



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 129

Bogotá, D. C., miércoles 14 de abril de 2004

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 216 DE 2004 SENADO

*por medio de la cual se expiden normas para la coordinación y efectividad de las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia de la Nación y se establecen mecanismos de protección a los servidores públicos que realizan estas actividades.*

El Congreso de Colombia

DE CRETA:

CAPITULO I

#### Principios generales

Artículo 1°. *Objeto y alcance.* La presente ley tiene por objeto definir herramientas para la protección de los servidores públicos que desarrollan actividades de Inteligencia y Contrainteligencia en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y la Fuerza Pública, así como para establecer los mecanismos necesarios que le permitan el cumplimiento de su misión constitucional.

Las entidades enunciadas anteriormente son las únicas autorizadas para desarrollar labores de Inteligencia y Contrainteligencia encaminadas a la seguridad y la defensa nacional y el control del orden público interno.

Parágrafo. *Definición.* La actividad de inteligencia es la que adelantan los Departamentos Administrativos, Agencias, Organismos y órganos que, constitucional y legalmente, están autorizados para la recolección, evaluación, acción, análisis, integración e interpretación de toda la información disponible concerniente a uno o más aspectos internos o externos de diferentes áreas, sectores, actividades, creencias o servicios que inmediata o significativamente son útiles para el planeamiento y el diseño de estrategias y acciones que protejan los intereses y la seguridad nacional del Estado colombiano.

Artículo 2°. *Campo de aplicación.* La presente ley se aplicará a las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia que desarrolle el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y la Fuerza Pública, en cumplimiento de la Constitución y la ley.

Artículo 3°. *Límites de la actividad de Inteligencia y Contrainteligencia.* La actividad de Inteligencia y Contrainteligencia estará limitada en su ejercicio al cumplimiento de la Constitución y la ley, especialmente al respeto de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 4°. *Personal de Inteligencia y Contrainteligencia.* Son los servidores públicos del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y de la Fuerza Pública que desarrollan la actividad de inteligencia y contrainteligencia.

Se entiende que estos servidores públicos realizan su actividad de manera continua y permanente.

Artículo 5°. *Autonomía y competencia.* En desarrollo de la misión y atribuciones que la Constitución y la ley les asignan, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y la Fuerza Pública están facultados para la realización de los procesos de recolección de información y producción de inteligencia y contrainteligencia, atendiendo principios de coordinación interinstitucional y de complementariedad.

#### CAPITULO II

#### De la reserva y el secreto profesional

Artículo 6°. *Reserva.* Por la naturaleza de las funciones que cumplen el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y los órganos de Inteligencia y Contrainteligencia de la Fuerza Pública, la información, el material y los documentos que allí se manejen tienen carácter clasificado y estarán amparados por la reserva legal.

Artículo 7°. *Compromiso de reserva.* Los servidores públicos del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y de los órganos de Inteligencia y Contrainteligencia de la Fuerza Pública que indebidamente den a conocer información o documentos clasificados incurrirán en causal de mala conducta, sin perjuicio de las demás sanciones estipuladas en la ley, toda vez que estos se encuentran obligados a mantener la reserva.

Parágrafo. *Permanencia del deber de reserva.* El deber de reserva permanecerá y obligará aun después del cese de sus funciones o retiro de la institución.

Artículo 8°. *Obligación de las entidades públicas y privadas.* Las entidades públicas y privadas, que manejen información relacionada con el personal del Departamento Administrativo de Seguridad y de la Fuerza Pública, deberán implementar mecanismos para mantener la reserva acerca de la relación de sus integrantes con dichas instituciones y no podrán divulgar a terceros esa condición, salvo autorización personal del servidor público o solicitud de autoridad competente.

Artículo 9°. *Del secreto profesional.* Los organismos y órganos de Inteligencia y Contrainteligencia pueden y deben contar con toda la información necesaria para el normal, adecuado, eficiente, legítimo y constitucional ejercicio de su misión; por ende, la información obtenida debe ser de circulación cerrada y de uso propio de estas instituciones. En tal virtud, todos los servidores públicos que los integren estarán amparados por el secreto profesional.

## CAPITULO III

**Protección de los servidores públicos de inteligencia y contrainteligencia**

Artículo 10. *Protección.* Con el fin de proteger la vida, integridad e identidad de los servidores públicos de Inteligencia y Contrainteligencia y para facilitar la realización de actividades propias de su cargo, el Estado, a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil, les suministrará documentos con nueva identidad, que deberán ser utilizados exclusivamente en el cumplimiento de la misión y durante el desarrollo de la misma.

En caso de necesitarse la expedición de otros documentos públicos o privados, para el cumplimiento de la misión, los servidores públicos de Inteligencia y Contrainteligencia podrán utilizar para el trámite el nuevo documento de identidad expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, sin que el uso de los nuevos documentos constituya infracción a la ley.

Parágrafo 1°. Para la expedición de los nuevos documentos de identidad se suscribirán convenios interinstitucionales entre los Directores de Inteligencia y/o Contrainteligencia de cada una de las instituciones y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Parágrafo 2°. El Director General de Inteligencia del DAS, los Directores de Inteligencia y/o Contrainteligencia de la Fuerza Pública implementarán los mecanismos necesarios para registrar y controlar la expedición y utilización de los documentos.

Artículo 11. *Protección del personal de Inteligencia y Contrainteligencia y su núcleo familiar.* Los servidores públicos del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y de la Fuerza Pública que desarrollen labores de inteligencia y contrainteligencia, que con ocasión del cumplimiento de sus funciones, se vean compelidos a riesgo o amenaza actual e inminente contra su integridad personal o la de su núcleo familiar, tendrán la debida protección del Estado.

Para este propósito cada institución establecerá los programas de protección pertinentes y en su defecto podrán ser incluidos en el Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía, de acuerdo con lo contemplado en la ley.

Parágrafo 1°. En caso de acudir al Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía, el Fiscal General de la Nación deberá incluir a los servidores públicos de Inteligencia y Contrainteligencia y sus familias, previa solicitud del Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Nacional o Director del DAS, o quien estos deleguen.

Parágrafo 2°. Para el cumplimiento integral de la protección del personal y familiar de los funcionarios que laboran en inteligencia y contrainteligencia, se faculta a los Directores de estas áreas en el DAS y en la Fuerza Pública, para que en el término de tres (3) meses contados a partir de la sanción de la presente ley efectúen los cambios necesarios al interior de la estructura de nómina, donde se oculte informativa y públicamente que estos agentes o personal están asignados a inteligencia y contrainteligencia.

## CAPITULO IV

**Efectividad de la actividad de inteligencia y contrainteligencia**

Artículo 12. *Medidas especiales para la búsqueda y obtención de información.* Los servidores públicos del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y de la Fuerza Pública que se desempeñen en Inteligencia y Contrainteligencia, cuando se encuentren en desarrollo de orden de operaciones o misiones de trabajo relacionadas con su actividad, podrán realizar incursiones y/o seguimientos pasivos a través de medios humanos o técnicos en organizaciones o personas nacionales y extranjeras de las cuales se tenga información que ofrezca credibilidad que las relacione con actividades de planeación, preparación, ejecución y consumación de conductas punibles o actos que atenten contra la seguridad y defensa nacional y el orden público interno, con miras a su prevención y neutralización.

Las incursiones pasivas de que trata el inciso anterior se entenderán ejecutadas por los servidores públicos de Inteligencia y Contrainteligencia en estricto cumplimiento de un deber legal.

El Director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, los comandantes de Fuerza y el Director General de la Policía llevarán un control sobre las incursiones que se hayan ordenado, soportadas en la orden de operaciones o misión de trabajo.

Artículo 13. *Deber de colaboración de las entidades públicas y privadas.* Las entidades públicas y privadas están en la obligación de atender los requerimientos de información que hagan las Direcciones de Inteligencia y Contrainteligencia, sin que la entrega de tal información se constituya en una violación a la reserva legal, toda vez que la misma continuará bajo este principio, al cual se encuentran obligados los servidores públicos de Inteligencia y Contrainteligencia en virtud de lo dispuesto en la presente ley.

Parágrafo. Para la ejecución de lo dispuesto en el presente artículo se formalizarán convenios interinstitucionales entre las entidades y las Direcciones de Inteligencia y/o Contrainteligencia.

Artículo 14. *Control del espectro electromagnético.* Se faculta a las Direcciones de Inteligencia y Contrainteligencia para usar el espectro electromagnético como fuente de información, a fin de prevenir hechos o acciones que atenten contra la seguridad y defensa nacional y el control de orden público interno.

## CAPITULO V

**Coordinación de la actividad de inteligencia y contrainteligencia**

Artículo 15. *Junta de Inteligencia Conjunta.* Créase la Junta de Inteligencia y Contrainteligencia Conjunta como un organismo coordinador, asesor y consultivo, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, el cual ejercerá, con base en los principios de colaboración y coordinación, las siguientes funciones:

1.5.1 Coordinar la Inteligencia y Contrainteligencia estatal.

15.2 Presentar informes, análisis y recomendaciones al Presidente de la República, Ministro de Defensa Nacional, Director del Departamento Administrativo de Seguridad, al Comandante General de las Fuerzas Militares y al Director General de la Policía, sobre los temas y análisis de Inteligencia y Contrainteligencia que facilite la toma de decisiones.

15.3 Proponer al Gobierno Nacional las políticas por desarrollar en materia de inteligencia y contrainteligencia.

15.4 Adoptar y modificar su propio reglamento, teniendo en cuenta las políticas fijadas en materia de Inteligencia y Contrainteligencia, y

15.5 Las demás que le asignen el Presidente de la República, el Ministro de Defensa Nacional y el Reglamento.

Artículo 16. *Conformación.* La Junta de Inteligencia Conjunta estará integrada por:

- El Ministro de la Defensa Nacional, quien presidirá la Junta de Inteligencia Conjunta.

- El Comandante General de las Fuerzas Militares.

- El Comandante del Ejército Nacional.

- El Comandante de la Armada Nacional.

- El Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana.

- El Director de la Policía Nacional.

- El Director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

- El Director Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, como miembro no permanente.

- El Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como miembro no permanente.

Parágrafo. Los integrantes de la Junta de Inteligencia Conjunta, o sus delegados, asistirán a las reuniones ordinarias o extraordinarias programadas.

Artículo 17. *Reuniones.* La Junta de Inteligencia Conjunta se reunirá ordinariamente cada semana y extraordinariamente cuando sea convocada por el Ministro de Defensa Nacional.

Para efectos del control de las funciones atribuidas a la Junta de Inteligencia Conjunta, habrá una Secretaría Técnica desempeñada por quien la Junta designe, la cual estará encargada de las funciones de coordinación y soporte, de hacer el seguimiento de las decisiones adoptadas, de librar las comunicaciones pertinentes a las respectivas autoridades, de llevar las actas de las reuniones, así como de los demás aspectos necesarios para el funcionamiento de la Junta.

Artículo 18. *De las Juntas de Inteligencia Regionales.* Créase en cada departamento y Distrito Capital una Junta de Inteligencia Regional, la cual estará integrada así:

- Los Comandantes de División y/o Brigada y/o Batallón del Ejército o sus equivalentes en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea, con jurisdicción en el respectivo departamento y/o Distrito Capital.

- El Comandante del Departamento de Policía.
- El Director Seccional del DAS.
- El Director Seccional del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, como miembro no permanente.

El Comandante militar de mayor jerarquía del departamento y/o Distrito Capital presidirá la Junta de Inteligencia Regional.

Las Juntas de Inteligencia Regionales y sus miembros tendrán en relación con el departamento las mismas obligaciones e idénticas funciones asignadas a la Junta de Inteligencia Conjunta.

Artículo 19. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, deroga el Decreto 2233 del 21 de diciembre de 1995 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Jairo Raúl Clopatofsky Ghisays,*  
Senador de la República.  
Congreso de Colombia.

Bogotá, D. C., 5 de abril de 2004.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

El Estado colombiano, al igual que los demás que conforman la comunidad internacional, requiere instituciones profesionalizadas, que le permitan desarrollar todas aquellas actividades necesarias para la conservación de sus nacionales, de sus territorios y, de sus instituciones. Para ello crean todos los organismos necesarios que les permitan cumplir con sus objetivos de conservación y desarrollo.

En el mundo de hoy y debido a los cambios sustanciales, se ha generado la necesidad de acceder con mayor profundidad y agilidad a la información. En el contexto general la información es un elemento de alta importancia, para la sociedad, para el Estado y para sus instituciones, pero el acceso a la misma se hace vital cuando con ella se logra evitar alteraciones en el orden público interno, la defensa y la seguridad nacional.

Ante esa vital necesidad los Estados han creado instituciones dedicadas exclusivamente a la consecución de todas las informaciones, datos, documentos, etc., que sirvan para la protección de la Nación y del Estado, que no son otras que aquellas hoy conocidas como organismos, órganos, direcciones, departamentos, agencias y unidades de inteligencia y contrainteligencia del Estado. Tales actividades de inteligencia y contrainteligencia por lo vital de las mismas nunca podrán estar en manos distintas del mismo Gobierno, a través de sus protectores como son las Fuerzas Armadas y el DAS (Departamento Administrativo de Seguridad) en Colombia.

Nuestro país cuenta con unas Fuerzas Armadas y con el DAS, debidamente conformadas y comprometidas con la protección de la Nación y del Estado, cuyo objetivo le ha sido confiado por los mismos ciudadanos y reglado en la Constitución Política y las leyes.

Estas Fuerzas Armadas y el DAS cuentan a su vez con organismos dedicados a la producción de inteligencia y contrainteligencia, requiriendo a la fecha una normatividad que las proteja y que regule su actividad dentro de un marco jurídico de especial protección.

La estructura de inteligencia y contrainteligencia de nuestras Fuerzas Militares y de Policía, así como del DAS, es parte fundamental y estratégica en la lucha contra el crimen organizado y el narcoterrorismo que tanto daño le han hecho a Colombia y a sus gentes, sin contar el daño internacional que se viene presentando en ambas vías; por lo tanto, estas fortalecidas y protegidas por la ley, son el primer y más importante paso para lograr los propósitos de éxito en la lucha contra estos delincuentes, así como la base para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Sea esta la oportunidad que en este documento que recoge como iniciativa legislativa, para hacer de público conocimiento, que tenemos en nuestras cárceles a hombres y mujeres que prestando sus servicios a la Nación en inteligencia como infiltrados en los grupos de delincuentes y narcoterroristas, han caído detenidos por las autoridades en las operaciones que ellos mismos ayudaron a desarrollar para que culminaran con éxito el operativo. Inclusive, válgalo decir, estos valientes colombianos han sido certificados posteriormente ante las autoridades judiciales como miembros de la Fuerza Pública, quienes se encontraban en esa situación producto de su gestión para la consecución de dichos resultados. Sin embargo las autoridades investigadoras y judiciales en diferentes circunstancias han hecho caso omiso a tales certificaciones; es como si el Estado luchara contra

el mismo Estado, el mismo que busca eliminar las acciones delincuenciales, las está fortaleciendo cuando ataca o elimina a sus propios agentes que con su actuar revelan los secretos de la delincuencia y del narcoterrorismo.

Países como Estados Unidos de Norteamérica, con una amenaza permanente en lo terrorista del orden externo; España, con un grupo separatista vasco ETA que decidió tomar el camino del terrorismo; Italia, con las Brigadas Rojas Comunistas; Alemania, con los grupos radicales de izquierda, e Inglaterra con el Grupo Separatista Revolucionario IRA, han determinado actuar y legislar en este sentido, por lo tanto están protegiendo a sus organizaciones de inteligencia con mecanismos jurídicos y judiciales que blinden a sus integrantes y a sus informantes, porque de lo contrario sus países serían un caos promovido por estos grupos de desadaptados sociales y anarquistas que convirtieron sus supuestos ideales en industrias del mal, del secuestro, del chantaje y de la amenaza pública.

En Estados Unidos, las agencias centrales de inteligencia, gubernamentales o militares, cuentan con el respaldo irrestricto de la Ley, donde manifiestan que es un caso federal de seguridad nacional, la justicia actúa de inmediato para colaborarles y protegerlos a toda costa. En Inglaterra, el **Prevention of Terrorism Acts** y el **Terrorism Act 2000**, en España la **Ley 11 de 2002** del Centro Nacional de Inteligencia y la **Ley de Enjuiciamiento Criminal 4ª de 1988**, y las leyes contra el terrorismo 3ª de 88, 4ª de 88 y 10 de 95, y en Italia con la **Ley Legislazione dell'emergenza**, hacen que las centrales de inteligencia sean las más protegidas y fortalecidas por su función pública para la acción de la justicia y de las autoridades legítimamente constituidas.

En materia de resguardo, amparo y protección Constitucional, son ya tres (3) los pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional al respecto en los últimos años recientes, tales como las Sentencias T-444 de 1992, la T-525 de 1992 y la T-431 de 2003, en donde ampliamente los Magistrados se han pronunciado en cuanto a la constitucionalidad, legalidad y legitimidad de estas operaciones ejercidas por los organismos, órganos, y agencias del Estado colombiano. Es decir, entendiendo lo anterior, este proyecto de ley está debidamente soportado por tales expresiones del máximo competente en materia Constitucional, aún más, cuando le ha sido consultado y evaluado por dichos organismos, órganos y agencias del Estado colombiano, manifestándonos, como una actitud aprobatoria y necesaria en cuanto al futuro de la iniciativa legislativa en mención, lo cual más adelante desarrollaré.

Ahora bien, y consecuentemente con lo anterior, la ley protege la reserva tal como lo estipulan los artículos 155 y 289 de la Constitución Política, y desarrollando lo anterior se pueden observar escenarios jurídicos absolutamente semejantes, en la Ley 57 de 1985 en su artículo 12 (*"Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposan en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional"*). Precepto que se encuentra desarrollado por el Código Contencioso Administrativo en su Capítulo IV del Título I. Así mismo, y observándolo en otras entidades y organismos estatales, el artículo 284 de la CPN, el artículo 213 del Decreto 2241 de 1986, el Decreto 2400 de 1968, y la Ley 28 de 1959.

En ese orden de ideas, nos es necesario proponer legalmente, la definición de la Actividad de Inteligencia dentro de este proyecto de ley, acercándonos a la definición hecha por Jeffrey Richelson como: **"La actividad de departamentos, agencias, organismos y órganos que constitucional y legalmente, están autorizados para la recolección, evaluación, análisis, integración e interpretación de toda la información disponible concerniente a uno o más aspectos internos o externos de diferentes áreas, sectores, actividades, creencias o servicios que inmediata o significativamente son útiles para el planeamiento y el diseño de estrategias y acciones que protejan los intereses y la seguridad nacional del Estado colombiano."**

Las medidas que se proponen contribuyen en el presente proyecto de ley, al fortalecimiento de las instituciones del Estado propuesto en la Política de Seguridad Democrática. En efecto, El Documento de Política de Defensa y Seguridad Democrática en relación con el fortalecimiento de las instituciones del Estado, en punto a la inteligencia y la contrainteligencia señaló:

#### **"Fortalecimiento de la inteligencia"**

81. Para lograr una labor más efectiva del Estado colombiano frente a las organizaciones criminales, se fortalecerán los mecanismos de coordinación y la complementariedad de las agencias de seguridad y de inteligencia. El éxito de las operaciones depende de una adecuada y oportuna información.

Por ello, se promoverán todas las medidas que contribuyan a la integración de la inteligencia, como el intercambio horizontal de información entre las agencias, el fortalecimiento de la confianza a través del manejo seguro de la información, la protección responsable de fuentes y la divulgación conjunta de los éxitos operacionales. La Junta de Inteligencia Conjunta y las Juntas de Inteligencia Regionales (61-62) se ocuparán fundamentalmente de la producción y análisis de inteligencia estratégica. A nivel táctico, se promoverá igualmente la coordinación, la cooperación; la complementariedad y la especialización en materia de inteligencia de los diferentes organismos de seguridad del Estado, definiendo claramente funciones y responsabilidades. La Policía Nacional, las Fuerzas Militares, el DAS, y la Fiscalía Nacional trabajarán de manera coordinada en la recolección e intercambio de inteligencia sobre el terreno, con el propósito de elevar los niveles de efectividad operacional.

82. El fortalecimiento de la capacidad de contrainteligencia de los organismos de seguridad del Estado recibirá especial atención. Se identificarán los puntos de particular vulnerabilidad, para proteger la seguridad operacional. Se revisarán los procedimientos de manejo y circulación de la información, así como la seguridad de las comunicaciones. Como parte del trabajo de contra inteligencia, se fortalecerá la capacidad técnica de agentes y analistas, el desarrollo tecnológico y la seguridad financiera, con el fin de iniciar una campaña agresiva que identifique e interrumpa las fuentes que ponen en peligro la ejecución de la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Casos de corrupción que impliquen la fuga de información recibirán la más severa sanción. El trabajo de contrainteligencia es fundamental no sólo para proteger a los ciudadanos y las instituciones, mejorar los resultados operacionales y evitar la manipulación de la información: el grado de coordinación de los organismos de inteligencia depende también de la confianza que genera la contrainteligencia. El trabajo de contrainteligencia será estrictamente supervisado.

83. El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, fortalecerá su capacidad de análisis y producción de inteligencia estratégica, en coordinación con los demás organismos de la Junta de Inteligencia Conjunta; desarrollará igualmente su capacidad de contrainteligencia, que concentrará no solo en las amenazas que penden sobre el Gobierno, sino en todas las que afectan la gobernabilidad democrática; y, a nivel táctico, concentrará sus esfuerzos en estudiar y desmantelar las estructuras y el apoyo logístico de las organizaciones terroristas y la criminalidad organizada”.

Significa lo anterior, que la actividad de inteligencia hace parte de una política sectorial de seguridad y defensa y que tal actividad requiere un nivel de regulación legal que hasta el momento no posee.

Dentro de ese fortalecimiento institucional, se hace necesario dictar medidas que protejan la actividad de Inteligencia y Contrainteligencia que desarrollan los servidores públicos, que de manera callada aportan una adecuada y oportuna información como base para el éxito de las operaciones que se adelantan, pero que a su vez se encuentran expuestos a la acción de la justicia por las acciones que para proteger la seguridad y defensa nacional realizan.

Teniendo en cuenta que la misión constitucional de las autoridades es la de proteger a todos los habitantes del territorio en su vida, honra y bienes, y siguiendo los parámetros de la política del Gobierno Nacional, es de vital importancia que la labor de Inteligencia y Contrainteligencia realizada por la Fuerza Pública y el DAS se consolide, siempre en defensa del Estado Social de Derecho, y en cumplimiento de los fines esenciales del mandato constitucional, detectando, neutralizando y contrarrestando las amenazas e identificando los autores y sometiéndolos a la justicia.

La actividad de inteligencia siempre se desarrolla en el marco del respeto a los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y con sujeción al ordenamiento jurídico.

Colombia enfrenta el reto de combatir a las organizaciones armadas ilegales que pretenden la toma del poder por medio de la vía armada, así como otras amenazas que atentan seriamente contra la seguridad nacional.

La amenaza se fundamenta en el terrorismo que a través de sus diversas aristas o tentáculos, resquebraja el funcionamiento del Estado colombiano. El Estado se encuentra en imposibilidad de defenderse de sus agresores ya que estos mediante la combinación de todas las formas de lucha materializadas en el terrorismo contra la infraestructura económica pública y privada, masacres, genocidios, desapariciones forzadas, homicidios, secuestros, narcotráfico, tráfico de armas, destrucción del medio ambiente, entre otros, no cesan sus propósitos de doblegar a las instituciones e imponer un régimen de terror.

La inteligencia y contrainteligencia del Estado históricamente han sido blancos de ataques alevos en el ámbito nacional e internacional por parte de personas y organizaciones, viéndose maniatada para cumplir con la misión constitucional que le ha sido encomendada.

Hoy es urgente que el honorable Congreso de la República valore el esfuerzo de estos servidores que con acendrado amor patrio desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia y solo esperan las mínimas garantías para el cumplimiento de su misión.

La Corte Constitucional se ha pronunciado reiteradamente respecto de las labores de inteligencia adelantadas por los diferentes organismos de inteligencia, en los que sin duda alguna establece parámetros jurisprudenciales para la obtención de información y el cumplimiento de su misión constitucional.

En la Sentencia T-444 de 1992 la honorable Corte Constitucional expone, que si bien es cierto la persona tiene en virtud de la intimidad, el derecho al *habeas data*, el Estado tiene, por otra parte, la facultad de adelantar investigaciones contra las personas que presuntamente atentan contra el orden político y jurídico del país. Afirma la Corte: a las instituciones, es decir, que la persona tiene el derecho a que de ella se conozca solo lo mínimo para el normal convivir en sociedad y el Estado tiene el derecho a conocer lo máximo necesario para la debida protección de las personas y las instituciones.

La regla general debe ser, en consecuencia, que como el Estado tiene por misión el servicio a todas las personas, para ello debe dotarse, respetando los derechos humanos y el debido proceso, de idóneas herramientas que le permitan mantener un clima de paz y convivencia, de suerte que pueda incluso recopilar y archivar información sobre una persona, en el marco de sus legítimas y democráticas funciones.”

Consecuente con lo anterior y según lo expuesto por el Alto Tribunal, los organismos de seguridad del Estado, internamente, pueden y deben contar con toda la información necesaria para el normal, adecuado, eficiente, legítimo y democrático ejercicio de su función de servicio a la sociedad civil y defensa del orden público y de las instituciones.

Uno de los apartes más importantes de esta la sentencia citada es la fundamentación Constitucional de la labor de inteligencia que hace la Corte, lo que sin duda alguna se constituye en punto de partida para la consolidación de este proyecto, por cuanto se estaría dando cumplimiento al mandato Superior. Al respecto, el honorable Tribunal señaló:

“La recopilación y evaluación de la información que realizan la Fuerza Pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional) y el Departamento Administrativo de Seguridad, tienen como fundamento los artículos 217 y 218 de la Constitución, en concordancia con los artículos 1° (dignidad humana y prevalencia del interés general), 4° (respeto y obediencia a las autoridades), 29 (debido proceso), 83 (presunción de la buena fe), en la función de mantener el orden constitucional y la convivencia pacífica...”.

Así mismo, en posteriores Sentencias (T-525 de 1992 y C-431 de 2003), la honorable Corte Constitucional reitera lo manifestado y señala nuevamente algunos aspectos puntuales sobre la real dimensión de la labor de los organismos de inteligencia en cuanto a los propósitos que deben impulsar su labor, indicando que “*la seguridad del Estado solo puede ser entendida como una actividad reglada y mediatizada por propósitos independientes al aparato estatal mismo, puesto que su mira fundamental es la protección de los de derechos de las personas. Es un instrumento de protección individual y no un fin en sí misma. De acuerdo con este principio general, la labor realizada por los organismos de inteligencia militar debe estar encaminada a perseguir y poner a disposición de los jueces a los presuntos delincuentes*”.

Proporcionar mecanismos de protección y herramientas para la efectividad de la inteligencia y contrainteligencia, es una necesidad sentida al interior de los organismos que desarrollan esta actividad, en pro del cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Además de lo anterior, resulta indispensable actualizar la legislación relacionada con el organismo de coordinación para la actividad de inteligencia. Dicha responsabilidad recaerá, a nivel nacional, en la Junta de Inteligencia Conjunta y a nivel local, en las Juntas de Inteligencia Regionales. No sobra recordar que en la Política de Defensa y Seguridad Democrática también se hizo referencia a este tema así:

#### “Junta de Inteligencia Conjunta

61. La Junta de Inteligencia Conjunta será el órgano donde se coordinará la inteligencia estatal y estará integrado por los directores de los organismos de inteligencia del Estado. Tendrá la responsabilidad de producir análisis

consolidados de inteligencia estratégica, para que el Presidente de la República y el Ministro de Defensa tengan la información necesaria para la toma de decisiones; de traducir en requerimientos de inteligencia las políticas de seguridad del Gobierno; y de coordinar la distribución de tareas, promoviendo la especialización y evitando así la duplicidad de esfuerzos. Un secretario técnico apoyará la labor de la Junta y mantendrá la memoria institucional.

62. De manera similar y con los mismos propósitos de la Junta de Inteligencia Conjunta, se integrarán y reunirán periódicamente juntas de inteligencia regionales, que buscarán estrechar a nivel regional la coordinación de la inteligencia, fomentando el intercambio horizontal y evitando los retrasos en la transmisión de la información que ocasiona una excesiva jerarquización en el manejo de la inteligencia”.

Estos organismos efectuarán una coordinación de tipo horizontal, que sin duda alguna redundará en una mayor efectividad en el intercambio de información y en los análisis que al interior de dicho cuerpo se efectúen.

Las anteriores razones me motivan a solicitar a los honorables Congresistas que otorguen su respaldo a este proyecto de ley, que a continuación presentaremos en su articulado.

Jairo Raúl Clopatofsky Ghisays,  
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECCION DE LEYES

SECRETARIA - TRAMITACION DE LEYES

Bogotá, D. C., abril 13 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 216 de 2004 Senado, *por medio de la cual se expiden normas para la coordinación y efectividad de las actividades de inteligencia y contrainteligencia de la*

*Nación y se establecen mecanismos de protección a los servidores públicos que realizan estas actividades*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., abril 13 de 2004

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Germán Vargas Lleras.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General

(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 13 del mes de abril del año 2004, se radicó en la plenaria del Senado el Proyecto de ley número 216 de 2004 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador Jairo Clopatofsky.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 011 DE 2003 CAMARA Y 162 DE 2004 SENADO

*por medio de la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 401 de 1997.*

Bogotá, D. C., marzo 29 de 2004

Doctor

MIGUEL DE LA ESPRIELLA

Presidente Comisión Quinta

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente y honorables Senadores:

Por designación del señor Presidente de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, cumpla con el encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley 011 de 2003 Cámara y 162 de 2004 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 401 de 1997*, cuyo autor es el Ministerio de Minas y Energía.

#### 1. Análisis al Proyecto de ley 011 de 2003 Cámara y 162 de 2004 Senado

Este proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 15 de la Ley 401 de 1997, que reza: **Artículo 15.** *Con el objeto de promover y cofinanciar proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso del gas natural en los municipios y el sector rural, prioritariamente dentro del área de influencia de los gasoductos troncales, y que tengan el mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), créase un fondo especial, administrado y manejado por la Junta Directiva de Ecogás, cuyos recursos provendrán de una cuota de fomento, la cual será del uno y medio por ciento (1.5%) sobre el valor de la tarifa que se cobre por el gas objeto del transporte, efectivamente realizado.*

*Serán sujetos de la cuota establecida en el presente artículo todas las personas naturales o jurídicas que sean remitentes del Sistema Nacional de Transporte de Gas Natural.*

La modificación se motiva en que el Fondo Cuenta Especial que creó la norma para administrar y manejar las cuotas de fomento sería la Junta Directiva de la Empresa Colombiana de Gas, Ecogás, ente que no cuenta con

personería jurídica y que en consecuencia, no le ha permitido ejercer derechos ni contraer obligaciones, ni ser representada judicial ni extrajudicialmente, ocasionando toda una serie de dificultades jurídicas y administrativas.

La Junta a través de acuerdos, ha tenido que asignar funciones a Ecogás para el manejo y administración de recursos, como el recaudo de las cuotas de fomento, así como la liquidación, consignación, custodia, autorización, pago y ejecución de las mismas; tampoco se estableció en el articulado la forma en que se cubrirían los gastos que causara la administración de estos recursos, que en la actualidad son sufragados por Ecogás directamente.

Así las cosas, el autor en su exposición de motivos propuso que el manejo de estos recursos provenientes de la cuota de fomento sean administrados por la Empresa Colombiana de Gas, Ecogás, y en contraprestación, se le asigne el 5% calculado sobre el recaudo de la cuota de fomento del año inmediatamente anterior.

Los honorables Representantes miembros de la Comisión Quinta de Cámara, acogieron el texto del proyecto, en el sentido de que sea Ecogás, quien se encargue de la función administrativa pero la contraprestación, sea máximo del dos por ciento (2%) calculado sobre el recaudo de la cuota de fomento del año inmediatamente anterior y aprobaron darle segundo debate al mismo.

#### 2. Consideraciones al Proyecto de ley 011 de 2003 Cámara y 162 de 2004 Senado

##### 2.1. Decreto 1493 del 3 de junio de 2003, Reglamentario del Fondo Especial de Fomento

A fin de que los recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento, constituido mediante Ley 401 de 1997 y administrado por la Junta Directiva de la Empresa Colombiana de Gas, Ecogás, se constituyan en una herramienta eficaz de financiación de proyectos dirigidos al desarrollo de la infraestructura para el uso del gas natural, el Ministerio de Minas y Energía ha modificado mediante Decreto 1493 de 3 de junio de 2003, la reglamentación del fondo, ampliando la aplicación de estos recursos no solo a proyectos de transporte como estaba previsto anteriormente, sino también a redes de distribución de gas, incluida la

utilización de gas natural comprimido, en donde sea técnica y económicamente viable. Las entidades territoriales pueden acceder a estos recursos y constituirse como inversionistas de estos proyectos, viabilizando la prestación del servicio en municipios pequeños y áreas rurales.<sup>1</sup>

**Tabla 7. Proyectos aprobados del Fondo Cuota de Fomento**

Localización	Tipo de proyecto	Detalle	Valor (millones de \$)	Observaciones
Distracción, La Guajira	Inversión	Construcción	150	Terminado dic.-01
Miraflores, Boyacá	Inversión	Construcción	250	Aprobado Junta dic.-02
San Martín, Cesar	Preinversión	Factibilidad	40	Terminado nov.-02
Sotaquirá, Boyacá	Preinversión	Factibilidad	15	Terminado oct.-02
Páez, Boyacá	Preinversión	Prefactibilidad	12	Terminado ago.-02
Magdalena (1)	Preinversión	Prefactibilidad	60	Terminado dic.-02
Meta (2)	Preinversión	Prefactibilidad	60	Aprobado Junta dic.-02
Boyacá, Márquez (3)	Preinversión	Factibilidad	35	Aprobado Junta dic.-02
Boyacá, Centro (4)	Preinversión	Factibilidad	30	Aprobado Junta dic.-02
Caguán, Huila	Preinversión	Factibilidad	25	Aprobado Junta dic.-02
<b>Total</b>			<b>677</b>	

(1) Sitio Nuevo, Residuos, El Piñón, Salamina, San Sebastian de Buena Vista, Cerro de San Antonio, Concordia, San Zenón, Pijao del Carmen, Santa Bárbara.

(2) Guamal, Castilla La Nueva, El Dorado, El Castillo, San Martín, Granada, Fuente de Oro, Lejanías, San Juan de Arama, Mesetas.

(3) Jenesano, Tibaná, Ramiriquí, Ciénaga.

(4) Siachoque, Chicatá, Toca.

Fuente: Ecogas.

## 2.2 ¿Qué es la Cuota de Fomento?

El artículo 15 de la Ley 401, ordenó la creación de un Fondo Especial cuyos recursos provienen de la Cuota de Fomento, que se cobra sobre el valor de la tarifa de transporte, para la promoción y cofinanciación de proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura, para el uso del gas natural en aquellos municipios y sectores rurales que se encuentren dentro del área de influencia de los gasoductos troncales y que tengan el mayor índice de necesidades básicas insatisfechas.

La administración del Fondo Especial Cuota de Fomento, está bajo la responsabilidad de la Junta Directiva de Ecogás y se rige por las disposiciones pertinentes contenidas en la Ley 401 del 20 de agosto de 1997 que lo crea, el Decreto número 1493 expedido por el Ministerio de Minas y Energía el 3 de junio de 2003 que lo reglamenta y la Resolución UPME-379 del 16 de septiembre de 2003 que establece los requisitos para la presentación de los proyectos de infraestructura y estudios de preinversión.

Los recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento están destinados a cofinanciar:

### Estudios de Preinversión:

Son el conjunto de análisis y estudios necesarios para evaluar desde el punto de vista técnico y económico la viabilidad de emprender un proyecto de infraestructura en los municipios y sector rural dentro del área de influencia de los gasoductos troncales.

### Proyectos de Infraestructura:

Se entienden por Proyectos de Infraestructura: a) la construcción y puesta en operación de gasoductos ramales de transporte de gas natural, y b) la construcción y puesta en operación de redes de distribución de acero y polietileno.

Son beneficiarios todos aquellos municipios ubicados prioritariamente dentro del área de influencia de los gasoductos troncales y que tengan el mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

La Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, es quien debe emitir los conceptos debidamente motivados, sobre la elegibilidad de los proyectos y establecer un orden de prioridad para acceso a los recursos. La Junta Directiva de Ecogás con base en el orden de prioridad de los proyectos elegibles recomendado por la UPME aprueba mediante Acuerdo las solicitudes y ordena el giro de los recursos

### Requisitos de Elegibilidad de Estudios de Preinversión:

Las solicitudes de cofinanciación para la realización de estudios de preinversión serán elegibles, siempre y cuando, cumplan los siguientes requisitos:

a) Ser presentadas por la Entidad Territorial a la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, de acuerdo con la metodología definida por el Departamento Nacional de Planeación, DNP, para la presentación de proyectos;

b) Contar con un esquema cierto y definido de financiación total del mismo;

c) La solicitud de cofinanciación no debe superar el 70% del valor total del estudio, ni comprometer más de 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes;

d) Contar con el aval escrito de una Empresa de Servicios Públicos interesada en la prestación del servicio de que se trate.

Las Entidades Territoriales serán responsables por la idoneidad de los estudios de preinversión por ellas presentados a la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME.

La Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, evaluará las solicitudes de cofinanciación de los estudios de preinversión, teniendo en cuenta que sus costos reflejen los precios del mercado para este tipo de servicios.

### Requisitos de Elegibilidad de Proyectos de Infraestructura:

Para ser elegibles, los proyectos de infraestructura deben cumplir con los siguientes requisitos:

a) Ser presentado por la Entidad Territorial a la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, de acuerdo con la metodología definida por el Departamento Nacional de Planeación para la presentación de proyectos;

b) Contar con estudios de preinversión que soporten su viabilidad técnica y económica;

c) Contar con un esquema cierto y definido de financiación total del mismo;

d) Estar avalado por el compromiso escrito de una Empresa de Servicios Públicos para la prestación del servicio de transporte o de distribución de gas, según sea el caso;

e) La solicitud de cofinanciación no debe superar el 50% del valor total del proyecto, ni exceder 5.000 salarios mínimos legales mensuales;

f) Contar con un esquema de interventoría para la correcta ejecución del proyecto.

Es plenamente válido encontrar una solución definitiva a este vacío que dejó el artículo 15 de la Ley 401 de 1997, ya que es la Empresa Colombiana de Gas, Ecogás, quien ha venido realizando las funciones administrativas del Fondo Cuenta Especial, sin ser el competente legal para hacerlo, pero cumpliendo un encargo que su Junta Directiva le ha asignado.

Igualmente justo es reconocer su función y en consecuencia, asignar un porcentaje que costee los gastos de administración que viene asumiendo la Empresa colombiana de Gas, Ecogás. Estoy de acuerdo en que la contraprestación sea del dos por ciento (2%) del calculado sobre el recaudo de la cuota de fomento del año inmediatamente anterior.

### 3. Proposición

En atención a las consideraciones antes expuestas, propongo a los honorables Senadores de la Comisión Quinta del Senado de la República, votar positivamente el Proyecto de ley 011 de 2003 Cámara y 162 de 2004 Senado, cuyo autor es el Ministerio de Minas y Energía.

Atentamente,

*Juan Gómez Martínez,*

Senador de la República.

### TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 011 DE 2003 CAMARA Y 162 DE 2004 SENADO

*por la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 401 de 1997.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Fondo Especial para el manejo de los recursos provenientes de la Cuota de Fomento de que trata el artículo 15 de la Ley 401 de 1997 será administrado por la Empresa Colombiana de Gas, Ecogás.

Parágrafo. La contraprestación por la administración del Fondo Especial será como máximo del dos por ciento (2%) calculado sobre el recaudo de la cuota de fomento del año inmediatamente anterior.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga en lo pertinente las previsiones que sean contrarias del artículo 15 de la Ley 401 de 1997.

*Juan Gómez Martínez,*

Senador Ponente.

<sup>1</sup> Memorias al Congreso de la República 2002-2003, páginas 161 y 162.

**PONENCIA PARA PRIMERA DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NUMERO 175 DE 2004 SENADO**

*por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 550 de diciembre 30 de 1999.*

Doctor

MARIO SALOMON NADER MUSKUS

Presidente Comisión Tercera

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de Senado, rindo ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 175 Senado 2004, *por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 550 de diciembre 30 de 1999.*

**Marco histórico de la Ley 550 de diciembre 30 de 1999**

Sin lugar a dudas quienes hemos transitado en el Congreso de la República y especialmente en las Comisiones Económicas, a través del conocimiento directo de los diferentes ciclos de la economía colombiana y mundial, reconocemos las difíciles circunstancias a las que se vio afrontado el sector real de la economía, el sector financiero y por sobre todo las entidades territoriales y las descentralizadas y/o desconcentradas, durante la década de los noventa (90).

Durante 1997 y 1998 los precios de los principales productos de exportación cayeron, las tasas de interés se dispararon y la demanda de productos, bienes y servicios se vino a pique. El sistema UPAC ahogó a sus clientes, generando una morosidad que extendió los perjuicios al sistema financiero, agravando la situación bancaria, debilitando la construcción y otros sectores que desaceleraron la economía y el empleo.

En el sector público venía ocurriendo lo propio, pero con causas diferentes. El Gobierno nacional observó el deterioro de las finanzas territoriales y el paulatino endeudamiento, sin corresponder este a una verdadera capacidad para responder con las obligaciones contraídas y afectando a nivel macro el endeudamiento público.

Para enfrentar la situación fiscal tanto del sector público como el privado, el Gobierno creó un mecanismo de recuperación empresarial y del sector público territorial, conocida como Ley 550 del 30 de diciembre de 1999 o Ley de Intervención Económica.

Si bien el código de comercio y normas al respecto contemplan un régimen concordatario, las circunstancias exigían un procedimiento más expedito, para salir de la crisis, así, se creó un régimen de reestructuración empresarial transitorio, aplicado también a lo público, con el fin de que las entidades reestructuraran la deuda existente, accediendo a créditos más flexibles, pero buscando recuperar la capacidad de pago y como se refiere con trámites más rápidos y evitando el engorroso trámite de cobro ante juzgados.

Esta Ley 550, se creó con unas vigencias de cinco años, durante los cuales 914 sociedades se acogieron al acuerdo de reestructuración y de estas 655 evitaron su cierre. En el sector público 56 entidades territoriales se sometieron a este régimen, con excelentes resultados para ella.

**Conveniencia y razón de la prórroga**

Este mecanismo ha sido muy útil y eficiente para las empresas y entidades públicas, como se referencia anteriormente sobre el número que se acogieron a este sistema de reestructuración. Hoy en día siguen llegando empresas y entidades para acogerse a este régimen, pero tenemos conocimiento que la Superintendencia de Sociedades está elaborando un proyecto de ley, especialmente para las empresas privadas, donde se haría un trámite más expedito que los conocidos trámites judiciales concordatarios. Pero el tiempo de este período legislativo no alcanza para hacer una realidad el proyecto. Por eso es conveniente acogerse a la prórroga de la Ley 550 de 1999.

Esta ponencia por término que considero es el más adecuado dos (2) años, mientras se presenta la nueva ley por parte de la Superintendencia de Sociedades para las sociedades privadas y sería suficiente para las entidades públicas que se quieran acoger a este sistema de reestructuración financiera.

Con las consideraciones anteriores, emito ponencias favorables a favor del Proyecto de ley número 175 de 2004, con la adición del término de prórroga sugerido.

*Juan Manuel Corzo Román,  
Senador de la República.*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 175 DE 2004 SENADO**

*por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 550 de diciembre 30 de 1999.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Prorrógase la vigencia de la Ley 550 de diciembre 30 de 1999 por el término de dos (2) años, contados a partir del primero (1°) de enero de 2005.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Juan Manuel Corzo Román,*

Senador de la República.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NUMERO 194 DE 2004 SENADO**

*por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia.*

Bogotá, D. C., 12 de abril de 2004

Doctor

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 194 de 2004 Senado, *por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia.*

En los siguientes términos cumplimos con el encargo de rendir ponencia al proyecto de ley de la referencia:

El sistema de Administración de Justicia en Colombia, está demandando soluciones imaginativas que, con algo de pragmatismo y sin sacrificar el derecho de acceso a él, permitan enfrentar la congestión y la morosidad que ya de por sí son una forma de injusticia y un devenir a la impunidad. Desafortunadamente el Gobierno Nacional que tanto parlorea sobre proyectos de "Reforma a la Justicia" solo atina a presentar propuestas atentatorias del Control Constitucional y la Acción de Tutela, establecidos en la Constitución Política de 1991 con avanzados criterios de modernidad jurídico-filosófica, pero nada proyecta sobre modificaciones a la administración y el funcionamiento de las jurisdicciones que padecen estos inveterados males.

No resulta indispensable para justificar esta ponencia profundizar en diagnósticos bien conocidos que patentizan la imposibilidad de hacer pronta y cumplida justicia en Colombia, baste con repetir que, por ejemplo, en la Jurisdicción Contencioso Administrativa un proceso puede demorarse quince (15) años, y que para ponerse al día en las condiciones logísticas, presupuestales y procedimentales que la vinculan actualmente, sería necesario que no le ingresara un solo proceso más en los próximos diez años.

De otra parte la Jurisdicción Contencioso Administrativa es atípica en lo que se refiere a su estructura, pues—a pesar de la Ley 446 de 1998—funciona sin jueces individuales de instancia, soportada en los Tribunales Administrativos y en el Consejo de Estado con un reparto de competencias bastante discutible y con unos entuertos en lo que hace a la garantía de la doble instancia que producen mora y congestión.

En varias oportunidades el Congreso de la República se ha ocupado del tema, pero con especial énfasis lo hizo al expedir la Ley 446 de 1998—*por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia*—.

Cinco años después de este buen intento la tragedia persiste por la indiferencia de los gobiernos que no han querido apropiarse los recursos necesarios para crear cerca de mil (1.000) despachos de Jueces

Administrativos que se requieren en Colombia; el actual gobierno, propuso crear cincuenta (50), propuesta absurda que debió desecharse para que no resultara en un costo altamente ineficiente pues las plazas creadas nacerían aplastadas por los miles de negocios que les llegarían de un solo tajo y no solucionarían nada. Es urgente que se apropie la totalidad de los recursos requeridos, que no son gran cosa si se comparan con las decenas de billones de pesos que pueden valer las pretensiones de los procesos represados en esta jurisdicción, la mayoría contra el Estado, a cargo de la Nación, es decir, de todos los que pagamos impuestos en Colombia.

Pero como se prefiere comprar tanques viejos, para la gran guerra que sueña protagonizar el gobierno, mientras el presupuesto para la justicia continúa siendo deficitario, no le queda al Congreso sino recibir con beneplácito propuestas como la del Senador Darío Martínez Betancourt, quien con gran conocimiento del tema y con mucha imaginación creativa, nos invita a adoptar unas soluciones transitorias y sin costo alguno, que permitan descongestionar la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sin el componente de los Jueces Administrativos, o mientras ellos se crean, y rescatar los perdidos propósitos de la Ley 446 de 1998.

1. La propuesta comienza por recomponer el reparto de competencias que la Ley 446 de 1998 previó entre el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, con el fin de descongestionar la Sala Plena Contencioso Administrativa de aquel, que hoy día se encuentra colapsada por el cúmulo de asuntos que le llegan en segunda instancia más los que le son propios como, por ejemplo, el recurso de súplica, la pérdida de investidura, etc. ..

La no creación de los Juzgados Administrativos impide que los asuntos asignados a ellos en única, o primera instancias (art. 42 de la Ley 446 de 1998) salgan efectivamente de los Tribunales Administrativos, por eso mientras tal creación se produce es necesario recomponer las cuantías para las competencias de los Tribunales en única, primera y segunda instancias. Esto es lo que propone el Senador Martínez en el artículo 1º del proyecto, al cual formulamos pequeñas modificaciones de forma.

2. La descongestión de la Sala Plena, que permitirá fallar con prontitud los asuntos puramente Contencioso Administrativos de su competencia, pasa por la necesidad de regular claramente el llamado recurso de súplica que consagra el artículo 194 del Código Contencioso Administrativo modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998 que a la letra dispone:

“Artículo 57. *Recursos ordinarios, consulta y recursos extraordinarios.* El Título XXIII del Libro 4º del Código Contencioso Administrativo, quedará así:

...

## SECCION 2ª

### EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE SUPLICA

Artículo 194. *Del recurso extraordinario de súplica.* El recurso extraordinario de súplica, procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por cualquiera de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado. Es causal del recurso extraordinario de súplica la violación directa de normas sustanciales, ya sea por aplicación indebida, falta de aplicación o interpretación errónea de las mismas. Los miembros de la Sección o Subsección falladora estarán excluidos de la decisión, pero podrán ser oídos si la Sala así lo determina.

En el escrito que contenga el recurso se indicará en forma precisa la norma o normas sustanciales infringidas y los motivos de la infracción; y deberá interponerse dentro de los veinte (20) días siguientes al de la ejecutoria de la sentencia impugnada, ante la Sección o Subsección falladora que lo concederá o rechazará.

Admitido el recurso por el ponente en Sala Plena, se ordenará el traslado a las demás partes para alegar por el término común de diez (10) días. Vencido el término de traslado, dentro de los treinta (30) días siguientes se registrará el proyecto de fallo. Si la Sala hallare procedente la causal invocada, infirmará la sentencia recurrida y dictará la que deba reemplazarla. Si la sentencia recurrida tuvo cumplimiento, declarará sin efectos los actos procesales realizados con tal fin y dispondrá que el Juez de conocimiento proceda a las restituciones y adopte las demás medidas a que hubiere lugar.

Si el recurso es desestimado, la parte recurrente será condenada en costas, para lo cual se aplicarán las normas previstas en el Código de Procedimiento Civil.

La interposición de este recurso no impide la ejecución de la sentencia. Con todo, cuando se trate de sentencia condenatoria de contenido económico, el recurrente podrá solicitar que se suspenda el cumplimiento de la misma,

prestando caución para responder por los perjuicios que dicha suspensión cause a la parte contraria, incluyendo los frutos civiles y naturales que puedan percibirse durante aquella. El ponente fijará el monto, naturaleza y término para constituir la caución, cuyo incumplimiento por parte del recurrente implica que se declare desierto el recurso. Los efectos de la sentencia quedan suspendidos hasta cuando se decida.”

No es simplemente que, como señala el autor del proyecto, los abogados consideren, hoy día, un deber interponer este recurso, como última posibilidad de recuperar lo perdido en el proceso, sino que técnicamente resulta discutible que la decisión del Juez especializado sea revisada por sus colegas especialistas en otras materias, menos en la que trata el recurso.

La ineficacia parece ser total, como lo señalan las estadísticas sobre la súplica, pero la congestión que produce es fenomenal (se habla de que hoy día hay en lista 1.170 (recursos de esta clase). ¿Cuándo se fallarán? Es justo que la Sala Plena Contencioso Administrativa tenga que dedicar todos sus magistrados a conocer y decidir cada uno de estos casos? No han tenido ya los intervinientes amplias oportunidades de pedir y probar sus pretensiones en la instancia o instancias anteriores? ¿Cuánto cuestan las indexaciones y costas procesales por este alargue de los procesos?

Nos parece que es pertinente acabar con el recurso de súplica, pero estamos de acuerdo con que los ya interpuestos y admitidos sean fallados como lo propone el proyecto, a través de salas especiales transitorias de decisión.

Reformulamos la propuesta anterior en el artículo segundo de la ponencia que dirá así:

Artículo 2º. *Recurso de súplica.*

Derógase el artículo 194 –modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998– del Código Contencioso Administrativo.

Parágrafo. *Salas Especiales Transitorias de Decisión.* Créanse en el Consejo de Estado Salas Especiales Transitorias de Decisión, encargadas de decidir los Recursos Extraordinarios de Súplica que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, tengan proferido el respectivo auto admisorio. Estas Salas estarán conformadas por cuatro magistrados de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, pertenecientes a cada una de las Secciones que integran dicha Sala, con excepción de la Sección que profirió la providencia impugnada. Su integración y funcionamiento se hará de conformidad con lo que al respecto establezca el Reglamento que para tal efecto expida el Consejo, y el fallo se adoptará dentro de los términos previstos en el mismo.

En caso de presentarse empate en las Salas Especiales, se sorteará un magistrado adicional entre los restantes magistrados de la Sala Contencioso Administrativa con el fin de que lo dirima, excluyendo a aquellos integrantes de la Sala que produjo la providencia recurrida.

La vigencia de cada una de las Salas Especiales de Decisión culminará una vez fallados todos los asuntos a ellas entregados en el respectivo reparto.

3. Los conflictos o colisiones de competencias –negativos o positivos– entre autoridades Administrativas son asuntos que a pesar de no ser judiciales, ocupan el tiempo y los recursos humanos de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, por disposición del artículo 88 del Código Contencioso Administrativo que dice:

“Artículo 88. *Modificado.* Decreto 2304 de 1989, artículo 18.

Acción de definición de competencias administrativas. Los conflictos de competencias administrativas se promoverán de oficio o a solicitud de parte.

La entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, ordenará remitir la actuación al tribunal correspondiente o al Consejo de Estado.

Recibido el expediente y efectuado el reparto, el consejero ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días, para que presenten sus alegatos; vencido el término de traslado, la Sala Plena debe resolver dentro de los diez (10) días.

Si ambas entidades se consideran competentes, remitirán la actuación al correspondiente tribunal o al Consejo de Estado y el conflicto será dirimido por el procedimiento prescrito en el inciso anterior.”

En un régimen de estricta legalidad funcional como el que dispone nuestra constitución no deberían presentarse esta clase de controversias, pero como es una realidad que ocurre con frecuencia debemos solucionarla prontamente y sin “juicios” o procedimientos complicados. La propuesta de

un trámite expedito ante la Sala de Consulta y Servicio Civil presentada por el autor del proyecto soluciona, para bien, el asunto y por eso merece ser patrocinada como lo hacemos en el artículo 3° de la ponencia que simplemente dispone:

“**Conflictos de competencia:** Adiciónase el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo con el siguiente párrafo: Los conflictos de competencias administrativas se resolverán de oficio, o por solicitud de la persona interesada. La entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente ordenará remitir la actuación, por conducto del Ministerio del Interior y de Justicia, a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Si dos entidades administrativas se consideran competentes para conocer y definir un determinado asunto, remitirán la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: Recibida la actuación en la Secretaría de la Sala, se fijará por tres (3) días hábiles comunes en lista a fin de que los representantes de las entidades en conflicto y las personas que tuvieren interés en el asunto puedan presentar sus alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes”.

Derógase el artículo 88 del mismo Código Contencioso Administrativo (Decreto N° 01 de 1984).

4. Otra propuesta del proyecto es que los impedimentos y recusaciones se resuelvan por “la Sección de la Corporación que conozca de los asuntos relacionados con la naturaleza de la controversia de que se trate” y no por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Esta redistribución del trabajo al interior del Consejo de Estado puede ser conveniente y la ponencia también la respalda en el artículo 4° que modificaría el numeral 4 del artículo 160 A del Código Contencioso Administrativo y en el artículo 5° que modificaría el numeral 5 del artículo 160B del mismo estatuto.

5. La gravedad de la crisis actual de la Jurisdicción Contencioso Administrativa demanda que las medidas propuestas se pongan en vigencia inmediatamente incluso para los términos, actuaciones y diligencias procesales en curso, lo cual implica reformar el artículo 40 de la Ley 153 de 1887. Nos remitimos a la jurisprudencia citada en la exposición de motivos para justificar este importante cambio de conceptos procesales.

#### Proposición

Por las anteriores consideraciones, respetuosamente nos permitimos proponer a la Comisión Primera del honorable Senado de la República que apruebe la siguiente proposición:

De acuerdo con el Pliego de Modificaciones que se adjunta, **dese primer debate al Proyecto de ley número 194 de 2004 Senado, por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia.**

Cordialmente,

*Héctor Helí Rojas Jiménez,*  
Senador Ponente.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 194 DE 2004 SENADO

*por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Readecuación temporal de competencias previstas en la Ley 446 de 1998.* El párrafo del artículo 164 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

“**Parágrafo.** Las normas de competencia previstas en esta ley se aplicarán, mientras entran a operar los Juzgados Administrativos, así:

Los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia de los procesos cuyas cuantías sean hasta de 100, 300, 500 y 1500 salarios mínimos legales previstas en el artículo 42, según el caso, y en primera instancia cuando la cuantía exceda de estos montos. Así mismo en única instancia del

recurso previsto en los artículos 21 y 24 de la Ley 57 de 1985, en los casos de los municipios y distritos y de los procesos descritos en el numeral 9 del artículo 134b adicionado por esta ley.

Los Tribunales Administrativos continuarán, en única y primera instancia, con el ejercicio de las competencias de que tratan los artículos 39 y 40.

Las competencias asignadas en segunda instancia a los Tribunales Administrativos según el artículo 41, corresponderán en segunda instancia al Consejo de Estado.

El Consejo de Estado asumirá en única y segunda instancia, las competencias asignadas en los artículos 36, 37 y 38.

Las competencias por razón del territorio y por razón de la cuantía, previstas en el artículo 43 de la Ley 446 de 1998, regirán a partir de la vigencia de la presente ley”.

Artículo 2°. *Recurso de súplica.* Derógase el artículo 194 –modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998– del Código Contencioso Administrativo.

“**Parágrafo. Salas Especiales Transitorias de Decisión.** Créanse en el Consejo de Estado Salas Especiales Transitorias de Decisión, encargadas de decidir los Recursos Extraordinarios de Súplica que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, tengan proferido el respectivo auto admisorio. Estas Salas estarán conformadas por cuatro magistrados de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, pertenecientes a cada una de las Secciones que integran dicha Sala, con excepción de la Sección que profirió la providencia impugnada. Su integración y funcionamiento se hará de conformidad con lo que al respecto establezca el Reglamento que para tal efecto expida el Consejo, y el fallo se adoptará dentro de los términos previstos en el mismo.

En caso de presentarse empate en las Salas Especiales, se sorteará un magistrado adicional entre los restantes magistrados de la Sala Contencioso Administrativa con el fin de que lo dirima, excluyendo a aquellos integrantes de la Sala que produjo la providencia recurrida.

La vigencia de cada una de las Salas Especiales de Decisión culminará una vez fallados todos los asuntos a ellas entregados en el respectivo reparto”.

Artículo 3°. *Conflictos de competencia.* Adiciónase el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo con el siguiente párrafo:

“**Parágrafo.** Los conflictos de competencias administrativas se resolverán de oficio, o por solicitud de la persona interesada. La entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente ordenará remitir la actuación, por conducto del Ministerio del Interior y de Justicia, a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Si dos entidades administrativas se consideran competentes para conocer y definir un determinado asunto, remitirán la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: Recibida la actuación en la Secretaría de la Sala, se fijará por tres (3) días hábiles comunes en lista a fin de que los representantes de las entidades en conflicto y las personas que tuvieren interés en el asunto puedan presentar sus alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes”.

Derógase el artículo 88 del mismo Código Contencioso Administrativo (Decreto N° 01 de 1984).

Artículo 4°. *Impedimentos y recusaciones.* Modifícase el numeral 4 del artículo 160A del Código Contencioso Administrativo, así:

“4. Si el impedimento comprende a todo el Tribunal Administrativo, el expediente se enviará a la Sección del Consejo de Estado que conoce del tema relacionado con la materia objeto de controversia, para que decida de plano. Si se declara fundado, devolverá el expediente al Tribunal de origen para el sorteo de conjueces, quienes deberán conocer del asunto. En caso contrario, devolverá el expediente al referido Tribunal para que continúe su trámite”.

Artículo 5°. *Recusaciones.* Modifícase el numeral 5 del artículo 160B del Código Contencioso Administrativo, así:

“Si la recusación comprende a todo el Tribunal Administrativo, se presentará ante los recusados para que manifiesten conjunta o separadamente si aceptan o no la recusación. El expediente se enviará a la Sección del

Consejo de Estado que conoce del tema relacionado con la materia objeto de controversia, para que decida de plano. Si se declara fundada la recusación, enviará el expediente al Tribunal de origen para el sorteo de conjueces, quienes deberán conocer del asunto. En caso contrario, devolverá el expediente al referido Tribunal para que continúe su trámite”.

Artículo 6°. *Vigencia de la ley.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias. Los procesos en curso se someterán a las reglas de competencia establecida en ella, por lo cual se devolverán al respectivo Tribunal de origen aquellos procesos que cursan actualmente en el Consejo de Estado y que, de conformidad con las nuevas disposiciones, son de única instancia.

Héctor Helí Rojas Jiménez,  
Senador Ponente.

\* \* \*

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 195 DE 2004 SENADO

*por la cual se despenaliza la comercialización de las Hojas de Coca, Marihuana y demás plantaciones cuya utilización tenga fines medicinales, terapéuticos y alimenticios.*

Doctor

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Honorable Senador

Me ha correspondido la tarea de rendir ponencia al Proyecto de ley número 195 de 2004 Senado, “por la cual se despenaliza la comercialización de las Hojas de Coca, Marihuana y demás plantaciones cuya utilización tenga fines medicinales, terapéuticos y alimenticios”, de autoría del honorable Senador Carlos Moreno de Caro. Debo anotar en este punto que el año anterior la Presidencia de la Comisión Primera tuvo a bien nombrarme como ponente de un proyecto de ley *enteramente igual, también de autoría del Senador Moreno de Caro (P.L. N° 11 de 2003 Senado)*.

Atendiendo a lo anterior, y en el entendido que el nuevo proyecto de ley en estudio no ofrece ninguna novedad o particularidad en relación con la iniciativa anterior, y que las consideraciones que expuse en aquella ocasión a la Comisión en mi opinión no han cambiado, me permito poner a consideración de la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República el presente **informe de ponencia solicitando que archive** el mencionado proyecto. El informe está estructurado de la siguiente manera:

1. Contenido de la propuesta normativa.
2. Consideraciones del Gobierno Nacional sobre la iniciativa.
3. Consideraciones del ponente sobre la iniciativa.
4. Proposición final.

Con la estructura mencionada, a continuación paso a rendir informe de ponencia.

### 1. Contenido de Propuesta Normativa

Dada la brevedad de la propuesta normativa, a continuación se transcribe su contenido:

**Artículo 1°.** *Despenálcese la producción campesina e indígena de tipo minifundista, y la comercialización de hojas de coca, marihuana y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, usía utilización tenga fines medicinales, terapéuticos y alimenticios.*

**Artículo 2°.** *El control sobre las áreas donde se realicen los cultivos se hará en los términos previstos en el artículo 5° de la Ley 30 de 1986<sup>7</sup>.*

**Artículo 3°.** *El Estado, a través de la entidad designada para el efecto, adquirirá la producción de hojas de coca, marihuana demás plantaciones de las cuales se pueden extraer sustancias que produzcan dependencia provenientes de las áreas previstas en el artículo 5° de la Ley 30 de 1986, la cual será comercializada a nivel nacional e internacional con fines medicinales, terapéuticos y alimenticios.*

**Artículo 4°.** *El Estado promoverá la capacitación de los campesinos e indígenas productores, en temas relacionados con la conservación, preservación del medio ambiente y prácticas agropecuarias que eleven su productividad.*

**Artículo 5°.** *Las utilidades netas del proceso de comercialización de la producción de hojas de coca, marihuana y demás plantaciones de las cuales se pueden extraer sustancias que produzcan dependencia, serán invertidas en las áreas productoras, sin menoscabo de la inversión que a través del presupuesto nacional el gobierno debe hacer en esas regiones.*

**Artículo 6°.** *La presente ley rige a partir de la fecha de sus sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

### 2. Consideraciones del Gobierno Nacional sobre la iniciativa

Conciente del eventual impacto que una iniciativa como la que se estudia podría tener en la política de lucha contra el narcotráfico que adelanta actualmente el Gobierno Nacional, consideré conveniente solicitar las opiniones de los Ministerios del Interior y Justicia, de Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; así como del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de la Dirección Nacional de Estupefacientes. A la fecha de presentación de la presente ponencia, sólo habían dado respuesta el Ministerio del Interior y Justicia y la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Por considerar de vital importancia para la ilustración de los honorables Senadores las consideraciones hechas por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Interior y Justicia y la Dirección Nacional de Estupefacientes, cuya respuesta coincide totalmente dado que fue elaborada de manera conjunta; y al margen de la personal discrepancia que pueda tener sobre algunos de sus puntos –la cual expondré más adelante– a continuación paso a esbozar los argumentos en ella contenidos.

#### 2.1 Posición del Gobierno Nacional en relación con el proyecto de ley

El Gobierno Nacional (en adelante GN) **manifiesta su total oposición** al proyecto de ley con base en los siguientes argumentos:

a) *Argumentos de Constitucionalidad:* El GN señala que la iniciativa es a todas luces inconstitucional toda vez que podría incentivar el cultivo de coca, lo que conllevaría un terrible impacto ambiental dada la depredación forestal que acompaña a la instalación de uno de estos cultivos en algún punto de la geografía colombiana. En este sentido, dice el GN que el proyecto va en contravía de los artículos 79 y 80<sup>8</sup> de la Constitución Política.

Sobre el particular, el GN señala: “(...) *En este sentido, la despenalización de la producción campesina e indígena de tipo minifundista y la comercialización de las hojas de coca, marihuana y demás plantaciones, desconoce el lesivo impacto ambiental que la generación de esta clase de cultivos acarrea, incurriendo en franca contradicción con el orden constitucional enunciado (...)*”.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> El artículo 5° de la Ley 30 de 1986 señala: *El Consejo Nacional de Estupefacientes, en coordinación con los Ministerios de Agricultura y Salud, reglamentará el control de las áreas donde se cultiven plantas para la obtención o producción de drogas.*

Estas plantas podrán ser cultivadas previa licencia expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se establezca.

<sup>8</sup> **Artículo 79 C.P.** Todas las personas tiene derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

**Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

<sup>9</sup> En otro de sus apartes, la respuesta gubernamental señala: “(...) *De acuerdo con estudios adelantados por la Dirección Nacional de Estupefacientes la primera y más ovia acción para la implementación de un cultivo consiste en la deforestación de la flora nativa, que en la mayoría de los casos se trata de bosques primarios, donde nunca había existido actividad humana. El método más utilizado para erradicar los bosques es la tala y/o quema de miles de hectáreas; acciones que ejercen drásticos efectos sobre los ecosistemas, entre los que se destacan los siguientes:*

- Destrucción de nichos ecológicos y cadenas tróficas.
- Destrucción de potencial genético desconocido.
- Erosión edáfica.
- Destrucción de cobertura vegetal nativa.
- Alteraciones en los regímenes de lluvias y clima local.
- Aumento considerable de emisiones de CO2.
- Desaparición de bellezas escénicas y paisajísticas.
- Extinción de especies endémicas.
- Deterioro de nacimientos de agua. (...)

b) **Argumentos de Conveniencia:** En el campo de la conveniencia, el GN lista los siguientes argumentos:

1. El proyecto de ley va en contravía del régimen penal en la medida en que desconoce lo dispuesto por el artículo 375 del Código que señala: **Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones: El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia**, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y en multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la cantidad de plantas de que trata este artículo excediere de veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100), la pena será de cuatro (4) a seis (6) años de prisión y multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

*En el mismo argumento el GN señala que, no obstante lo anterior, el artículo 3º de la Ley 30 de 1986 prevé la viabilidad de la autorización legal de la producción, fabricación, exportación, importación, uso y posesión de las plantas a que hace referencia el proyecto de ley, para fines médicos y científicos, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Protección Social.*

2. El proyecto de ley es innecesario, toda vez que la Ley 30 de 1986 regula las situaciones previstas por la iniciativa que se estudia.

3. El proyecto de ley “(...)se sustenta en la apreciación restringida del problema y su consecuente remisión al campo estrictamente económico, apartándose de la concepción solidaria de salubridad que como respuesta al fenómeno ha dado el Estado, ajustándose a los lineamientos orbitales.(...)”.

4. El proyecto de ley desconoce las nefastas consecuencias que el narcotráfico ha conllevado para el país. En este sentido, la iniciativa no valora el impacto que podría tener en la “(...) política de firme combate a las siembras de coca al ampliar el ámbito de permisividad de la siembra de plantas a los minifundios, toda vez que de ello se desprenderían múltiples consecuencias negativas de una dimensión impredecible (...)”.

5. El proyecto de ley va en contravía de las políticas trazadas en el plan de desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, cuyo objetivo principal es alcanzar la Seguridad Democrática, entre otras vías, a través de la desarticulación de la producción de drogas ilícitas.

“(...) Por lo tanto, **despenalizar el cultivo de estupefacientes** en zonas denominadas como minifundios, que obviamente abarca todo el territorio nacional, sería a todas luces inconsecuente con las políticas planeadas y aprobadas por el honorable Congreso de la República. **Es sabido que el Gobierno Nacional determina como meta la eliminación total de los cultivos ilícitos** y de la producción y distribución de estupefacientes en el país y que la estrategia para la lucha antinarcóticos combina la erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos, la interdicción y la erradicación forzosa de los mismos (...)”. [subrayas fuera del texto].

6. *El proyecto de ley no se detiene en el Programa de Desarrollo Alternativo, que tiene como propósito proveer opciones lícitas de empleo e ingresos a las comunidades que se comprometan a mantener libres de cultivos ilícitos aquellas zonas que hayan sido objeto de erradicación previa.*

7. *Si bien la hoja de coca presenta características nutricionales que podrían competir con otras plantas utilizadas para la alimentación, existen numerosas especies que sin presentar las connotaciones que asocian a la hoja de coca con la producción ilícita de estupefacientes, podrían servir para el desarrollo de planes de investigación que permitan su explotación.*

8. *A pesar de que algunas etnias indígenas utilizan la coca silvestre en razón de sus costumbres, el sector campesino no tiene la tradición de cultivos de coca, ni el “mambeo”.*

9. *La expresión minifundio, a pesar de ser comprensible en el lenguaje popular, es imprecisa desde el punto de vista legislativo y podría conllevar interpretaciones perversas de la ley que impliquen la proliferación de “minifundios” explotados por narcotraficantes al amparo de la iniciativa que se estudia.*

10. *El proyecto desconoce los compromisos adquiridos por Colombia frente a la comunidad internacional, al suscribir y ratificar las Convenciones de Viena de 1961, 1971 y 1988.*

11. “(...) En otro contexto, el proyecto carece de estructura lógico jurídica pues obliga al Estado a adquirir la oferta –posiblemente sobreoferta– de hojas de coca, marihuana y demás sustancias cuya comercialización al tenor del artículo 1º en todo caso se encontraría permitida, de tal suerte que de no acceder el Estado a los términos de comercio que sean impuestos por los productores, seguramente constreñidos por organizaciones al margen de la ley, resultaría fácil el desvío de la producción a propósitos ilícitos. De allí que sea dable inferir que el proyecto en comento resulta abiertamente inconveniente (...)”.

12. *El proyecto consagra una especie de indulto y/o condonación a los propietarios, poseedores y tenedores de cultivos de plantas de las que se pueden extraer sustancias estupefacientes, que antes de la ley hubieren estado ejecutando dicha actividad de manera ilícita.*

### 3. Consideraciones del Ponente sobre la iniciativa

3.1. *En este punto de la ponencia quisiera exponer algunas consideraciones particulares sobre la iniciativa, señalando de antemano que me aparto de la misma y la considero inconveniente, toda vez que desde hace varios años nuestro país optó por una estrategia de lucha contra el narcotráfico que en el nivel del combate a los cultivos ilícitos prevé la supresión masiva de cultivos con capacidad de producción industrial, y la implementación de desarrollos alternativos en las zonas de cultivo de pequeña escala, privilegiando el desarrollo social de las poblaciones que están dedicadas a dicha labor a través de la apertura de otras opciones agrícolas comercializables. Dicha estrategia podría resultar afectada por la vía de la autorización indiscriminada y sin control de cultivos “en pequeños minifundios” –como lo señala el proyecto– máxime si se tiene en cuenta que para el caso de los pueblos indígenas, si bien algunos de ellos han utilizado la hoja de coca como parte de sus prácticas ancestrales, la dimensión de esa utilización no alcanza los niveles de las hermanas Repúblicas de Perú y Bolivia (lugares donde se ha aplicado la iniciativa propuesta por el Senador Moreno de Caro). Consideración similar es aplicable al caso de nuestros campesinos, dado que ellos tampoco han hecho uso tradicional extendido de la coca.*

*A lo anterior debo agregar, siguiendo lo señalado por el Gobierno Nacional, que la Ley 30 de 1986 prevé el marco jurídico necesario para que, llegado el caso, se autorice la producción controlada y vigilada de la hoja de coca así como de otras plantas de las que se extraen sustancias que producen dependencia, y su utilización con fines comerciales lícitos.*

***Son las razones anteriores, aunadas a algunas de las expuestas por el Gobierno Nacional, las que me llevan a solicitar a la honorable Comisión Primera del Senado de la República que archive el proyecto de ley.***

3.2. *Ahora bien, con el propósito de dar claridad al sentido de la propuesta hecha por el Senador Moreno de Caro y de paso ofrecer elementos de juicio a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República que los lleven a la convicción de la inconveniencia de aplicar la iniciativa en el contexto colombiano, me permito hacer a continuación algunas consideraciones en relación con el contenido del proyecto de ley y su aplicación en las hermanas Repúblicas de Perú y Bolivia.*

El proyecto de ley retoma una dura discusión que se suscitó en su momento en Perú y Bolivia a propósito de los cultivos de coca. Como es de todos conocido, antes que el flagelo de la producción de cocaína llegara a nuestro territorio, Perú y Bolivia eran los dos principales productores de hoja de coca en nuestro continente. Como parte de la estrategia empleada en dichas naciones, y atendiendo a las características de su entorno, se intentó, junto con el proceso de erradicación masiva y manual de cultivos de coca, la autorización para explotar dichos cultivos en una mínima escala, con el propósito de aprovechar los usos lícitos de la hoja de coca. Parte de la explicación de esta opción de lucha contra la producción de cocaína en dichas naciones está dada por la gran cantidad de población indígena de las hermanas Repúblicas, y el uso tradicional que a la hoja de coca le han dado desde tiempos inmemoriales sus comunidades, así como importantes sectores campesinos de su población.

Junto a la utilización con fines tradicionales, surgieron otros usos de carácter lícito como la utilización de la hoja de coca en la industria de las bebidas aromáticas, la extracción de sus componentes activos con destino a la industria farmacéutica, y recientemente la exploración de nuevos productos como la goma de mascar a base de coca. El gobierno peruano, por ejemplo, colaboró en la constitución de una empresa que se encarga de comprar la producción de hojas de coca a los indígenas que tradicionalmente la han

cultivado, así como a los pequeños campesinos; para luego procesarla y producir, a partir de ella, el conocido “mate de coca” que no es otra cosa que una infusión hecha a base de la hoja de coca.

El supuesto teórico sobre el cual descansa el esquema de producción y comercialización antes descrito, es el de distinguir entre la hoja de coca (así como la hoja de marihuana) y las sustancias ilícitas que se obtienen a partir de su procesamiento, las cuales generan dependencia (en el caso de la mata de coca, la cocaína); señalando que, mientras las primeras no son en sí mismas nocivas y por lo tanto su producción en mínima escala y con fines tradicionales o comerciales lícitos no debería ser condenada, la segunda es altamente destructiva y constituye el corazón del abominable negocio del narcotráfico, razón por la cual tanto su producción como su comercialización deben ser penalizadas. Obviamente, en el entendido que la producción en cantidades comerciales de cocaína requiere el cultivo y recolección masivos de hoja de coca, estas dos últimas actividades deben ser combatidas por el Estado, dejando a salvo las matas de coca destinadas a usos tradicionales por parte de las comunidades indígenas, así como los microcultivos de los campesinos que sustentan su forma de vida en el cultivo de la mencionada planta, producciones que deben ser adquiridas por el Estado para obtener productos de carácter lícito.

La Corte Constitucional de Colombia, en Sentencia C-176 de 1994, estudiando la constitucionalidad de la Ley 67 de 1993, por medio de la cual se incorporó en nuestro ordenamiento jurídico la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988, tuvo la oportunidad de analizar la constitucionalidad de una declaración hecha por el gobierno colombiano e incorporada en el texto de la ley. En dicha oportunidad, la Corte abordó la distinción a que hacemos aquí referencia. Dijo la Corte:

“b. Declaración sobre desarrollo alternativo, derechos de las comunidades indígenas, protección del medio ambiente y defensa de nuestro desarrollo

2. Colombia entiende que el tratamiento que la Convención da al cultivo de la hoja de coca como infracción penal debe armonizarse con una política de desarrollo alternativo, tomando en cuenta los derechos de las comunidades indígenas involucradas y la protección del medio ambiente. En el mismo sentido, Colombia entiende que el trato discriminatorio, inequitativo y restrictivo que se les da en los mercados internacionales a sus productos agrícolas de exportación, en nada contribuye al control de los cultivos ilícitos, pues, por el contrario, es causa del deterioro social y ecológico de las zonas afectadas.

Esta declaración se funda en una distinción que esta Corte comparte. No se puede colocar en el mismo plano la planta coca y los usos lícitos y legítimos que de ella se han hecho y se pueden hacer, y la utilización de la misma como materia prima para la producción de cocaína. Esta diferenciación entre la hoja de coca y la cocaína es necesaria puesto que numerosos estudios han demostrado no solo que la hoja de coca podría tener formas de comercio alternativo legal que precisamente podrían evitar la extensión del narcotráfico, sino además que el ancestral consumo de coca en nuestras comunidades indígenas no tiene efectos negativos. Así, señala el Instituto Indigenista Interamericano, organismo especializado del sistema interamericano:

“...podemos concluir que, aunque las sustancias activas de la coca (principalmente la cocaína) tienen ante todo una acción antifatigante y productiva de placer, el hábito de consumo en su forma tradicional no corresponde a la satisfacción de una necesidad biológica, sino que está enraizada en ancestrales y profundas consideraciones culturales, por lo que esta costumbre, como el consumo del tabaco y del alcohol en otras culturas, debe ser enfocada no como un problema biológico sino como un complejo cultural que forma parte del núcleo social indígena y que asume el carácter de un símbolo de identidad étnica”<sup>10</sup>.

Esta distinción entre la coca y la cocaína tiene además en Colombia una sólida base constitucional puesto que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana” (art. 7º C.P.), por lo cual la persecución del narcotráfico no puede traducirse en un desconocimiento de la identidad cultural de las comunidades indígenas, protegida por la Constitución.

De otro lado, considera la Corte que las políticas de erradicación de los cultivos ilícitos tampoco pueden traducirse en operaciones que puedan atentar contra el medio ambiente, pues “es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente” (art. 79 C.P.) y “prevenir y controlar

los factores de deterioro ambiental” (art. 80 C.P.). En efecto, como ya lo ha señalado esta Corporación en diversas decisiones, la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico colombiano que la Constitución contiene una “constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente<sup>11</sup>. De ello se desprenden consecuencias jurídicas importantes, ya que, como esta Corporación lo señaló en reciente jurisprudencia:

“...es indudable que la dimensión ecológica de la Constitución, como norma de normas que es (C.P. art. 4º), confiere un sentido totalmente diverso a todo un conjunto de conceptos jurídicos y económicos. Estos ya no pueden ser entendidos de manera reduccionista o economicista, o con criterios cortoplacistas, como se hacía antaño, sino que deben ser interpretados conforme a los principios, derechos y obligaciones estatales que en materia ecológica ha establecido la Constitución, y en particular conforme a los principios del desarrollo sostenible.

Por todo lo anterior, considera la Corte que hoy no tienen ningún respaldo constitucional ciertos procesos y conceptos que anteriormente pudieron ser considerados legítimos, cuando los valores ecológicos no habían adquirido el reconocimiento nacional e internacional que se les ha conferido en la actualidad.<sup>12</sup>”

Esto significa entonces que el Estado colombiano debe evaluar siempre el eventual perjuicio al medio ambiente que derive de las políticas contra el narcotráfico, puesto que no se adecuan a la Constitución estrategias de erradicación de cultivos ilícitos susceptibles de afectar negativamente los sistemas ecológicos. Conforme a lo anterior, y de acuerdo con el principio de soberanía establecido por la Constitución (C.P. art. 9º), es obvio que el Estado colombiano se reserva el derecho de evaluar de manera autónoma si las políticas para enfrentar el narcotráfico se adecuan o no a sus obligaciones constitucionales de proteger el medio ambiente. Por consiguiente, esta segunda declaración será declarada constitucional en la parte resolutive de esta sentencia pero de manera condicionada, porque a juicio de la Corte Constitucional ella no señala de manera específica la autonomía que, conforme a la Constitución, el Estado colombiano debe reservarse para evaluar el impacto ecológico de las políticas contra el narcotráfico ya que, reitera la Corte, la persecución del narcotráfico no puede traducirse en un desconocimiento de la obligación que tiene el Estado colombiano de proteger el medio ambiente, no solo para las generaciones presentes sino también para las generaciones futuras<sup>13</sup>.

La discusión que a nivel interno e internacional que se suscitó a propósito de la iniciativa de explotación lícita de la hoja de coca en Perú y Bolivia ha sido intensa y ha estado impulsada por los grandes movimientos indígenas.

3.3. Hechas las consideraciones anteriores, quisiera ahora de manera sucinta expresar mi discrepancia frente a dos argumentos empleados por el Gobierno Nacional en relación con el proyecto de ley que se estudia, repitiendo nuevamente que comparto la posición según la cual la iniciativa es inconveniente para el país y por lo tanto debe ser archivada.

En primer lugar, el argumento de la contradicción de la iniciativa con la normatividad penal es completamente aparente toda vez, tal como lo señala el artículo 375 del Código Penal, traído a colación por el Gobierno Nacional, es posible cultivar plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia; siempre y cuando medie permiso de autoridad competente. En este sentido, la Ley 30 de 1986 contiene una serie de disposiciones relacionadas con la competencia para otorgar la mencionada autorización y los usos que se deben dar a los productos de las mencionadas plantaciones.

10 Instituto Indigenista Interamericano. Informe sobre la coca y sus efectos en Bolivia. México: mimeo, 1986 citado por Alejandro Camino “Coca: del uso tradicional al narcotráfico” en Diego García Sayán (Ed). Coca, cocaína y narcotráfico, Laberinto en los Andes. Lima Comisión Andina de Juristas, 1989, p. 93.

11 Ver Corte Constitucional. Sentencia N° T-411. Junio 17 de 1992. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero. Gaceta Constitucional N° 2, 1992, pp. 260 y ss.

12 Corte Constitucional. Sentencia C-058/94 del 17 de febrero de 1994. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

13 La mención de la posición de la Corte me da pie para invitar a los honorables Senadores a la reflexión sobre la distinción realizada.

Y en segundo lugar, no es del todo cierto que el proyecto desconozca que los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Al respecto, basta traer a colación el artículo 14 de la Convención de Viena de 1988, mencionada por el Gobierno Nacional en su respuesta. El mencionado artículo, en sus numerales 1 y 2 señala:

#### **Artículo 14**

#### **MEDIDAS PARA ERRADICAR EL CULTIVO ILÍCITO DE PLANTAS DE LAS QUE SE EXTRAEN ESTUPEFACIENTES Y PARA ELIMINAR LA DEMANDA ILÍCITA DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTROPICAS**

1. *Cualquier medida adoptada por las partes para la aplicación de la presente Convención no será menos estricta que las normas aplicables a la erradicación del cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas y a la eliminación de la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas conforme a lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada y en el Convenio de 1971.*

2. *Cada una de las Partes adoptará medidas adecuadas para evitar el cultivo ilícito de las plantas que contengan estupefacientes o sustancias sicotrópicas, tales como las plantas de adormidera, los arbustos de coca y las plantas de cannabis, así como para erradicar aquellas que se cultiven ilícitamente en su territorio. Las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente.* [Subrayas fuera del texto].

#### **4. Proposición final**

Me permito solicitar a los honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República **ARCHIVAR** el Proyecto de ley número 195 de 2004 Senado, *por la cual se despenaliza la comercialización de las hojas de coca, marihuana y demás plantaciones cuya utilización tenga fines medicinales, terapéuticos y alimenticios.*

Vuestra Comisión,

José Renán Trujillo García,  
Senador de la República.

\* \* \*

#### **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 234 DE 2003 SENADO, 197 DE 2003 CAMARA**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y dos años (452) de fundación del municipio de Ibagué, ubicado en el departamento del Tolima.*

Bogotá, D. C., 31 de marzo de 2004

Doctor

ALVARO ALFONSO GARCIA ROMERO

Presidente

Comisión Cuarta

Senado de la República

Señor Presidente y honorables Senadores:

En atención a la designación hecha por la mesa directiva de la Comisión IV, me permito rendir ponencia al Proyecto de ley 234 de 2003 Senado, 197 de 2003 Cámara, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y dos años (452) de fundación del municipio de Ibagué, ubicado en el departamento del Tolima”.

Para comenzar quisiera reseñar algunos aspectos importantes sobre el municipio de Ibagué contenidos en el proyecto de ley, presentado por el Representante Hugo Ernesto Zárrate Osorio:

**Fundación:** 14 de octubre de 1550 con el nombre de Villa de San Bonifacio de Ibagué, posteriormente acortado por el de Ibagué.

Dentro de sus antecedentes culturales se encuentra que sus primeros pobladores fueron los pijaos, temibles guerreros y luchadores.

**Población:** Proyectada 2002: 1.304.950

**Economía:** La base de la economía tolimense está en el sector agropecuario con una participación del 30.4% PIB departamental y 14.3% nacional (fuente DNP economía Tolima 2002).

Igualmente, presenta una de las más altas tasas de desempleo del país, que asciende a 24.3% a junio de 2003, mientras que en materia de subempleo, la capital del Tolima se situó en tercer lugar a nivel nacional con una tasa de 37.9%, lo que significa que de las 224 mil personas económicamente activas que existen en la ciudad, 140.000 no tienen ocupación o se encuentran subempleadas. (Informe de coyuntura economía regional del Tolima Dane-Banrepública, 1er. Semestre 2003).

Otro de los problemas que presenta este municipio es que las vías internas se encuentran deterioradas por falta de obras de adecuación y de mantenimiento causando gran malestar y dificultad al transitar por ellas ocasionando algunas veces graves accidentes de tránsito a los automotores que circulan por ellas, por lo cual se hace necesario realizar diversos estudios, diseños, pavimentaciones, repavimentaciones y mantenimiento de la malla vial de la ciudad que tendrían un valor de doscientos setenta mil millones de pesos moneda corriente (\$270.000.000.000).

#### **Impacto del proyecto**

La importancia de este proyecto es en primer lugar brindar un reconocimiento al municipio de Ibagué, debido a la trascendencia histórica y cultural que tiene en el país.

En segundo lugar, suplir alguna de las necesidades de infraestructura vial de esta localidad a través del aporte que el Estado a través del Gobierno Nacional realice a fin de desarrollar el proyecto de mantenimiento de la malla vial.

A través de la implementación de este proyecto, fomentar el empleo dentro de la población.

Aprovechar la infraestructura vial para el fomento del turismo por los lugares históricos y culturales.

#### **Antecedentes jurídicos**

Esta iniciativa reposa sobre la base constitucional establecida en el artículo 154 de la constitución, que autoriza al Congreso de la República presentar proyectos de ley, con la excepción allí descrita y las Sentencias C-490/94, C-343/95, entre otras.

La Corte Constitucional en Sentencia C-343/95 hace referencia al Principio de Iniciativa Legislativa: “La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva a la modificación o adición del presupuesto general de la Nación, simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”.

Las leyes que decreten gasto público de funcionamiento e inversión no se encuentran constitucionalmente ligadas o atadas a la iniciativa gubernamental y por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, proponer proyectos de ley sobre las reseñadas materias, con la obvia salvedad que la iniciativa de su fijación en el presupuesto corresponde exclusiva y facultativamente al Gobierno Nacional.

En cuanto a la Sentencia C-490/94 hace referencia al principio de anualidad – vulneración / Presupuesto Nacional- Reserva legal y automática: El principio general predicable del Congreso y sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la Constitución Política: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146 o por iniciativa popular previstos en la Constitución”.

La Constitución, en el artículo citado, “reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b), y e) del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

Comprendido el caso de las descritas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se expresa en la Constitución una prohibición general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que soporten gasto público.

Teniendo en cuenta los antecedentes presentados dentro de la exposición de motivos por parte del autor y previo análisis de la viabilidad y elementos jurídicos, es mi compromiso y deber constitucional apoyar iniciativas

legislativas que contribuyan al desarrollo y beneficio social de una población como lo es la del departamento del Tolima y su capital Ibagué.

#### **Proposición**

Por lo anterior, propongo a la Comisión IV del honorable Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de ley 234 de 2003 Senado, 197 de 2003 Cámara, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y dos años (452) de fundación del municipio de Ibagué, ubicado en el departamento del Tolima”.

*Nasly Ucrós Piedrahíta,*  
Senadora Ponente.

#### **TEXTO PARA SER CONSIDERADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 234 DE 2003 SENADO, 197 DE 2003 CAMARA**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración  
de los cuatrocientos cincuenta y dos (452) años de la fundación  
del municipio de Ibagué, ubicado en el departamento del Tolima.*

El Congreso de Colombia

#### **DECRETA:**

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y dos (452) años de la fundación del municipio de Ibagué, en el departamento del Tolima.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación apropiaciones presupuestales hasta por la suma de veinte mil millones de pesos (\$20.000.000.000) moneda corriente, que permita la ejecución de la siguiente obra de infraestructura del municipio de Ibagué, en el departamento del Tolima:

El mantenimiento de la malla vial:

- Diagnóstico y estudio
- Pavimentación
- Repavimentación
- Mantenimiento

Artículo 3°. El Gobierno Nacional queda autorizado para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Honorable Senadora *Nasly Ucrós Piedrahíta,*  
Ponente.

\* \* \*

#### **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 239 DE 2003 SENADO, 006 DE 2002 CAMARA**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la reconstrucción social  
del municipio de Bojayá y su área de influencia y se dictan otras  
disposiciones.*

Bogotá, D. C., 12 abril de 2004

Doctor

ALVARO GARCIA ROMERO

Presidente

Comisión IV

Honorable Senado de la República

En su despacho

Señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que me hiciera, con el acostumbrado respeto, me permito rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley, arriba referido, en los siguientes términos:

#### **Antecedentes del proyecto**

La iniciativa parlamentaria, de autoría del honorable Representante Edgar Eulises Torres Murillo, es presentada a consideración del Congreso de la República como una acción solidaria frente a un hecho violento que generó las voces de protesta de la comunidad nacional e internacional. Es una herramienta jurídica que permite reconstruir el tejido social de una población pobre a través de la presencia activa del Estado.

#### **La necesidad de reconstruir Bojayá y su área de influencia**

Transcurridos quince meses del atentado a los derechos humanos, más sobresaliente, por desgracia, de nuestra reciente historia, los organismos de control que siguen el desenlace de tal hecho, mediante sendos informes, arrojan resultados precarios de la labor encomendada al Estado en lo que concierne al compromiso de reconstruir no solo la cabecera municipal de Bellavista, sino además lograr el retorno de la población desplazada y el objetivo trazado de brindar las condiciones económicas, productivas, sociales y, culturales indispensables que aseguren la vida en condiciones de dignidad razonable para los habitantes de Bojayá y su área de influencia.

Sustenta lo anterior, algunos apartes de las conclusiones a que llega un ente de control, mediante publicación del mes de abril de 2003, donde expresa:

La Procuraduría General de la Nación, luego de una labor permanente de seguimiento, en terreno y de manera documental, pudo constatar que en el municipio de Bojayá no se ha adelantado ninguna obra de infraestructura social y habitacional.

Las promesas hechas por parte del Gobierno a la comunidad, generaron una expectativa sobre la materialización de las obras de reubicación y de reconstrucción, así como sobre los servicios de educación, salud, atención psicosocial y seguridad y el desarrollo de proyectos productivos. La sola apropiación presupuestal desde luego no basta para satisfacer esas expectativas, lo que reclama la población, el país y la comunidad internacional son obras concretas y prestación efectiva de los servicios. La PGN ha podido observar directamente que el pueblo se encuentra en las mismas condiciones en que quedó luego de la tragedia, salvo lo que ellos por sus propios y escasos medios han podido hacer.

(...)

El caso de Bojayá, por la magnitud de la tragedia y porque se dio en un departamento que con tanto rigor sufre las consecuencias del conflicto armado, es paradigmático. En ese contexto, el incumplimiento de las promesas y obligaciones del Estado en sus órdenes nacional, departamental y municipal, tiene serias repercusiones sobre la gobernabilidad y la legitimidad de las instituciones públicas.

Así, huelga concluir que lo estimado como conveniente es proceder a la toma de acciones, mediante la iniciativa que se estudia, en el propósito de llevar inversión social que garantice la recuperación y el desarrollo de la población afectada por el atentado leve en contra de sus vidas, honra y bienes.

#### **La constitucionalidad de la iniciativa**

Es oportuno reiterar lo afirmado por la exposición de motivos del proyecto y los distintos informes de ponencia rendidos en la Cámara de Representantes, los cuales se comparten, en lo que concierne a la afirmación que al Congreso de la República le asiste la facultad de presentar proyectos de ley que comporten gastos públicos (Ver sentencias de la honorable Corte Constitucional C-1339/01, C-343/95, C-490/94, C-270/93, C-073/93, C-057/93, C-488/92, entre otras).

Así mismo, se considera fundamental para la constitucionalidad y la conveniencia de la iniciativa recordar que el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 acompaña este esfuerzo mediante la inclusión de un inciso que reza: “se adelantarán las acciones que propugnen por la reconstrucción social del municipio de Bojayá y su área de influencia”.

Todos estos argumentos acuñan la siguiente:

#### **Proposición**

Se solicita a la Plenaria del honorable Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de ley número 239 de 2003 Senado, 006 de 2002 Cámara, “por medio de la cual la Nación se asocia a la reconstrucción social del municipio de Bojayá y su área de influencia y se dictan otras disposiciones”, sin modificaciones al texto aprobado en primer debate por la Comisión IV del honorable Senado.

Presentada por:

*Juan Carlos Martínez Sinisterra,*  
Ponente.

**TEXTO PARA SER CONSIDERADO EN SEGUNDO DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 239 DE 2003 SENADO,  
006 DE 2002 CAMARA**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la reconstrucción social del municipio de Bojayá y su área de influencia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a las labores de reconstrucción social del municipio de Bojayá y su área de influencia, con ocasión del genocidio cometido contra la población civil el día 2 de mayo de 2002.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación, apropiaciones presupuestales por valor de veinte mil millones de pesos, que permitan la ejecución de las siguientes obras:

1. Canalización y destaponamiento de las bocas del Río Atrato.
2. Construcción y dotación de escuelas y colegios en el municipio de Bojayá.
3. Construcción y dotación del hospital de primer nivel en Bellavista.
4. Construcción y dotación de la biblioteca pública municipal de Quibdó.

5. Construcción de la villa olímpica y recreativa de Quibdó.
6. Terminación de la carretera Bajirá-Río Sucio-Curvaradó.
7. Terminación de la carretera que une al Darién Chocoano entre Unguía y Acandí, sector Balboa-Peñalosa-San Miguel, municipio de Acandí.
8. Terminación de la interconexión Chigorodó-Río Sucio.
9. Programas de vivienda interés social en los municipios de Bojayá y Río Sucio.

Parágrafo. El treinta por ciento (30%) de los recursos de que trata esta ley serán invertidos en proyectos productivos. Dichos proyectos deberán ser concertados con los concejos comunitarios, las comunidades indígenas y las autoridades locales de Bojayá, Riosucio, Acandí y Unguía.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno Nacional para hacer la respectiva asignación presupuestal, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para dar cumplimiento a lo establecido en la presente ley.

Artículo 4°. Dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los alcaldes del municipio de Bojayá y del área de influencia deberán presentar los proyectos de inversión a fin de que sean inscritos en el Banco de Proyectos del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Juan Carlos Martínez Sinisterra,*  
Ponente.

## TEXTOS DEFINITIVOS

**TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 032  
DE 2003 SENADO**

*Aprobado en sesión plenaria del día 31 de marzo de 2004, por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar la conservación y uso sostenible de las áreas de páramo en Colombia.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Definición.* Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**Páramo.** Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del Bosque Andino y, si se da el caso, el límite inferior de los glaciares o nieves perpetuas, en el cual domina una vegetación herbácea y de pajonales, frecuentemente frailejones y pueden haber formaciones de bosques bajos y arbustivos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas.

**Area protegida.** Area debidamente alinderada y declarada como tal, que se administra, regula y manejo con el fin de alcanzar en forma permanente objetivos específicos de conservación “*in situ*” de la biodiversidad.

**Categoría de manejo.** Unidad de clasificación a la cual se asigna un área protegida para cumplir determinados objetivos de conservación, teniendo en cuenta sus características naturales específicas. Esta denominación agrupa las diferentes áreas que por los valores de su oferta natural, son administradas bajo unas mismas directrices de manejo.

Artículo 2°. *Declaratoria.* Declárense las áreas de páramo como áreas protegidas.

Las autoridades ambientales definirán la categoría de manejo respectiva de acuerdo con las características biofísicas y socioeconómicas de cada área de páramo.

Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales existentes dentro de zonas de páramos, conservan su categoría de manejo.

Artículo 3°. *Prohibiciones de uso.* Se prohíben las siguientes actividades en áreas de páramo:

- a) Uso y aprovechamiento de la flora y fauna silvestres con fines comerciales;
- b) Introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies exóticas;
- c) Uso de maquinaria agrícola pesada;
- d) Actividades mineras, salvo derechos legalmente adquiridos;

e) Actividades agrícolas comerciales y ganadería extensiva;

f) Talas y quemas;

g) Expansiones urbanas y construcción de nuevas vías, salvo aquellas aprobadas en los Planes de Manejo de las Areas de Páramos;

h) Destrucción de la cobertura vegetal nativa.

Parágrafo 1°. Quienes desarrollen alguna(s) de la(s) actividades aquí señaladas contarán con un término máximo de cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para concluir las y adoptar las acciones de recuperación y/o restauración ambiental a que haya lugar. Se exceptúan los casos en que las autoridades competentes hayan señalado un término inferior.

Parágrafo 2°. El incumplimiento de lo aquí ordenado dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, sin perjuicio de las acciones judiciales a que haya lugar.

Artículo 4°. Las entidades crediticias y de fomento agrícola públicas o privadas, nacionales o extranjeras, no podrán otorgar créditos o préstamos para la ejecución de las actividades señaladas en el artículo anterior.

Artículo 5°. *Planes de Manejo.* Las autoridades Ambientales deberán elaborar, adoptar e implementar Planes de Manejo de las Areas de Páramo, de conformidad con las directrices formuladas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Artículo 6°. Las Corporaciones Autónomas Regionales en un término máximo de (3) tres años, deberán elaborar previo agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana y de consulta previa con las comunidades indígenas, los planes de ordenamiento y manejo de las cuencas (POMCA) de su jurisdicción, de conformidad con las directrices formuladas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Parágrafo 1°. En la ejecución de los planes y proyectos resultantes del POMCA antes mencionados, las Corporaciones Autónomas Regionales deberán dar especial atención a las áreas de páramo.

Parágrafo 2°. En los casos de áreas protegidas de páramo compartidas entre Corporaciones Autónomas Regionales y/o la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los planes de manejo deberán elaborarse de manera conjunta.

Para la implementación de las actividades definidas en los planes de manejo las CAR podrán efectuar inversiones conjuntas en los términos que la ley establezca.

Parágrafo 3°. Las Corporaciones Autónomas Regionales en cuya jurisdicción se encuentren áreas de páramos, deberán incluir en los planes

de acción trianual (PAT) y en los planes de gestión ambiental regional (PGAR), los proyectos, programas y actividades que permitan dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 7°. *Instrumentos financieros.* Para la realización de actividades específicamente orientadas a la conservación, preservación y restauración de áreas de páramo y adquisición de predios según se requiera, las autoridades ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente, destinarán un porcentaje en igual o mayor proporción a la del área de páramo existente en su jurisdicción, de los ingresos correspondientes a:

1. El Producto de las tasas por utilización de aguas.
2. El Producto de las contribuciones por valorización.
3. El Producto de los empréstitos internos y externos que el Gobierno y las autoridades ambientales contraten.
4. Las donaciones que hagan las autoridades ambientales, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.
5. Los recursos provenientes del 1% de que trata el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.
6. Los recursos provenientes del sector eléctrico.
7. Y demás fuentes económicas y financieras que se identifiquen en el componente financiero de los Planes de Manejo.

Parágrafo. La ejecución de estos recursos se hará a partir de la vigencia fiscal inmediatamente siguiente a la fecha de promulgación de la presente ley. Sin perjuicio de lo aquí contemplado las autoridades competentes continuarán realizando inversiones en actividades de conservación en las áreas de páramo.

Artículo 8°. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o las entidades que hagan sus veces, con la participación de las autoridades ambientales deberán realizar un proceso de clarificación de la propiedad y/o tenencia de la tierra en zonas de páramo. Para lo cual contarán con un término máximo de cinco (5) años.

Las áreas de páramos no podrán ser objeto de sustracción ni adjudicación alguna.

Artículo 9° Se preservarán los derechos de los pueblos indígenas cuyos territorios se encuentren en áreas de páramo. Para el desarrollo de las actividades dentro de estas, se establecerá un régimen de manejo concertando lo señalado en la presente ley con los usos y costumbres de cada pueblo.

Las autoridades indígenas, las autoridades ambientales y demás autoridades territoriales deberán dar cumplimiento a lo establecido en este artículo, para lo cual contarán con un término máximo de tres (3) años.

Artículo 10. Los Planes de Ordenamiento Territorial deberán armonizarse con lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 11. *Informes de evaluación.* Con el fin de evaluar el cumplimiento de los Planes de Manejo de las Areas de Páramo.

Confórmese una comisión interinstitucional conformada por:

- Un delegado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Un delegado de las Corporaciones Autónomas Regionales.
- Dos delegados del Congreso de la República, elegidos por las Comisiones Quintas Constitucionales.
- Un delegado de la Contraloría General de la República.
- Un delegado de la Procuraduría General de la Nación.
- Un delegado del Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia.

Quienes presentaran al Congreso de la República, un informe anual sobre el estado de los Planes de Manejo de las Areas de Páramo.

Parágrafo 1°. La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios verificará el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la presente ley.

Parágrafo 2°. El informe Nacional Ambiental Anual a que está obligado el Ideam deberá incluir el reporte del avance de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 12. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, presento el texto definitivo aprobado en sesión plenaria del día 31 de marzo de 2004 al Proyecto de ley número 032 de 2003 Senado, *por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar la conservación y uso sostenible de las áreas de páramo en Colombia*, para que continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

Cordialmente,

*Gerardo Jumí Tapias,*  
honorable Senador de la República.

## CONTENIDO

Gaceta número 129-Miércoles 14 de abril de 2004  
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 216 de 2004 Senado, por medio de la cual se expiden normas para la coordinación y efectividad de las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia de la Nación y se establecen mecanismos de protección a los servidores públicos que realizan estas actividades. ....	1
<b>PONENCIAS</b>	
Ponencia para primer debate y texto al Proyecto de ley número 011 de 2003 Cámara y 162 de 2004 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 401 de 1997. ....	5
Ponencia para primera debate al proyecto de ley número 175 de 2004 Senado, por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 550 de diciembre 30 de 1999. ....	7
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 194 de 2004 Senado, por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia. ....	7
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 195 de 2004 Senado, por la cual se despenaliza la comercialización de las Hojas de Coca, Marihuana y demás plantaciones cuya utilización tenga fines medicinales, terapéuticos y alimenticios. ....	10
Ponencia para segundo debate y Texto para ser considerado al Proyecto de ley número 234 de 2003 Senado, 197 de 2003 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y dos años (452) de fundación del municipio de Ibagué, ubicado en el departamento del Tolima. ....	13
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 239 de 2003 Senado, 006 de 2002 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la reconstrucción social del municipio de Bojayá y su área de influencia y se dictan otras disposiciones. ....	14
<b>TEXTOS DEFINITIVOS</b>	
Texto definitivo al Proyecto de ley número 032 de 2003 Senado, aprobado en sesión plenaria del día 31 de marzo de 2004, por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar la conservación y uso sostenible de las áreas de páramo en Colombia. ....	15