que no existían los mecanismos para resguardar ni preservarlos. Por lo mismo se propuso eliminar del proyecto el artículo.

Al someter a consideración de la Comisión, como proposición sustitutiva de la ponencia, la misma fue negada 15 votos contra 3, y por lo mismo al poner a consideración la proposición principal, es decir el artículo que venía de Cámara, se aprobó 15 votos contra 3.

4. Corte Suprema de Justicia. Al artículo 5° que modifica el artículo 234 se le agregaba un segundo inciso en donde se decía que la ley

determinará la forma cómo la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia se divide en Juez de Control de Garantías y en Juez de Conocimiento. Sin embargo, en el interior de los miembros de Ponentes se consideró que no era necesario incluir ese nuevo inciso, toda vez que no se iba a tocar el juzgamiento de quienes tienen fuero constitucional, por lo mismo no se justificaba el agregado al artículo 234. Por lo mismo se propuso su eliminación, en la ponencia.

Dicha eliminación se aprobó por 16 votos contra 0.

5. Fiscalía General de la Nación. Artículos 6°, 7°, 8° y 9° que modifican los artículos 250 y 251.

Comparando el texto con el que terminó la primera vuelta, es decir el aprobado en la plenaria del Senado de la República, y el que ahora llega nuevamente a esta entidad, encontramos las siguientes modificaciones, que deben ser justificadas, a fin de mantenerlas:

1°. En el inciso 1 del artículo 116 se sigue incluyendo dentro de las instituciones que administran justicia a la Fiscalía General de la Nación, no obstante que con el proyecto que se comenta se pretende eliminar las funciones judiciales a esa institución.

Son las siguientes razones las que justifican esa aparente contradicción:

En primer lugar, que de todas maneras mantiene la función de recolectar evidencias, con las que posteriormente se sustentaran limitaciones a los derechos fundamentales de las personas, y en últimas las sentencias, producidas por los jueces de la República, por lo que en ese orden de ideas, se puede decir que las labores de inteligencia, de investigación y de recaudar evidencias, son una forma de complementar la función judicial.

Pero además, porque manteniendo la entidad dentro de quienes administran justicia, y no como inicialmente lo propusieron los ponentes en la Cámara de Representantes, al excluirla del tema de justicia y del tema del ejecutivo, para dejarlo como un ente constitucional autónomo, se corría el riesgo que por fuerza de la gravedad fuese arrastrado hacia el ejecutivo, lo que traería consecuencias no queridas, como por ejemplo la simultaneidad del período del Fiscal General de la Nación con la del Presidente de la República.

En el encabezamiento del artículo 250, sobre los deberes de la Fiscalía, los ponentes habían propuesto que allí se incluyera la aplicación del principio de oportunidad en las causales definidas en la ley. Al respecto el honorable Senador Héctor Helí Rojas propuso eliminar este principio, toda vez que no tenía sentido que quedara a discrecionalidad de la Fiscalía la selección de ciertos comportamientos, por ejemplo los hurtos de menor cuantía, cuando la oportunidad la debe tener el legislador. Al ser puesta a consideración, la votación fue de 11 votos contra 7, y por lo mismo se eliminó la frase "salvo la aplicación del principio de oportunidad en las causales definidas en la ley".

El honorable Senador Mario Uribe presentó una proposición aditiva de nueva redacción en donde se dice:

"Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o con fundamento en denuncia, petición especial o querrela, investigar los hechos que puedan constituir delito 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. En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación deberá:", la cual fue aprobada.

En relación con el numeral 1 los honorable Senadores Rojas y Holguín presentaron una proposición del siguiente contenido: "Solicitar al juez

que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas". La cual fue aprobada por 14 votos contra 2.

Por su parte el señor Fiscal General presentó una proposición aditiva de un inciso, que debe ir después del inciso primero, en donde se dice: "La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar excepcionalmente capturas; igualmente, la ley fijará los límites y eventos en que procede la captura. En estos casos el juez que cumpla la función del control de garantías, lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.". Esta proposición fue aprobada por 14 votos contra 1.

Igualmente se aprobó una proposición en donde se determina que no se crean cargos de jueces de control de garantías, sino en donde se establezca la función, consistente en que el juez que ejerza las funciones de control de garantías no puede ser juez de conocimiento. Proposición que fue aprobada por 14 votos contra 3.

En el tema de adelantar allanamientos, interceptaciones e incautaciones, los honorables Senador Navarro, Rojas y Gaviria, presentaron una proposición de eliminación de dicho numeral, pero la misma fue negada por 10 votos contra 4.

En favor del texto propuesto en la ponencia se dijo que hoy la facultad de registro, allanamientos, incautaciones e interceptaciones telefónicas las tiene la Fiscalía General de la Nación, lo único que se le está agregando es el control posterior dentro de las 36 horas, por cuenta de quien ejerza control de garantías. La propuesta presentada por los ponentes fue aprobada por 10 votos contra 5.

Por su parte el Ministro del Interior presentó una proposición aditiva del siguiente tenor: "Al solo efecto de determinar su validez", la cual fue aprobada por 11 votos contra 4.

En cuanto al numeral 3, el honorable Senador Gómez Gallo presentó la siguiente Proposición: "Asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción. En caso de requerirse medidas adicionales que impliquen afectaciones de derechos fundamentales, deberá obtenerse la respectiva autorización por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías para poder proceder a ello tal proposición fue sustentada diciendo que lo que se busca con esta proposición es la posibilidad de poder practicar diligencias anticipadas, en tal caso se debe pedir autorización al juez que ejerza control de garantías, dicha proposición fue aprobada.

Con referencia a los numerales 4, 5 y 6, no hubo proposición alguna, y por lo mismo fueron votados sin modificación.

En relación con el numeral 7. El honorable Senador Mauricio Pimiento, expresó que en vista de que con el artículo 116, se habían incluido los Jurados de Conciencia, era necesario que a ellos igualmente se les diera protección y en esa circunstancia se aprobó el numeral.

En lo que tiene que ver con el numeral 8. El honorable Senador Pardo Rueda presentó una proposición en donde se modifique la expresión "Policía Nacional" por la expresión "Fuerza Pública", a fin de que dentro de los organismos que cumplen funciones de Policía Judicial se incluya a las Fuerzas Militares. Dicha adición fue aprobada por 10 votos contra 5.

De todas maneras a este numeral, los honorables Senadores Andrade y González presentaron la proposición consistente en que esas facultades dadas a las Fuerzas Militares serían excepcionales, cuando las circunstancias de orden público así lo determinen y siempre y cuando actúen bajo las órdenes del Fiscal General o su delegado. Dicha aditiva fue aprobada,

El honorable Senador Juan Fernando Cristo Bustos deja constancia que no intervino en la discusión ni en la votación del numeral 6. Y por lo mismo estudiará más a fondo el tema para asumir posición en la plenaria de la Corporación.

El inciso 2 fue aprobado sin modificaciones, y en relación con el inciso 3. Se presentó la siguiente proposición: "En el evento de presentarse escrito de acusación, el Fiscal General o sus delegados deberán suministrar, por conducto del juez de conocimiento, todos los elementos probatorios e informaciones de que tenga noticia, incluidos los que le sean favorables al procesado", la cual fue aprobada.

En cuanto tiene que ver con el párrafo transitorio que establecía que en el tema de los delitos de competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializado, la Fiscalía mantendría la función de dictar medidas de aseguramiento y las medidas necesarias para hacer efectivo el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios, los honorables Senadores Rojas y Gaviria presentaron una proposición solicitando su eliminación, con la argumentación de que con dicho párrafo se desvirtuaba todo lo que se estaba haciendo con el proyecto, toda vez que estaba dando el mensaje que con el sistema que se estaba implantado no era suficiente para perseguir a la justicia organizada. Al ser sometida a votación, obtuvo 6 votos por mantenerlo y 5 por eliminarlo, razón por la cual no obtuvo la votación suficiente y por lo mismo fue eliminado.

En el artículo 7° que modifica al artículo 251, que se refiere a las funciones especiales del Fiscal General de la Nación, con excepción del numeral 39, todos los demás numerales fueron aprobados sin discusión alguna.

En lo relacionado con el numeral 3. Sobre asignación y desplazamiento, al igual que los criterios y las posiciones que la Fiscalía debe asumir en cada caso, el honorable Senador Rojas Jiménez presentó una proposición sustitutiva, del siguiente tenor: "Asumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos. Igualmente, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley", esta fue aprobada.

En cuanto al artículo 8° se presentaron proposiciones en los siguientes sentidos:

a) De la Comisión quedan excluidos el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director del Departamento Nacional de Planeación;

b) Los tres (3) miembros de la Academia deben ser designados por el Gobierno Nacional;

c) Dicha Comisión no solamente debe tener como finalidad la preparación de los proyectos de ley que el Gobierno debe presentar al Congreso, sino igualmente adelantar el seguimiento de implantación gradual del sistema;

d) En el inciso 3. Se debe excluir del traslado de cargos a la Procuraduría General de la Nación, toda vez que esa institución seguirá cumpliendo dentro del proceso penal las funciones consagradas en el artículo 277 de la Constitución Nacional.

Todas las anteriores fueron aprobadas;

e) Los honorables Senadores Martínez y Cristo presentaron una proposición aditiva a la parte final de dicho inciso 3 en donde se establece el Sistema Nacional de Defensoría Pública, para que se diga dirigida por la Defensoría del Pueblo, pero dicha proposición fue negada por 10 votos contra 1.

El honorable Senador Martínez presentó un nuevo artículo en donde proponía un sistema con tendencia acusatoria en el juzgamiento de los Congresistas, en el sentido de que la investigación y la acusación corriera por cuenta de la Sala Penal de la Corte, y el juzgamiento por la Sala Plena de la misma corporación, sin que tal sistema tenga efectos retroactivos. Tal artículo fue negado por 9 votos contra 2.

De otro lado el honorable Senador Andrade propone igualmente un artículo nuevo, consistente en establecer se consagre la carrera judicial en la Fiscalía General de la Nación, pero dicho artículo fue negado 6 votos contra 4.

En relación con el artículo 9° el de la vigencia, expresamente se consagra que solamente se aplica para los delitos cometidos con posterioridad a su vigencia. Además, la aplicación del nuevo sistema se iniciará a partir del 1° de enero de 2005, sin incluir las conductas asignadas a la competencia de los jueces penales del circuito especializados, y el nuevo sistema debe entrar en plena vigencia a más tardar el 31 de diciembre de 2008. Esta proposición fue presentada por el honorable Senador Holguín Sardi, la cual fue aprobada.

Finalmente respecto del párrafo transitorio del artículo 9°, se presentó la siguiente proposición, por el honorable Senador Holguín Sardi: "Para que el nuevo sistema previsto en este Acto Legislativo pueda aplicarse en el respectivo distrito judicial, deberán estar garantizados los recursos suficientes para su adecuada implementación, en especial la de la defensoría pública. Para estos efectos, la comisión de seguimiento de la reforma creada por el artículo 8° transitorio, velará por su cumplimiento". Tal proposición fue aprobada.

Por las anteriores razones, proponemos:

Dese segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2002 Senado, 237 de 2002 Cámara, titulado, *por el cual se modifica la Constitución Política*.

Cordialmente,

Juan Fernando Cristo Bustos, Luis Humberto Gómez Gallo, Mario Uribe Escobar, Germán Vargas Lleras, Antonio Navarro Wolf, Honorables Senadores.

Se adiciona la constancia del Senador A. Navarro Wolff.

La modificación del numeral 8 del artículo 250 de la Constitución, en el sentido de cambiar la expresión Policía Nacional por Fuerza Pública, no tiene ni unidad de materia con el proyecto de acto legislativo a consideración del Congreso ni era un tema que hubiere sido discutido en los seis debates anteriores, ni siquiera fue mencionado en el informe de los ponentes para el séptimo debate. Apareció sorpresivamente mediante proposición que no fue siquiera explicada o sustentada por su proponente. Desde esos puntos de vista, su incorporación al texto es lo que comúnmente se conoce como un clásico "mico", un tema nuevo y sorpresivo, que no ha surtido los debates reglamentarios y que por tanto tiene graves vicios de trámite y de forma desde el punto de vista constitucional.

Se ha argumentado en defensa de la presunta constitucionalidad de lo actuado, que es función de la Fiscalía coordinar y dirigir los organismos que desempeñan las funciones de policía judicial. Pero lo que no puede hacerse en un proyecto cuya materia es la modificación de la Fiscalía General de la Nación, es modificar el texto del artículo 213 de la Carta que establece la prohibición a la justicia penal militar para investigar a los civiles.

Ya la Corte Constitucional ha reiterado su jurisprudencia en el sentido de que las facultades de policía judicial no pueden ser ejercidas por las Fuerzas Militares, por la prohibición del artículo 213 ya citada.

Por lo tanto, no puede modificarse ese artículo, el 213 de la Constitución, en el trámite de un proyecto cuyo sentido es cambiar los artículos 250 y 251 de la Constitución Nacional, menos aún si el tema no se ha planteado ni discutido en los seis debates precedentes.

Si miembros del Congreso deciden que es útil plantear la asignación de funciones de policía judicial para toda la Fuerza Pública, deben intentar un nuevo proyecto de acto legislativo oportunamente, y entonces fijaremos nuestras posiciones de fondo al respecto.

Antonio Navarro Wolff,

Honorable Senador.

Se autoriza la publicación del anterior informe.

El Presidente,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

**TEXTO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NUMERO 237 DE 2002 CAMARA, 012 DE 2002 SENADO**

Aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República, por el cual se reforma la Constitución Nacional (MODIFICADO)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 116 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 116. *La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.*

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

Artículo 2°. El artículo 250 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 250. *Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o con fundamento en denuncia, petición especial o querrela, investigar 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.*

En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá:

1. *Solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas.*

El juez que ejerza las funciones de control de garantías, no podrá ser, en ningún caso, el juez de conocimiento, en aquellos asuntos en que haya ejercido esta función.

La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar excepcionalmente capturas; igualmente, la ley fijará los límites y eventos en que proceda la captura. En estos casos el juez que cumpla la función de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

2. *Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, al solo efecto de determinar su validez.*

3. *Asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción. En caso de requerirse medidas adicionales que impliquen afectación de derechos fundamentales, deberá obtenerse la respectiva autorización por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías para poder proceder a ello.*

4. *Presentar escrito de acusación ante el juez de conocimiento, con el fin de dar inicio a un juicio público, oral, con inmediación de las pruebas, contradictorio, concentrado y con todas las garantías.*

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

6. *Solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito.*

7. *Velar por la protección de las víctimas, los jurados, 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.*

8. *Dirigir y coordinar las funciones de Policía Judicial que en forma permanente cumple la Fuerza Pública y los demás organismos que señale la ley. La Fiscalía solo otorgará de manera excepcional facultades de Policía Judicial a las Fuerzas Militares cuando las circunstancias de orden público así lo exijan y siempre bajo la dirección del Fiscal General de la Nación.*

9. *Cumplir las demás funciones que establezca la ley.*

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

En el evento de presentarse escrito de acusación, el Fiscal General o sus delegados deberán suministrar, por conducto del juez de conocimiento, todos los elementos probatorios e informaciones de que tenga noticia incluidos los que le sean favorables al procesado.

Artículo 3°. El artículo 251 de la Constitución Política quedará así:

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

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

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

3. *Asumir directamente las investigaciones y procesos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren, lo mismo que asignar y desplazar libremente a sus servidores en las investigaciones y procesos. Igualmente*

te, en virtud de los principios de unidad de gestión y de jerarquía, determinar el criterio y la posición que la Fiscalía deba asumir, sin perjuicio de la autonomía de los fiscales delegados en los términos y condiciones fijados por la ley.

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 4° Transitorio. Confórmase una comisión integrada por el Ministro de Justicia y del Derecho, el Fiscal General de la Nación, quien la presidirá, 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, tres Representantes a la Cámara y tres Senadores de las Comisiones Primeras, y tres miembros de la Academia designados por el Gobierno, para que, por conducto del Fiscal General de la Nación, presente a consideración del Congreso de la República a más tardar el 16 de abril de 2003, los proyectos de ley pertinentes para adoptar el nuevo sistema y adelantar el seguimiento a la implantación gradual del sistema.

El Congreso de la República dispondrá hasta el 16 de diciembre de 2004 para expedir las leyes correspondientes. Si no lo hiciere dentro de este plazo, se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de dos meses para que profiera las normas legales necesarias al nuevo sistema. Para este fin podrá expedir, modificar o adicionar los cuerpos normativos correspondientes incluidos en la ley estatutaria de la administración de justicia, la ley estatutaria de **hábeas corpus, los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y el Estatuto Orgánico de la Fiscalía.**

Con el fin de conseguir la transición hacia el sistema acusatorio previsto en el presente acto legislativo, la ley tomará las previsiones para garantizar la presencia de los servidores públicos necesarios para el adecuado funcionamiento del nuevo en particular, el traslado de cargos entre la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, la Defensoría del Pueblo, y los organismos que cumplen funciones de policía judicial. El Gobierno Nacional garantizará los recursos para la implementación gradual del Sistema Acusatorio y para la consolidación de un Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Parágrafo. La Procuraduría General de la Nación continuará cumpliendo en el nuevo sistema de investigación y juzgamiento penal, las funciones contempladas en el artículo 277 de la Constitución Nacional.

Artículo 5°. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de su aprobación, pero se aplicará de acuerdo con la gradualidad que determine la ley y únicamente a los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia que en ella se establezca. La aplicación del nuevo sistema se iniciará en los distritos judiciales a partir del 1° de enero de 2005 de manera gradual y sucesiva sin incluir las conductas asignadas a competencia de los jueces penales de Circuito Especializado. El nuevo sistema deberá entrar en plena vigencia a más tardar el 31 de diciembre del 2008.

Parágrafo transitorio. Para que el nuevo sistema previsto en este acto legislativo pueda aplicarse en el respectivo distrito judicial, deberán estar garantizados los recursos suficientes para su adecuada implementación, en especial la de la Defensoría pública. Para estos efectos, la comisión de

seguimiento de la reforma creada por el artículo 4° transitorio, velará por su cumplimiento.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 237 de 2002 Cámara, 012 de 2002 Senado, por el cual se reforma la Constitución Nacional, según consta en las Actas números 16 y 17, de la Comisión Primera del Senado, con fecha 22 y 25 de noviembre de 2002, respectivamente.

El Secretario Comisión Primera,

Guillermo León Giraldo Gil.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 130 DE 2002 SENADO, 138 DE 2002 CAMARA

por la cual se modifican parcialmente los estatutos de Carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional

Honorables Congressistas:

Al presentar ponencia para **Segundo Debate** al Proyecto de ley número 130 de 2002 Senado 138 de 2002 Cámara, *por la cual se modifican parcialmente los estatutos de Carrera de los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional*, presentado por el Gobierno Nacional a través de su actual Ministra de Defensa, quiero resaltar que se busca facultar al Presidente de la República para prolongar la permanencia en el cargo de aquellos Oficiales Generales o Almirantes, que por su liderazgo, desempeño, transparencia y eficacia en el ejercicio de las funciones asignadas, contribuyan al mejoramiento de las condiciones del orden público y, en general, de la Seguridad y la Defensa Nacional, cuando las circunstancias así lo aconsejen.

Son notorias las graves condiciones de inseguridad por las que actualmente atraviesa el país, las cuales han llevado al Gobierno Nacional a impartir las instrucciones y a liderar las acciones necesarias para lograr el restablecimiento de la Autoridad y el orden público, dentro de las cuales se considera pertinente la de contar con la atribución de prorrogar el término para el retiro de los oficiales Generales y Almirantes, de que trata el artículo 102 del Decreto Ley 1790 de 2000, para lo cual se propone al Honorable Congreso de la República su extensión **hasta por dos (2) años.**

Para el efecto, es necesario modificar parcialmente el artículo 102 del Decreto-ley 1790 de 2000, que incorpora las Normas de Carrera del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, de manera tal que se incluya la prórroga propuesta y a la vez se condicione su utilización a la evaluación que sobre este aspecto realice el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las circunstancias que para el momento esté atravesando el país y como resultado de la cual se determine conveniente la permanencia de Oficiales Generales y Almirantes que, por sus especiales calidades y méritos, contribuyan al restablecimiento del orden público turbado.

El desarrollo efectivo de las operaciones militares se puede ver afectado por la salida forzosa de Oficiales de Alto Rango que tienen bajo su responsabilidad la efectividad de las mismas, por razón de cumplimiento del término de antigüedad que hace imperativo su retiro.

Este proyecto de ley está encaminado a permitir que el Gobierno Nacional **prolongue** el período previsto para el retiro de los oficiales Generales y Almirantes que habiendo cumplido cuatro (4) años de antigüedad en el grado, cuando a juicio del mismo Gobierno la ampliación del plazo sea conveniente para contribuir al restablecimiento de las alteraciones del orden público, teniendo en cuenta sus méritos y gestión, más que el cumplimiento del término de carrera que obligaría a su retiro.

El Gobierno Nacional presentó en el proyecto original la ampliación de permanencia en el cargo hasta por un (1) año, pero creemos de alta conveniencia para el país prorrogar dicha facultad hasta por dos (2) años.

La modificación parcial de los Estatutos de Carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional objeto de este proyecto de ley, contempla sólo la variación del artículo 102 del Decreto Ley 1790 de 2000, anexándole un **Parágrafo**, materia de los mismos Estatutos, que determina básicamente las condiciones en que procede el ascenso de los Oficiales Generales y Oficiales de insignia de las Fuerzas Militares y Policía Nacional, cuando éstos son nombrados por el Presidente de la República en los cargos de Comandante General de las Fuerzas Militares, Jefe de Estado Mayor Conjunto, Comandantes del Ejército Nacional, la Armada Nacional, Fuerza Aérea Colombiana y Director General de la Policía Nacional, **quienes podrán ser ascendidos** al Grado inmediatamente superior al que ostentan en el momento del nombramiento, siempre y cuando exista la vacante en la planta de la respectiva Fuerza o de la Policía Nacional, y el Oficial haya permanecido por lo menos las tres cuartas partes de su tiempo reglamentario en el grado.

Es necesario tener a todos nuestros altos Generales Comandantes, Jefe de Estado Mayor y Director General en el mismo Grado, entendido esto

como un reconocimiento que hace el Estado a los Oficiales a quienes confía dichos cargos, pues se les asigna una mayor Responsabilidad y Jerarquía, además de contribuir de esta manera a fortalecer su autoridad.

Como Senador de la República estoy seguro de que en su sabiduría, el Congreso reafirmará con la aprobación de esta ley, su apoyo y confianza irrestricta a los miembros de la Fuerza Pública y al Gobierno Nacional.

Proposición

Por las consideraciones anteriormente expuestas y ante la plenaria del Senado de la República, como miembros de la Comisión Segunda de Relaciones Internacionales, Defensa y Seguridad Nacional y Comercio Exterior de ambas Cámaras, presento **Ponencia Favorable para Segundo Debate** al Proyecto de ley número 130 de 2002 Senado 138 de 2002 Cámara, *por la cual se modifican parcialmente los estatutos de Carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional* y **solicito su aprobación con el texto adjunto aprobado en Primer Debate.**

De los honorables Congresistas

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave,

Senador de la República.

ASCENSOS MILITARES

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Ascenso al Brigadier General de la Policía Nacional, Héctor Darío Castro Cabrera a Mayor General

Bogotá, D. C., 25 de noviembre de 2002

Doctor

LUIS ALFREDO RAMOS

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Honorables Senadores:

En cumplimiento de la designación como ponente del Ascenso al Brigadier General de la Policía Nacional, Héctor Darío Castro Cabrera a Mayor General presento a su consideración el informe de ponencia respectivo para Segundo Debate. He revisado en detalle la hoja de vida del alto oficial para dar a conocer al Senado de la República sus virtudes y su carrera y facilitar su aprobación o improbación al ascenso que le confiere el Gobierno, de acuerdo con el artículo 173 de la Constitución Política.

El oficial, oriundo de Garzón, Huila, ingresó a la Policía Nacional en 1968 y completa treinta y cuatro años de servicio. En el transcurso de su carrera se ha destacado por su liderazgo en inteligencia militar e investigación policial. Como Comandante de la Policía del Departamento de Bolívar, del Departamento del Atlántico y de la Policía Metropolitana de Bogotá tuvo especial interés por fortalecer la Seguridad Ciudadana y los procesos de evaluación o indicadores de gestión del personal policial.

Su formación académica es sobresaliente. Es profesional del Derecho y Ciencias Políticas (Universidad Gran Colombia) y Administrador Poli-

cial (Escuela General Santander). Realizó postgrados en Derecho Probatorio, en Administración para Profesionales no Administradores y un Diplomado en Alta Gerencia y cursos de Inteligencia Militar, Investigador Policial y especializaciones en Criminología (Universidad Complutense, Madrid) y en Antropología e Identificación Militar (Guardia Civil Española).

Actualmente es el Subdirector General de la Policía Nacional.

Como Comandante de la Policía del Departamento de Bolívar lideró programas de Seguridad Ciudadana para la erradicación de motivos de perturbación en el área rural del centro del Departamento y el fortalecimiento de la industria turística de la ciudad de Cartagena. Entre los años 1994 y 2000 implementó planes de seguridad durante varias Cumbres de Jefes de Estado en esta ciudad, destacándose con la captura de terroristas que intentaban sabotear la visita al país del Presidente de Estados Unidos, Bill Clinton.

Como Comandante de la Policía del Departamento del Atlántico creó más de quinientos frentes de Seguridad Local, más de veinticinco Escuelas de Seguridad Ciudadana y doce nuevos CAI móviles incluyendo la capacitación del personal; ejecutó diversos planes de seguridad local (de requisita, desarme, residencial, licor adulterado, recuperación del espacio público, entre otros) y desarrolló talleres de crecimiento y motivación del personal policial del departamento.

Como Director de la Escuela Nacional de Policía General Santander realizó acuerdos de cooperación interinstitucional y alianzas estratégicas con instituciones de educación universitaria de distintas regiones del país, con la Embajada de Estados Unidos, Medicina Legal y otros entes estatales; desarrolló cuatro nuevos programas académicos de formación policial aprobados por el ICFES; implementó el Sistema Integrado de Control de Gestión - SICOG y reestructuró las funciones del Consejo Académico y del Consejo Superior de Educación Policial.

Como Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá desarrolló operativos de control del orden público con la incautación de explosivos de organizaciones armadas al margen de la ley. Creó setecientos nuevos frentes de Seguridad Ciudadana (incluyendo sesenta y cinco mil personas adicionales en la Metropolitana de la ciudad), dirigió el Plan Zonas Seguras, como modelo de gestión de seguridad en el espacio público, con el objetivo de dar una “mayor atención a las necesidades cotidianas”; implementó en la SIJIN nuevos Instrumentos de apoyo al análisis criminológico; dirigió operativos que lograron la captura de diferentes bandas de delincuentes; registró públicamente la Red de Apoyo de la Policía Metropolitana y ejecutó diferentes planos de capacitación a la Policía de Tránsito y al Servicio de Bachilleres.

Sus resultados lo hicieron merecedor de treinta y nueve distintivos y menciones honoríficas y de cuarenta y ocho felicitaciones a lo largo de su carrera.

Su carrera es el reflejo de su liderazgo en inteligencia militar e investigación policial y de su especial interés por fortalecer la Seguridad Ciudadana y por implementar sus integrales conocimientos académicos hacia la capacitación y excelencia del personal policial. Por todo lo anterior me permito solicitar a la Plenaria del Senado que imparta su aprobación y dé Segundo Debate al Ascenso al Brigadier General de la Policía Nacional, Héctor Darío Castro Carrera, a Mayor General.

De los honorable Senadores, cordialmente,

Enrique Gómez Hurtado,
Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 553 - Viernes 29 de noviembre de 2002
SENADO DE LA REPUBLICA
PONENCIAS

Págs.

Ponencia para primer debate y Pliego de Modificaciones al Proyecto de ley número 65 de 2002 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 105 de 1993.....	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 135 de 2002 Senado, por la cual se dispone la creación de mecanismos para el otorgamiento de cupos para el ingreso a la educación superior, de estudiantes de escasos recursos económicos, provenientes de lugares con deficiencias en la prestación de servicio educativo.	2
Ponencia para primer debate y Pliego de Modificaciones al Proyecto de ley número 93 de 2001 Cámara, 273 de 2002 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 4º de la Ley 312 de 1996. ..	3
Informe de Ponencia para segundo debate en la segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2002 Senado, 237 de 2002 Cámara, titulado, por el cual se modifica la constitución política.	4
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 130 de 2002 Senado, 138 de 2002 Cámara, por la cual se modifican parcialmente los estatutos de carrera de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares y la Policía Nacional	10
ASCENSOS MILITARES	
Ponencia para segundo debate; Ascenso al Brigadier General de la Policía Nacional, Héctor Darío Castro Cabrera a Mayor General ..	11