



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 307

Bogotá, D. C., Miércoles 23 de agosto de 2006

EDICION DE 20 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 84 DE 2006 SENADO

*por medio de la cual se toman medidas frente a las solicitudes de reconocimiento de pensiones y/o sustituciones de pensiones de sobrevivientes.*

Artículo 1°. La presente ley se aplicará a todas las personas naturales que pretendan el reconocimiento de la pensión y/o sustitución pensional directamente o a través de un tercero.

Artículo 2°. Si quien pretendiere obtener el reconocimiento de una pensión y/o sustitución de pensión de sobrevivientes, directamente o a través de un tercero, allega documentación falsa y/o espuria para acreditar tiempos, edad o montos, perderá el derecho.

Artículo 3°. La persona que haya obtenido, por sí o por interpuesta persona, el reconocimiento de la pensión y/o sustitución pensional, utilizando medios fraudulentos perderá el derecho.

Artículo 4°. En ninguno de los dos casos señalados la persona podrá reiniciar trámite para obtener el derecho a la pensión o a la sustitución pensional.

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

Presentada a consideración de la honorable Cámara de Representantes por el Representante Oscar Gómez Agudelo, y con el aval de la bancada de **Cambio Radical**.

Doctora

DILIAN FRANCISCA TORO TORRES

Presidenta

Honorable Senado de la República

Bogotá, D. C.

En mi condición de miembro del Congreso y en uso del derecho que consagra el artículo 154 de la Constitución Política me permito poner a consideración del honorable Congreso el presente proyecto de ley, *por medio de la cual se toman medidas frente a las solicitudes de reconocimiento de pensiones y/o sustituciones de pensiones de sobrevivientes* que consta de 6 folios para que se le dé el curso que disponen la Constitución y la ley.

Oscar Gómez Agudelo,

Representante a la Cámara.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

“El Sistema General de Pensiones tiene como objetivo garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, invalidez o muerte, mediante el reconocimiento de una pensión y prestaciones determinadas en la Ley, así como propender por la ampliación progresiva

de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con el Sistema. Está compuesto por el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad”.

(<http://www.minproteccionsocial.gov.co/VBeContent/NewsDetail.asp?ID=92&IDCompany=3>)

Con el presente proyecto se busca garantizar que el acceso a la pensión de vejez, invalidez, o muerte, se realice dentro de los parámetros de legalidad establecidos, sin que se afecte el patrimonio del Estado a través de acciones fraudulentas, y se logre establecer y poner en práctica sanciones claras contra aquellas personas que pretendan escamotear al Estado, privando de ello como consecuencia lógica, a quienes verdaderamente tienen el derecho

Es bien sabido que la falsedad ha sido consagrada bajo diferentes modalidades en nuestro régimen penal, ello obedece al gran número de acciones delictivas que se han configurado con la acreditación de documentos falsos, y no ha sido ajena a esto la presentación de documentos perdidos para la obtención de la pensión de vejez, invalidez o muerte.

El artículo 48 de la Carta Política, establece la Seguridad Social como servicio público así: “*La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley*”.

Por su parte el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2005. establece que: “*Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.*”

El Ministerio de la Protección Social mediante la Resolución número 0400 del 26 de diciembre de 2003, tratándose de la obtención del subsidio del desempleo y al consagrar las causales para la terminación del beneficio consagró: “h) Cuando haya presentado documentos falsos para acreditar el derecho.”

Ya la Ley 797 del 29 de enero de 2003, en su artículo 19 estableció: **Artículo 19. Revocatoria de pensiones reconocidas irregularmente:** “*Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión*”

*o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes”.*

El aparte subrayado fue demandado en varias oportunidades por inconstitucionalidad y resuelto mediante sentencias de la honorable Corte Constitucional, así:

- La Corte Constitucional declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-835-03, mediante Sentencia C-282-04 de 24 de marzo de 2004, Magistrado Ponente doctor Eduardo Montealegre Lynett.

- La Corte Constitucional declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-835-03, mediante Sentencia C-1094-03 de 20 de enero de 2004, Magistrado Ponente doctor Jaime Córdoba Triviño.

- La Corte Constitucional declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-835-03, mediante Sentencia C-836-06 de 23 de septiembre de 2003, Magistrado Ponente doctor Jaime Córdoba Triviño.

- Artículo declarado exequible, por los cargos formulados, “de manera condicionada en los términos del numeral 4 de las consideraciones y fundamentos de esta sentencia” por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-835-03 de 23 de septiembre de 2003, Magistrado Ponente doctor Jaime Araújo Rentería.

La sentencia precitada establece refiriéndose al artículo mencionado que: “El artículo 19 acusado tiene como campo de acción **las pensiones o prestaciones económicas reconocidas irregularmente**. En ese sentido, primeramente el artículo establece un deber de verificación oficiosa sobre el cumplimiento de los requisitos necesarios para la adquisición del derecho correspondiente, incluidos los documentos que hayan soportado la obtención del reconocimiento y pago de la suma correspondiente a cargo del tesoro público. Ese deber oficioso de verificación recae en los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o en quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, cuando quiera que existan motivos en razón de los cuales pueda suponerse que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. Consecuencialmente el artículo ordena que en caso de comprobarse el incumplimiento de los requisitos, o que el reconocimiento se hizo con apoyo en documentación falsa, el funcionario competente (de los ya indicados) deberá revocar directamente el correspondiente acto administrativo, con o sin consentimiento del titular del derecho reconocido, compulsando al efecto copias a las autoridades competentes para lo de su cargo.

Pues bien, en lo concerniente a la verificación oficiosa que la norma le impone como deber a los mencionados funcionarios, la Corte no encuentra reparo alguno. Antes bien, estima la Corporación que con un tal deber se tiende a proteger la objetividad, transparencia, moralidad y eficacia que la función administrativa requiere en orden al correcto reconocimiento y pago de las pensiones u otras prestaciones económicas propias del régimen de seguridad social. Y es que la labor de los citados funcionarios no puede enclaustrarse en el nicho de la apariencia ritual ni del manejo mecánico de los actos administrativos que les compete expedir, considerar, atender o satisfacer, incluidos los documentos que soporten el trámite y expedición de los respectivos actos de reconocimiento y pago. Asimismo, no se trata de prohibir la instauración de instancias administrativas contrarias a los principios de economía, celeridad y eficacia que la Carta destaca a favor de la función administrativa, que en todo caso debe resolverse en la materialización de los derechos y deberes de las personas. Por el contrario, con arraigo en los principios que informan la función administrativa, al igual que en aras de la legalidad de los derechos adquiridos y de la defensa del tesoro público, la verificación oficiosa que el artículo 19 impone como deber, confluye en la esfera positiva con claro linaje constitucional. Sin embargo, es de observar que la Administración no puede a cada rato estar revisando lo que ya revisó, derivando en un cuestionamiento recurrente sobre los mismos motivos y causas, que a más de no consultar el sentido y alcance del artículo 19, raya en el desconocimiento del non bis in idem. Revisado un asunto por la Administración este debe ser decidido de manera definitiva y la Administración no puede volver a cuestionar el mismo asunto una segunda o tercera vez.

En lo atinente a las entidades de seguridad social conviene recordar que con arreglo al artículo 48 superior, siendo el hombre el centro de atención del Estad Sentencia T-179 de 2000, le corresponde a este en primer lugar fijar políticas de seguridad social consecuentes con la protección que merecen todas las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, condición social, etc., en

orden a contribuir a su desarrollo y bienestar, con especial énfasis hacia las personas marginadas y hacia los sectores más vulnerables de la población para que puedan lograr su integración social Sentencia C-125 de 2000. Políticas que a su turno deben hallar cabal desarrollo en la legislación y en la ejecución práctica de los planes y programas diseñados por las autoridades públicas en pro de la seguridad social.

En este sentido le compete entonces al Congreso expedir las leyes que tiendan a concretar positivamente los postulados y propósitos de un Estado Social de Derecho. En armonía con lo cual, en el terreno de la ejecución práctica, no sólo las entidades oficiales, sino “(...) aún los particulares, en su condición de patronos públicos y privados, deben desarrollar todas las actividades necesarias e indispensables de orden económico, jurídico y material, para que los derechos prestacionales a la seguridad social no se vean afectados” Sentencia C-1187 de 2000.

Así, de acuerdo con los principios que gobiernan los derechos a la seguridad social y a la salud, al amparo de la amplia libertad de que goza para regular la materia, el legislador debe fijar los parámetros y lineamientos sobre seguridad social con especial sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, respetando igualmente otros derechos y principios constitucionales Sentencia C-671 de 2002.

A estos efectos la Corporación ha reiterado la trascendental importancia que ostenta la seguridad social frente al derecho de vida digna de todas las personas, y por ende, su particular conexidad para con los derechos fundamentales. Registrando a la vez su carácter de servicio público obligatorio, que puede ser prestado por entidades públicas o privadas. Al respecto ha dicho la Corte:

*En nuestro ordenamiento constitucional la seguridad social tiene una doble connotación. De una parte es un derecho irrenunciable de todas las personas, que adquiere el carácter de fundamental por conexidad, “en la medida en que con su vulneración resultan comprometidos otros derechos que participan de esa naturaleza”. Y de otra, es un servicio público, de carácter obligatorio, que pueden prestar las entidades públicas o privadas, según lo establezca la ley, bajo la dirección, coordinación y control del Estado y con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad Sentencia C-125 de 2000.*

En torno a la seguridad social en pensiones también ha expresado:

*El derecho a la seguridad social en pensiones es un derecho subjetivo. Reclamable ante los funcionarios administrativos; y también ante los funcionarios judiciales porque la justicia es una función pública y los ciudadanos tienen acceso a ella. El derecho se adquiere no solo con base en la actual normatividad de la Ley 100 de 1993, sino también de acuerdo con los regímenes pensionales anteriores, siempre que se den algunas circunstancias que la ley exija, por permitirlo. El aspirante a pensionado tiene el derecho a que se le resuelva su situación dentro del marco normativo correspondiente, preferenciándose (sic) el derecho sustancial Sentencia T-631 de 2000.*

Asimismo, frente al carácter fundamental del derecho a la pensión de las personas de la tercera edad, dijo la Corte en la precitada sentencia:

*El reconocimiento del derecho a la pensión es un derecho fundamental para las personas de la tercera edad, porque tiene que ver con el derecho a la subsistencia en condiciones dignas. El aspirante a pensionado tiene derecho a acciones del ente gestor y no está obligado a asumir las secuelas del desdén administrativo, ni el “desorden que ha ocasionado una ostensible vulneración del derecho de petición”. No pueden existir disculpas para demorar el reconocimiento de la pensión. “Las entidades estatales que tienen la función de estudiar, analizar y conceder el derecho a la pensión de jubilación no pueden escudarse en los trámites administrativos para retardar al trabajador su goce pensional, en perjuicio de sus derechos fundamentales”.*

Son, pues, estos los parámetros bajo los cuales deben entenderse las tareas, compromisos y responsabilidades que obran en cabeza de los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social.

Ahora bien, en cuanto a la expresión, “o quienes respondan por el pago”, la Sala observa que de acuerdo con la legislación y práctica propias del esquema de seguridad social que nos rige, existen empleadores que tienen a su cargo el pago de pensiones de sus ex empleados, razón por la cual, tales empleadores, junto con sus pagadores, tesoreros o quienes hagan sus veces, son destinatarios del artículo 19 demandado en los términos prescritos. De suerte tal que, para efectos de este artículo se pone de relieve la función pagadora de pensiones que obra tanto en cabeza de las instituciones de Seguridad Social, como en cabeza de los empleadores que tienen a su cargo el pago de las pensiones de sus ex empleados. Y por supuesto, se pone de relieve la función pagadora que

en general se predica del Estado y de los particulares frente a las decisiones administrativas o judiciales que resuelven pedimentos o conflictos pensionales a favor de los trabajadores y ex trabajadores.

En este punto surge una pregunta: ¿cuál debe ser la entidad o importancia de los motivos que legalmente pueden promover la susodicha verificación oficiosa?

Sin lugar a dudas, debe tratarse de unos motivos reales, objetivos, trascendentes, y desde luego, verificables. Pues como cabe suponer, unos motivos originados en los planos de la subjetividad irracional, en la intuición, en el desconocimiento de los requisitos mínimos para interpretar y aplicar el derecho; en la falta de diligencia y cuidado que la función pública exige a todo servidor público y a quienes sin serlo cumplan funciones administrativas, se destaca, unos tales motivos, carecen de toda vocación para promover la verificación oficiosa que estipula la norma demandada. De suerte que los motivos que dan lugar a la verificación oficiosa no pueden contraerse al capricho, a la animadversión o a la simple arbitrariedad del funcionario competente, dada la desviación de poder que tales móviles pueden encarnar en detrimento de la efectividad de los derechos legítimamente adquiridos y de la confianza legítima que a los respectivos funcionarios les corresponde honrar.

Asimismo se pregunta la Sala: ¿Cuál debe ser la entidad o importancia del incumplimiento de los requisitos que pueden dar lugar a la revocatoria del acto administrativo de reconocimiento prestacional, aún sin el consentimiento del titular del derecho?

En la misma perspectiva de la pregunta anterior debe observarse que no se puede tratar de cualquier incumplimiento de requisitos, toda vez que ante falencias meramente formales; o ante inconsistencias por desactualización de la información interna de las entidades correspondientes, respecto de las cuales el titular del derecho o sus causahabientes no hayan realizado conductas delictivas, le compete al respectivo funcionario tomar de oficio las medidas tendientes al saneamiento de los defectos detectados, haciendo al efecto acopio de los medios y recursos institucionales, sin perjuicio de la solicitud de información a terceros y, llegado el caso, al titular del derecho o a sus causahabientes. Por lo mismo, ni la Administración ni los particulares pueden extenderle a los titulares de la pensiones o prestaciones económicas los efectos de su propia incuria; así como tampoco darle trascendencia a aquello que no la tiene, tal como ocurriría, por ejemplo, con un pensionado que habiendo cumplido satisfactoriamente con todos los requisitos legales y reglamentarios, sin embargo, se le pretende cuestionar su derecho porque en la contabilización posterior del tiempo requerido, resultan dos días más o dos días menos de tiempo laborado, que en modo alguno modifican el requisito del tiempo que él ya demostró por los medios idóneos, llegando incluso a superar el tiempo exigido. Por consiguiente, la comentada actuación, lejos de cualquier pretensión revocatoria de oficio, debe encaminarse hacia la depuración de la información que soporta la expedición y vigencia del acto administrativo de reconocimiento prestacional. En concordancia con esto, cuando de conformidad con la Constitución y la ley deba revocarse el correspondiente acto administrativo, será necesario el consentimiento expreso y escrito del titular, y en su defecto, el de sus causahabientes. De no lograrse este consentimiento, la entidad emisora del acto en cuestión deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Pues: *“razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo”*. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-347 del 3 de agosto de 1994. M. P. Antonio Barrera Carbonell).

Cosa distinta ocurre cuando el incumplimiento de los requisitos aludidos esté tipificado como delito y la Corte señala claramente que basta con la tipificación de la conducta como delito, para que la administración pueda revocar, aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal, de tal manera que en el evento de que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa o se haya comprobado el incumplimiento de los requisitos, basta con que sean constitutivos de conductas tipificadas por la ley penal, hipótesis en la cual se inscribe la **utilización de documentación falsa**, en conexidad o no con conductas tipificadas por la ley penal tales como el cohecho, el peculado, etc. Como que se trata de una circunstancia de ostensible ilegalidad, respecto de la cual, *“(…) la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el*

*interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias”* *Ibidem*.

Desde luego que en desarrollo del debido proceso la revocatoria establecida en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 tiene que cumplir satisfactoriamente con la ritualidad prevista en el Código Contencioso Administrativo o en los estatutos especiales que al respecto rijan. Vale decir, con referencia al artículo 19 acusado el acto administrativo por el cual se declara la revocatoria directa de una prestación económica, deberá ser la consecuencia lógica y jurídica de un procedimiento surtido con arreglo a los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las normas de carácter especial que deban privilegiarse al tenor del artículo 1 del mismo estatuto contencioso; pero en todo caso, salvaguardando el debido proceso. Igualmente, mientras se adelanta el correspondiente procedimiento administrativo se le debe continuar pagando al titular –o a los causahabientes– de la pensión o prestación económica las mesadas o sumas que se causen, esto es, sin solución de continuidad. Y como respecto del titular obra la presunción de inocencia, le corresponde a la Administración allegar los medios de convicción que acrediten la irregularidad del acto que se cuestiona. Es decir, la carga de la prueba corre a cargo de la Administración.

Por lo tanto, los motivos que dan lugar a la hipótesis revocatoria del artículo 19 no pueden entenderse de manera indeterminada, aislada, ni al margen del debido proceso. Antes bien, **la manifiesta ilegalidad**, tanto de las conductas reprochadas como de los medios utilizados para acceder a la prestación económica que se cuestione, debe probarse plenamente en el procedimiento administrativo que contemplan las prenotadas disposiciones, para lo cual el titular del derecho prestacional o sus causahabientes deberán contar con todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental. Así, la decisión revocatoria, en tanto acto reglado que es, deberá sustentarse en una ritualidad sin vicios y en una fundamentación probatoria real, objetiva y trascendente, en la cual confluyan de manera evidente todos los elementos de juicio que llevaron al convencimiento del funcionario competente para resolver. En conclusión, entre la parte motiva y la parte resolutoria del acto de revocatoria directa deben mediar relaciones de consonancia que estén acordes con los respectivos mandatos constitucionales y legales, particularmente, con el debido proceso, la legalidad de los derechos adquiridos y la defensa del Tesoro Público. Recordando además que, en materia de supresión de actos administrativos, no es lo mismo cuando interviene un funcionario administrativo que cuando interviene el juez; y que, en todo caso, la revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce una pensión o prestación económica sólo puede declararse cuando ha mediado un delito.

La Corte deja claramente establecido que cuando el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho, como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable; la aplicación de un régimen de transición, o la aplicación de un régimen especial frente a uno general, estos litigios deben ser definidos por los jueces competentes de conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y que en consecuencia no procede la revocatoria directa del acto administrativo sin el consentimiento del particular.

Sólo bajo estos lineamientos se declarará la exequibilidad condicionada del artículo 19 de la Ley 797 de 2003; en el entendido que el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se refiere siempre a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal”.

El año anterior, el periódico *El Tiempo* hizo pública la noticia sobre las irregularidades encontradas en las diligencias de reconocimiento y pago de pensiones a empleados de Puertos de Colombia, “las autoridades encontraron desde abogados con poderes falsos para tramitar el pago de jugosas sumas de dinero hasta la utilización de cédulas de personas fallecidas. Según las cifras de las autoridades, la defraudación en Foncolpuertos le ha costado al erario público más de tres billones de pesos.” (*Noticia publicada en el periódico El Tiempo 2005*).

Como puede observarse una de las maneras de esquilmar al Estado ha sido a través del reconocimiento y sustitución de pensión de sobrevivientes y, por ello, corresponde al Congreso de la República tomar medidas contundentes contra este flagelo y sus responsables.

Esta ley conllevará automáticamente a que quienes están en ciernes de ser cobijados con este derecho se abstengan de allegar documentación falsa para optar y, así, los recursos del Sistema alcancen para quienes real y ciertamente reúnan los requisitos de edad y tiempo de servicio, acorde a lo establecido convencional o legalmente.

Decisiones de tal naturaleza no van en contra de los ciudadanos de bien; por el contrario se está sancionando drásticamente a quienes pretenden aprovecharse de los recursos de todos los colombianos, puesto que sin reunir los requisitos o teniéndolos parcialmente buscan de manera subrepticia alcanzar un derecho o en una cuantía superior a la que legalmente les corresponde.

Dicha medida se constituirá en una herramienta vital en la lucha contra la corrupción, que, unida al esfuerzo del Gobierno Nacional y a la voluntad de denuncia de los colombianos que observan con desespero cómo, unos cuantos, se apropian ilícita e indebidamente del erario, arrojará resultados positivos en el corto y mediano plazo, lo que repercutirá en las finanzas del Estado para garantizar las mesadas pensionales de aquellos que sí cumplen con la ley y los principios de ética y moralidad que se exigen en tiempos como el actual, donde los colombianos piden sanciones ejemplarizantes para aquellos que se apropian, sin derecho, de los recursos públicos.

Atentamente,

*Oscar Gómez Agudelo*  
Representante a la Cámara

#### SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 17 del mes de agosto del año 2006 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 84 de 2006 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Representante *Oscar Gómez Agudelo*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

#### SENADO DE LA REPUBLICA

##### SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 84 de 2006 Senado, *por medio de la cual se toman medidas frente a las solicitudes de reconocimiento de pensiones y/o sustituciones de pensiones de sobrevivientes*, 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 Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

*Dilian Francisca Toro Torres.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 85 DE 2006 SENADO

*por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo decimotercero de la Ley 797 de 2003.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase un párrafo al artículo decimotercero de la Ley 797 de 2003 así:

**“Párrafo 2°. Para que opere la figura de la pensión compartida, el (la) pensionado (a) deberá, a su costa, haber tenido afiliada (o) al Sistema General de Seguridad Social a la (el) compañera (o) durante el tiempo en que hayan convivido”.**

Artículo 2°. La presente ley rige (2) dos meses después, contados a partir de la fecha de publicación.

Presentada a consideración de la honorable Cámara de Representantes por el Representante Oscar Gómez Agudelo, y con el aval de la bancada de Cambio Radical.

*Oscar Gómez Agudelo*  
Representante a la Cámara

Doctora

DILIAN FRANCISCA TORO TORRES

Presidenta

Honorable Senado de la República

Bogotá, D. C.

En mi condición de miembro del Congreso y en uso del derecho que consagra el artículo 154 de la Constitución Política, me permito poner a consideración del honorable Congreso el presente proyecto de ley, *por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo decimotercero de la Ley 797 de 2003* que consta de 5 folios para que se le dé el curso que disponen la Constitución y la ley.

*Oscar Gómez Agudelo,*  
Representante a la Cámara.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes.

En aras de generar una mayor cobertura en el Sistema de Seguridad Social en Salud especialmente en cuanto al tema de la Salud, así como lograr la exclusión de un gran número de personas del régimen subsidiado, es que presento a consideración de mis colegas de Corporación el presente proyecto de ley.

La cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Salud frente al total de población pasó de 56,14% en el año 2002 a 82,72% en el año 2005, presentando un aumento de 26,58%<sup>1</sup>. Sin embargo la meta propuesta para la cobertura y la expectativa generada corresponden al 100%.

Muchos de los cupos otorgados para el régimen subsidiado obedecen a personas que conviven en unión marital de hecho con un pensionado, asegurándole el sistema cubrimiento al Pensionado en el régimen contributivo, por cuenta de su misma pensión.

El legislador, a través de la Ley 797 de 2003 otorgó el beneficio de la pensión compartida, (artículo 13), hecho fundamental que comparto y reitero en este proyecto, puesto que le brinda a infinidad de parejas, derechos a los que realmente han accedido y deben reconocerse, en razón del lapso que convivieron o han convivido durante los términos allí previstos.

Sin embargo de lo anterior la carga del cubrimiento de salud de la pareja supérstite del pensionado por lo general es cubierta o bien por una EPS en el mejor de los casos o bien se carga al Estado a través del Régimen Subsidiado en Salud o a la Red Pública de Prestadores mediante el sistema de vinculados.

La experiencia ha demostrado que el pensionado cuando es casado vincula al Sistema a su cónyuge, pero en la mayoría de los casos los pensionados

<sup>1</sup> Ministerio de la Protección Social, Informe del cuatrienio 2002-2006 p. 226.

conviven en uniones maritales de hecho, respondiendo parcialmente por sus obligaciones, pues aunque garantizan techo y alimentación se olvidan de la Salud, en cualquiera de las dos situaciones una persona queda desprotegida de Salud, bien la (el) cónyuge bien el compañero (a) permanente.

De otra parte, si quien en vida dice velar por el sostenimiento de la pareja, no lo hace extensivo a la seguridad social, este (a) se encuentra desamparado (a) y en la mayoría de los casos, debe de proveerse dichos servicios a través de figuras que ofrece el Estado como el Régimen Subsidiado de Salud y la misma red pública, lo que tiene como consecuencia que los cupos que tienen asignados los municipios se vean copados por personas que conviven con alguien, pero que para acreditar la dependencia económica expresan en la documentación que aporta para obtener la sustitución que velaba por ella, más en la realidad, en este aspecto concreto, no lo hacía.

A abril de 2006 existían 650.393 pensionados<sup>2</sup> (ISS), si de esta cifra se asume que el 50% de ellos no tienen a su compañera(o) afiliado al sistema tendríamos que con la aprobación del presente proyecto de ley se liberarían alrededor de 325.196 cupos del Régimen Subsidiado.

Al Congreso de la República legislar en esta materia conlleva a materializar derechos y obligaciones entre la pareja y a que no haya elusión y/o evasión en asuntos de seguridad social, pudiéndose así dar mayor cobertura a los demás colombianos que sí requieran estar en el Sistema de Seguridad Social.

En cuanto a la posibilidad de ser el congreso el órgano encargado de crear algunos requisitos para efectos de acceder a la pensión de sobrevivientes me permito a continuación transcribir algunos apartes de la Sentencia C-1094 de 2003 en la que se demandó entre otros el artículo 13 de la Ley 797 de 2003 así:

“Sentencia C-1094/03

Referencia: expediente D-4659

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 11, 12, 13, 18 y 19 de la Ley 797 de 2003.

Actor: Rafael Rodríguez Mesa y otros

Magistrado Ponente:

Doctor Jaime Córdoba Triviño

La finalidad esencial de esta prestación social es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de tal suerte que las personas que dependían económicamente del causante puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia. Al respecto esta Corporación habla señalado que el propósito perseguido por la ley al establecer la pensión de sobrevivientes, es la de ofrecer un marco de protección a los familiares del afiliado o del pensionado que fallece, frente a las contingencias económicas derivadas de su muerte. Sentencia C-1176-01, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o afiliado que ha fallecido Corte Constitucional. Sentencia C-002-99, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Por ello, la ley prevé que, en aplicación de un determinado orden de prelación, las personas más cercanas y que más dependían del causante y compartía con él su vida, reciban una pensión para satisfacer sus necesidades Corte Constitucional. Sentencia C-080-99.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia para esa Corporación, “no puede hacerse abstracción del sentido mismo y finalidad de la institución de la pensión de sobrevivientes que busca precisamente impedir que quien haya convivido permanente, responsable y efectivamente, y prestado apoyo afectivo a su pareja al momento de su muerte, se vea abocado a soportar aisladamente las cargas, tanto materiales como espirituales, que supone su desaparición Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 17 de abril de 1998, Radicación 10406.

La jurisprudencia constitucional ha resaltado también que el artículo 48 de la Constitución otorga un amplio margen de decisión al legislador para configurar el régimen de la seguridad social Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-107-02, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

En ejercicio de esta atribución y de acuerdo con las disposiciones demandadas, las cuales guardan una estrecha relación material entre sí, el legislador distingue entre requisitos exigidos en relación con las condiciones del causante

al momento de su fallecimiento (artículo 12) y calidades de los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes (artículo 13).

En suma, los artículos 12 y 13 de la Ley 797 de 2003 consagran los requisitos y los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, para lo cual incorpora, entre otros, los siguientes criterios, que combina en diferentes alternativas: la calidad de pensionado o de afiliado al sistema pensional que tuviera el causante; el siniestro que ocasionó la muerte del causante; la edad del cónyuge o compañera o compañero permanente superviviente; si procrearon hijos en su unión marital: el término de convivencia con anterioridad al deceso y si hacía vida marital con el causante hasta su muerte.

Algunas de las exigencias resultantes de la combinación de factores por parte del legislador para fijar los requisitos de la pensión de sobrevivientes y señalar los beneficiarios del derecho, constituyen el objeto del reparo de constitucionalidad que formulan los demandantes.

Como se indicó, el legislador, de acuerdo con el ordenamiento constitucional, dispone de una amplia libertad de configuración frente a la pensión de sobrevivientes. Además, según lo tiene establecido esta Corporación, el señalamiento de exigencias de índole personal o temporal para que el cónyuge o compañero permanente del causante tengan acceso a la pensión de sobrevivientes “constituye una garantía de legitimidad y justicia en el otorgamiento de dicha prestación que favorece a los demás miembros del grupo familiar Corte Constitucional. Sentencia C-1176-01, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

En relación con los cargos formulados, la Corte encuentra que, en principio, la norma persigue una finalidad legítima al fijar requisitos a los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, lo cual no atenta contra los fines y principios del sistema. En primer lugar, el régimen de convivencia por 5 años sólo se fija para el caso de los pensionados y, como ya se indicó, con este tipo de disposiciones lo que se pretende es evitar las convivencias de última hora con quien está a punto de fallecer y así acceder a la pensión de sobrevivientes:

Además, según el desarrollo de la institución dado por el Congreso de la República, la pensión de sobrevivientes es asignada, en las condiciones que fija la ley, a diferentes beneficiarios (hijos, padres y hermanos inválidos). Por ello, al establecer este tipo de exigencias frente a la duración de la convivencia, la norma protege a otros posibles beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, lo cual está circunscrito dentro del ámbito de competencia del legislador al regular el derecho a la seguridad social. No obstante, no corresponde en esta oportunidad adentrarse en establecer si la norma demandada vulnera o no el principio de proporcionalidad, por no hacer parte de los cuestionamientos formulados por los actores.

Según el artículo 48 de la Constitución, la determinación del régimen de la seguridad social le corresponde al legislador. En otras palabras, compete al Congreso de la República la determinación de las condiciones y requisitos para ser beneficiario del Sistema General de Pensiones. Por ello, al ser una atribución que la Carta asigna expresamente al legislador, este no está facultado para desprenderse, con carácter indefinido o permanente del ejercicio de tales atribuciones.

Queda en estos términos expuesta la motivación para presentar el proyecto de ley que adiciona un párrafo al artículo 13 de la Ley 797 de 2003, tanto en su legalidad como en su conveniencia.

Atentamente,

Oscar Gómez Agudelo,  
Representante a la Cámara,  
Cambio Radical.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 17 del mes de agosto del año 2006 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 85, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Representante Oscar Gómez Agudelo.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

<sup>2</sup> Iden, Pág. 407.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 85 de 2006 Senado, *por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo decimotercero de la Ley 797 de 2003*, 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 Séptima 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., 17 de agosto de 2006

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

Cumplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

*Dilian Francisca Toro Torres.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 88 DE 2006 SENADO**

*por medio de la cual se establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal.*

El Congreso de la República

DECRETA:

TITULO I

PARTE GENERAL

CAPITULO I

Artículo 1°. *Norma de Integración.* En los procesos que se adelanten por las contravenciones a que se refiere esta ley se aplicarán, siempre que sean compatibles, los principios rectores y las normas del Código Penal y de la Ley 906 de 2004.

Artículo 2°. *Conducta Contravencional.* Para que la conducta contravencional sea punible debe ser típica, antijurídica y culpable. Para tales efectos, se aplicarán las causales de ausencia de responsabilidad previstas en el artículo 32 del Código Penal.

Artículo 3°. *Acción y Omisión.* Las conductas punibles descritas en la presente ley pueden ser realizadas por acción o por omisión.

Quien tuviere el deber jurídico de impedir un resultado contravencional y no lo llevare a cabo, estando en posibilidad de hacerlo, quedará sujeto a la pena contemplada en la respectiva norma penal. A tal efecto se requiere que el agente tenga a su cargo la protección en concreto del bien jurídico protegido, o que se le haya encomendado como garante la vigilancia de una determinada fuente de riesgo, conforme a la Constitución o la ley. Las fuentes de la posición de garante, serán las mismas que establece el Código Penal.

Artículo 4°. *Concurso de Conductas Contravencionales.* El que con una sola acción u omisión o con varias acciones u omisiones infrinja varias disposiciones de esta ley o varias veces la misma disposición, quedará sometido a la que establezca la pena más grave según su naturaleza, aumentada hasta en otro tanto, sin que fuere superior a la suma aritmética de las que correspondan a las respectivas conductas contravencionales debidamente dosificadas cada una de ellas.

Cuando cualquiera de las conductas contravencionales concurrentes con la que tenga señalada la pena más grave contemple sanciones distintas a las esta-

blecidas en esta, dichas consecuencias jurídicas se tendrán en cuenta a efectos de hacer la tasación de la pena correspondiente.

En caso conexidad con un delito, la autoridad competente para conocer el delito asumirá la competencia de la contravención.

Artículo 5°. *Contravenciones Culposas.* La contravención será culposa en los casos expresamente previstos en esta ley.

Artículo 6°. *Dispositivos Amplificadores del Tipo.* En materia de autoría, participación y tentativa, se aplicarán para el tratamiento de las contravenciones, las normas previstas en la parte general del Código Penal.

CAPITULO II

**De las consecuencias jurídicas de la conducta contravencional**

Artículo 7°. *De las Penas y Medidas de Seguridad.* Las penas que se pueden imponer con arreglo a esta ley son principales y accesorias.

Para los contraventores inimputables se aplicarán las medidas de seguridad previstas en el Código Penal, sin que el máximo supere de cinco años en los casos de internación en establecimiento psiquiátrico o clínica adecuada, e internación en casa de estudio o de trabajo. En ningún caso, el término señalado para el cumplimiento de la medida podrá exceder el máximo fijado para la pena de arresto de la respectiva contravención. El mínimo dependerá de las necesidades de tratamiento en cada caso concreto.

En los eventos de libertad vigilada para inimputables, las obligaciones a imponer no podrán exceder de dieciocho (18) meses.

Artículo 8°. *Penas Principales.* Son penas principales el trabajo social no remunerado, la multa y el arresto en los casos de reincidencia previstos en la presente ley.

Artículo 9°. *Trabajo Social no remunerado.* El trabajo social no remunerado se llevará a cabo en actividades de inequívoca función social y podrá implicar la participación en campañas a favor de los derechos de las víctimas. Este trabajo se llevará a cabo, en lo posible y según lo que disponga el funcionario, teniendo en cuenta la profesión, arte u oficio que desempeñe el contraventor.

La ejecución del trabajo social no remunerado se ceñirá a las siguientes condiciones:

1. Su duración diaria no podrá exceder de ocho (8) horas.
2. Su duración total será de una (1) a doce (12) semanas.
3. Se preservará en su ejecución la dignidad del contraventor.
4. Se podrá prestar a la administración, a entidades públicas o asociaciones de interés social. Para facilitar su prestación, el juez podrá establecer convenios con entidades que desarrollen objetivos de claro interés social o comunitario.
5. Su ejecución se desarrollará bajo el control del juez que para el efecto podrá requerir informes sobre el desempeño del trabajo a la entidad o asociación en que se presten los servicios.

6. Gozará de la protección dispensada a los sentenciados por la legislación penitenciaria en materia de seguridad social.

7. Su prestación no será remunerada.

Artículo 10. *Multa.* La pena de multa se sujetará a las siguientes reglas.

1. La pena de multa no podrá superar los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2. La multa será fijada en forma motivada por el juez teniendo en cuenta la gravedad y el daño causado con la contravención; la intensidad de la culpabilidad; el valor del objeto de la contravención o el beneficio reportado por la misma; la situación económica del condenado deducida por su patrimonio, ingresos, obligaciones y cargas familiares; y las demás circunstancias que indiquen su posibilidad de pagar.

3. En caso de concurso de conductas contravencionales punibles o acumulación de penas, las multas correspondientes a cada una de las infracciones se sumarán, pero el total no podrá exceder el máximo fijado en esta ley.

4. La multa deberá pagarse de manera íntegra e inmediata una vez que la respectiva sentencia haya quedado en firme, a menos que se acuda a alguno de los siguientes mecanismos sustitutivos:

a) Al imponer la multa o posteriormente, el juez podrá señalar plazos para el pago o autorizar que se pague por cuotas, previa demostración por parte del contraventor de su incapacidad material para sufragar la pena en un único e

inmediato acto. La multa podrá fraccionarse en cuotas cuyo número no excederá de veinticuatro (24) con períodos de pago no inferiores a un (1) mes.

b) Si se acredita la imposibilidad de pago, el juez podrá autorizar la amortización total o parcial de la multa a través de trabajo social no remunerado, el cual se cumplirá en los mismos términos establecidos para esta pena. Estos trabajos no podrán imponerse sin el consentimiento del contraventor.

5. Cuando el condenado no pague o incumpliera el sistema de plazos concedido, o no amortizara voluntariamente mediante trabajo social no remunerado, la multa se convertirá en arresto de fin de semana.

Artículo 11. *Incumplimiento.* En caso de incumplimiento de las penas principales de trabajo social no remunerado y multa, estas se convertirán en arresto de fin de semana.

Un salario mínimo legal mensual vigente, en caso de la multa, equivale a cinco (5) arrestos de fin de semana de treinta y seis (36) horas cada uno y, en el caso del trabajo social no remunerado, cada día de incumplimiento se convertirá en veinticuatro (24) horas de arresto de fin de semana.

El arresto de fin de semana se llevará a cabo durante los días viernes, sábados, domingos o lunes festivos en el establecimiento carcelario del domicilio del arrestado.

El incumplimiento injustificado, en una sola oportunidad por parte del arrestado, dará lugar a que el juez decida que el arresto se ejecute de manera ininterrumpida.

Las demás circunstancias de ejecución se establecerán conforme a las previsiones del Código Penitenciario y Carcelario, cuyas normas se aplicarán supletoriamente en lo no previsto en esta ley.

El condenado sometido a responsabilidad personal subsidiaria derivada del impago de la multa, podrá hacer cesar la privación de la libertad, en cualquier momento en que satisfaga el total o la parte de la multa pendiente de pago.

Artículo 12. *Arresto por reincidencia.* A quien se le hubiere condenado a trabajo social no remunerado o multa, e incurriera en la misma contravención dentro de los dos (2) años siguientes de ejecutoriada la condena, se le impondrá pena de arresto de uno (1) a cuatro (4) años. Tratándose de reincidencia en hurto calificado y hurto agravado por las circunstancias previstas en los numerales 8 y 11 artículo 241 del Código Penal, la pena a imponer será de arresto de dos (2) a cuatro (4) años.

En este caso no procederá rebaja en la pena por aceptación de la imputación a la cual se refiere esta ley, ni se concederán los subrogados o mecanismos sustitutivos de suspensión condicional de la ejecución de la pena, ni libertad condicional previstos en el Código Penal.

La pena de arresto de que trata la presente ley, tendrá una duración máxima de cuatro (4) años y se cumplirá en los centros de reclusión previstos en el Código Penitenciario y Carcelario.

Artículo 13 *Penas Accesorias.* Se podrán aplicar al contraventor como penas accesorias a las principales, las siguientes:

1. Inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio.

2. Prohibición de consumir bebidas alcohólicas o sustancias estupefacientes o sicotrópicas.

3. Privación del derecho a la tenencia y porte de armas.

4. Privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas.

5. Capacitación obligatoria del contraventor o participación en programas de rehabilitación para personas con problemas de drogadicción, alcoholismo o similares.

Parágrafo. Las penas accesorias deberán guardar relación con la conducta contravencional que se llevó a cabo o con la propia situación del contraventor y no podrán tener una duración superior a la de la pena principal.

Artículo 14. *Motivación del proceso de individualización de la pena.* Toda sentencia deberá contener una fundamentación explícita sobre los motivos de la determinación cualitativa y cuantitativa de la pena.

Artículo 15. *Parámetros para la determinación de los mínimos y máximos aplicables.* Para efectuar el proceso de individualización de la pena el sentenciador deberá fijar, en primer término, los límites mínimos y máximos en los

que se ha de mover. Para ello, y cuando hubiere circunstancias modificadoras de dichos límites, aplicará las siguientes reglas:

1. Si la pena se aumenta o disminuye en una proporción determinada, esta se aplicará al mínimo y al máximo de la infracción básica.

2. Si la pena se aumenta hasta en una proporción, esta se aplicará al máximo de la infracción básica.

3. Si la pena se disminuye hasta en una proporción, esta se aplicará al mínimo de la infracción básica.

4. Si la pena se aumenta en dos proporciones, la menor se aplicará al mínimo y la mayor al máximo de la infracción básica.

5. Si la pena se disminuye en dos proporciones, la mayor se aplicará al mínimo y la menor al máximo de la infracción básica.

Artículo 16. *Fundamentos para la individualización de la pena.* Efectuado el procedimiento anterior, el sentenciador dividirá el ámbito punitivo de movilidad previsto en la ley en cuartos: uno mínimo, dos medios y uno máximo.

El sentenciador sólo podrá moverse dentro del cuarto mínimo cuando no existan atenuantes ni agravantes o concurren únicamente circunstancias de atenuación punitiva, dentro de los cuartos medios cuando concurren circunstancias de atenuación y de agravación punitiva, y dentro del cuarto máximo cuando únicamente concurren circunstancias de agravación punitiva.

Establecido el cuarto o cuartos dentro del que deberá determinarse la pena, el sentenciador la impondrá ponderando los siguientes aspectos: la mayor o menor gravedad de la conducta, el daño real o potencial creado, la naturaleza de las causales que agraven o atenúen la punibilidad, la intensidad del dolo, la preterintención o la culpa concurrentes, la necesidad de pena y la función que ella ha de cumplir en el caso concreto.

Además de los fundamentos señalados en el inciso anterior, para efectos de la determinación de la pena, en la tentativa se tendrá en cuenta el mayor o menor grado de aproximación al momento consumativo y en la complicidad el mayor o menor grado de eficacia de la contribución o ayuda.

Artículo 17. *Coordinación con autoridades públicas y particulares.* El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad coordinará con las autoridades públicas o privadas para que bajo la supervisión de estas se realice el cumplimiento de la pena de trabajo social no remunerado prevista en la presente ley y para el cumplimiento de las penas accesorias, especialmente la relacionada con asistencia a programas educativos.

El juez podrá requerir a dichas autoridades la presentación de informes de seguimiento sobre el desarrollo del trabajo social no remunerado que esté bajo su supervisión.

Igualmente dichas autoridades certificarán ante el juez el cumplimiento efectivo del mismo para que obre en el expediente.

El juez también realizará las labores de coordinación necesarias con autoridades administrativas y particulares con el fin de asegurar los derechos de las víctimas de las conductas punibles descritas en esta ley, en especial con entidades de trabajo o bienestar social que puedan prestarles la atención requerida.

Artículo 18. *Contravenciones culposas.* En los eventos de contravenciones culposas, salvo los casos de reincidencia, cuando las consecuencias de la conducta han alcanzado exclusivamente al autor o a sus ascendientes, descendientes, cónyuge, compañero o compañera permanente, hermano, adoptante o adoptivo, o pariente hasta el segundo grado de afinidad, se podrá prescindir de la imposición de la sanción penal cuando ella no resulte necesaria en el caso concreto.

Artículo 19. *Reducción de la pena por aceptación de la imputación.* En todos los casos, si en la audiencia preliminar el querellado aceptare su autoría o participación en la conducta contravencional, se le reducirá la pena imponible hasta en la mitad.

Artículo 20. *Prescripción de la pena.* La pena impuesta para las contravenciones de que trata la presente ley prescribirá en el término fijado para ella en la sentencia. En caso de que la pena sea no privativa de la libertad la prescripción será de un (1) año.

### CAPITULO III

#### De la responsabilidad civil derivada de la conducta punible

Artículo 21. *Derecho a la verdad, la justicia, la reparación y al debido proceso.* El proceso contravencional al que se refiere la presente ley, deberá promover

el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y respetar el derecho al debido proceso y las garantías judiciales de las víctimas.

Artículo 22. *Actos de reparación.* La reparación de las víctimas de que trata la presente ley comporta los deberes de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción.

Artículo 23. *Titulares de la Acción Civil.* La víctima o sus sucesores tienen derecho a la acción reparatoria correspondiente, la cual se ejercerá en la forma señalada en esta ley.

El actor popular tendrá la titularidad de la acción civil cuando se trate de lesión directa de bienes jurídicos colectivos.

Artículo 24. *Obligados a Reparar.* Los daños causados con la infracción deben ser reparados por los penalmente responsables, en forma solidaria, y por los que, conforme a la ley sustancial, están obligados a responder.

Artículo 25. *Prescripción.* La acción civil proveniente de la conducta punible, cuando se ejercita dentro del proceso contravencional, prescribe, en relación con los penalmente responsables, en tiempo igual al de la prescripción de la respectiva acción penal. En los demás casos, se aplicarán las normas pertinentes de la legislación civil.

Artículo 26. *Extinción de la acción civil.* La acción civil derivada de la conducta punible se extingue por cualquiera de los modos consagrados en el Código Civil. La muerte del procesado, el indulto, la amnistía impropia y, en general, las causales de extinción de la punibilidad que no impliquen disposición del contenido económico de la obligación, no extinguen la acción civil.

Artículo 27. *Destinación de bienes.* Los bienes incautados se entregarán por el juez a quien demuestre su propiedad, posesión o tenencia legítima. En caso de que no sean reclamados antes de producirse la sentencia, en esta se dejarán a disposición de la Policía Nacional, quien podrá en forma transitoria destinarlos a su uso o autorizar a otra entidad para ese mismo efecto hasta que sean reclamados por sus propietarios. Los gastos de conservación estarán a cargo de la entidad autorizada.

Pasados seis (6) meses, contados a partir de la incautación, sin que los bienes hayan sido reclamados, la Policía Nacional podrá disponer que los no reclamados sean vendidos en martillo público o mediante la aplicación de cualquier otro procedimiento, establecido por vía general, que garantice una adecuada concurrencia de oferentes, siempre y cuando previamente se haya dado cumplimiento al requisito a que se refiere el inciso siguiente. La venta se hará previo avalúo, salvo en el caso de los bienes que se negocien en mercados públicos y siempre y cuando la enajenación se haga acudiendo a los mismos.

El último día de cada mes, la Policía Nacional deberá efectuar tres (3) publicaciones a través del medio más eficaz, en las que informe al público qué bienes se encuentran incautados, de tal manera que se permita la identificación de los mismos.

Tratándose de bienes fungibles, la Policía Nacional podrá disponer su venta inmediata a través del procedimiento establecido en el inciso anterior.

Con los recursos que la Policía Nacional reciba en desarrollo de lo previsto en el presente artículo se constituirá un fondo cuyos rendimientos se destinarán a cubrir los gastos que demande la administración de los bienes y a atender los requerimientos de la institución para la lucha contra la delincuencia.

Los bienes artísticos o culturales serán entregados a las entidades públicas encargadas de su exhibición, protección y conservación.

Parágrafo. En los casos de hurto, se grabarán en videocinta o se fotografarán en su totalidad los objetos materiales del mismo y serán devueltos a quien demuestre su propiedad, posesión o tenencia legítima. Esas fotografías y videos sustituirán al elemento físico, serán utilizados en su lugar, durante la audiencia de juzgamiento o en cualquier otro momento del procedimiento.

## TITULO II DE LAS CONTRAVENCIONES CAPITULO I

### Contravenciones contra la integridad personal

Artículo 28. *Lesiones personales dolosas.* El que infiera a otro daño en el cuerpo o en la salud que consistiere en incapacidad para trabajar o enfermedad

sin secuelas que no pase de treinta (30) días, incurrirá en pena de trabajo social no remunerado de ocho (8) a doce (12) semanas.

Artículo 29. *Lesiones personales culposas.* El que por culpa infiera a otro daño en el cuerpo o en la salud que consistiere en incapacidad para trabajar o enfermedad sin secuelas que no pase de treinta (30) días, incurrirá en multa de uno (1) a tres (3) salarios mínimos legales vigentes.

Artículo 30. *Lesiones personales culposas agravadas.* La pena prevista en el artículo anterior será de dos (2) a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando se incurra en las circunstancias de agravación punitiva previstas para las lesiones culposas en el Código Penal.

Artículo 31. *Omisión de socorro.* El que omitiere sin justa causa socorrer a una persona cuya vida o salud se encontrare en grave peligro, incurrirá en pena de trabajo social no remunerado de ocho (8) a doce (12) semanas.

## CAPITULO II

### Contravenciones contra el patrimonio económico

Artículo 32. *Cuantía de las contravenciones contra el patrimonio económico.* Excepto el hurto sobre medio motorizado, o sus partes importantes, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos; sobre efectos y armas destinadas a la seguridad y defensa nacional; sobre los bienes que conforman el patrimonio cultural de la nación; sobre petróleo o sus derivados cuando se sustraigan de un oleoducto, gaseoducto, poliducto o fuentes inmediatas de abastecimiento; y sobre materiales nucleares o elementos radioactivos; son constitutivas de contravenciones penales, cuando la cuantía no supere los veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, las siguientes conductas:

1. Hurto simple (C. P. artículo 239)
2. Hurto calificado (C. P. artículo 240)
3. Hurto agravado (C. P. artículo 241)
4. Estafa (C. P. artículos 246 y 247)
5. Fraude mediante cheque (C. P. artículo 248)
6. Abuso de confianza (C. P. artículos 249 y 250)
7. Aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito (C. P. artículo 252)
8. Alzamiento de bienes (C. P. artículo 253).
9. Sustracción de bien propio gravado con prenda (C. P. artículo 255)
10. Defraudación de fluidos (C. P. artículo 256)
11. Perturbación de la posesión sobre inmueble (C. P. artículo 264)
12. Daño en bien ajeno (C. P. artículos 265 y 266)

La pena a imponer para estas contravenciones será de trabajo social no remunerado de dos (2) a doce (12) semanas y multa de uno (1) a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

## CAPITULO V

### De las contravenciones contra la salud pública

Artículo 33. *Consumo de sustancias en presencia de menores.* El que en presencia de menores de edad consuma estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia, incurrirá en pena de trabajo social no remunerado de cuatro (4) a doce (12) semanas.

Cuando el consumo de sustancias estupefacientes o alucinógenas en presencia de menores de edad se realice en lugar público o abierto al público o en establecimiento comercial de esparcimiento, la policía procederá inmediatamente a retirar del lugar de los hechos al infractor y a decomisar la sustancia objeto de la contravención. Así mismo, pondrá el hecho en conocimiento de las autoridades competentes.

La omisión o la tardanza en el cumplimiento de tal deber por parte de los miembros de la policía serán sancionadas con la destitución del empleo.

Parágrafo. En igual pena incurrirá el que en su domicilio y con riesgo grave para la unidad y el sosiego de la familia, consuma estupefacientes o sustancia que produzca dependencia.

Artículo 34. *Consumo de sustancias en establecimiento educativo o domicilio.* El que consuma, porte o almacene estupefacientes o sustancias que generen dependencia, en cantidad considerada como dosis personal, en establecimientos educativos o en lugares aledaños a los mismos o en el domicilio

de menores, incurrirá en pena de trabajo social no remunerado de cuatro (4) a doce (12) semanas y multa de uno (1) a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

## CAPITULO VI

### Otras conductas contravencionales

Artículo 35. *Otras contravenciones.* Serán contravenciones la violación a la libertad religiosa (C. P. artículo 201), la falsa autoacusación (C. P. artículo 437) y la infidelidad a los deberes profesionales (C. P. artículo 445); en estos casos la pena será de multa de uno (1) a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

## TITULO III

### PROCEDIMIENTO

#### CAPITULO I

Artículo 36. *Querrela y oficiosidad.* La iniciación del proceso contravencional penal de que trata la presente ley requerirá querrela de parte, salvo que el autor o partícipe sea capturado en flagrancia, caso en el cual se iniciará la actuación de oficio.

Artículo 37. *Competencia.* De las contravenciones de que trata esta ley, conocerán en primera instancia los jueces de pequeñas causas del lugar donde se cometió el hecho, o en su defecto, los del municipio más cercano al mismo.

En segunda instancia conocerán los jueces del circuito con funciones en pequeñas causas.

A los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad les corresponderá conocer del cumplimiento de estas, de acuerdo con lo previsto en esta ley y en el artículo 38 de la Ley 906 de 2004.

Parágrafo. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura determinará el número de jueces de pequeñas causas y su ubicación.

Artículo 38. *Organos de indagación e investigación en las contravenciones.* Ejerce funciones de indagación e investigación la policía especializada en pequeñas causas adscrita a la Policía Nacional, con apoyo en los laboratorios y expertos de esa institución.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses prestará el auxilio técnico-científico, exclusivamente, para determinar la incapacidad médico-legal en las contravenciones de lesiones personales.

Artículo 39. *Extinción de la acción contravencional y preclusión del procedimiento.* La acción contravencional se extinguirá por muerte del querrelado o imputado, prescripción, caducidad de la querrela, desistimiento, conciliación, oblación, indemnización integral y en los demás casos contemplados por la ley, de conformidad con lo previsto en el código penal y la Ley 906 de 2004.

La conciliación y la indemnización integral no extinguirán la acción contravencional en los casos de reincidencia.

En cualquier momento, de oficio o a solicitud de parte, podrán aplicarse las causales de preclusión previstas en los numerales 1° al 6° del artículo 332 de la Ley 906 de 2004.

Artículo 40. *Prescripción y caducidad.* La querrela debe presentarse dentro del mes siguiente a la comisión de la contravención. No obstante, cuando el querellante legítimo de acuerdo con el artículo 71 del Código de Procedimiento Penal, por razones de fuerza mayor o caso fortuito acreditados, no hubiere tenido conocimiento de su ocurrencia, el término se contará a partir del momento en que aquellos desaparezcan, sin que en este caso sea superior a un (1) mes.

La prescripción de la acción penal derivada de la conducta contravencional será de tres (3) años.

Artículo 41. *Indemnización Integral.* Salvo en los casos de reincidencia, las contravenciones previstas en esta ley admiten la preclusión del procedimiento por indemnización integral. La extinción de la acción contravencional cobijará a todos los querrelados o imputados cuando cualquiera reparare integralmente el daño ocasionado.

La reparación integral se efectuará con base en el avalúo que de los perjuicios haga un perito, a menos que exista acuerdo sobre el mismo o el perjudicado manifieste expresamente haber sido indemnizado.

Artículo 42. *Ministerio Público.* Con el fin de garantizar el debido proceso y las garantías, tanto de la víctima como del contraventor, el Ministerio Público

podrá intervenir en cada una de las actuaciones que se lleven a cabo. En los eventos de captura en flagrancia, su intervención será obligatoria.

## CAPITULO II

### Procedimiento en caso de querrela

Artículo 43. *Presentación de la querrela.* La querrela será presentada en el centro de servicios judiciales de los jueces de pequeñas causas.

Podrá ser instaurada por cualquier persona natural o jurídica, siempre que sea querellante legítimo de acuerdo con el artículo 71 de la Ley 906 de 2004.

Se presentará en un formato diseñado por el Consejo Superior de la Judicatura para el efecto, en el que se consignarán los siguientes datos: el nombre, los datos de identificación y ubicación de quien acude ante el juez; el nombre, datos de identificación y ubicación de la persona contra quien se dirige la querrela; los hechos por los cuales se acude al juez; la cuantía de la contravención, si hubiere lugar a ella; la relación de todas las pruebas que se pretendan solicitar o aportar al proceso; y su pretensión indemnizatoria.

En caso de imposibilidad por parte del querellante para diligenciar el formato, el personal del centro de servicios judiciales de los jueces de pequeñas causas prestará su colaboración para el diligenciamiento del mismo.

La querrela se podrá presentar en causa propia sin necesidad de la intervención de abogado.

Cuando el sujeto activo de la conducta contravencional no sea conocido, la querrela será remitida por orden del juez a la policía especializada en pequeñas causas, que conservará las diligencias con el fin de individualizar a los autores y/o partícipes de la contravención. Una vez se logre tal individualización o identificación, las devolverá al juez para que este inicie el trámite correspondiente.

Transcurridos seis (6) meses sin que se logre la individualización o identificación de los autores o partícipes, la actuación se remitirá al juez con un informe motivado sobre las diligencias adelantadas, con base en el cual decidirá el archivo provisional. Este término será controlado por el centro de servicios judiciales de los jueces de pequeñas causas.

El retiro de la querrela significa desistimiento.

Artículo 44. *Citaciones.* Cuando se convoque a la celebración de una audiencia o deba adelantarse un trámite especial, deberá citarse oportunamente a las partes, testigos, peritos y demás personas que deban intervenir en la actuación.

A este efecto podrán utilizarse los medios técnicos más expeditos posibles y se guardará especial cuidado de que los intervinientes sean oportuna y vezazmente informados de la existencia de la citación.

La citación podrá hacerse por intermedio del querellante, a través de servidores de la administración de justicia y, de ser necesario, por medio de miembros de la Policía Nacional.

La citación deberá indicar la clase de la diligencia para la cual se le requiere y si debe asistir acompañado de abogado. De ser factible se determinará la clase de contravención, fecha de la comisión, víctima de la misma y número de radicación de la actuación a la cual corresponde.

Artículo 45. *Fecha de la audiencia.* Al momento de la recepción de la querrela, el funcionario del centro de servicios judiciales entregará al querellante el desprendible del formato, en el cual constatará el lugar, la fecha y la hora fijadas para la realización de la audiencia preliminar.

La fecha de la audiencia se fijará inmediatamente o a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a partir de aquel en que se radique la querrela.

Artículo 46. *Audiencia Preliminar.* Una vez presentada la querrela, se citará por el medio más eficaz al querrelado. En la citación se le informará de: el lugar, fecha y hora fijadas para la realización de la audiencia; de la necesidad de acudir junto con su defensor; de la posibilidad de solicitar en esta audiencia todas las pruebas que quiera hacer valer y de anunciar las que van a ser aportadas durante la audiencia de juzgamiento y, la posibilidad de citar al tercero civilmente responsable, si es del caso.

Así mismo, se le informará al querrelado que podrá obtener una copia del formato de la querrela y los documentos presentados por el querellante, en el centro de servicios judiciales, a efectos de preparar su defensa.

Una vez instalada por el juez la audiencia preliminar, serán identificadas las partes; se precisarán los hechos y las pretensiones por parte del querellante; el querrelado hará las manifestaciones que considere pertinentes y podrá aceptar la imputación; en caso de no aceptación, querellante y querrelado podrán pedir o presentar las pruebas que pretendan hacer valer en la audiencia de juzgamiento.

to, y el juez decretará las pruebas de acuerdo con las reglas de pertinencia y admisibilidad previstas en la Ley 906 de 2004; esta decisión será notificada en estrados. Contra la decisión que niega la práctica de pruebas procederán los recursos de reposición y apelación.

El juez ordenará al centro de servicios judiciales las citaciones de los testigos a que hubiere lugar, para que hagan presencia durante la audiencia de juzgamiento.

En caso de que la práctica de la prueba no sea posible dentro de la audiencia de juzgamiento por razón de su naturaleza, se realizará antes de dicha audiencia y dentro de un término que no excederá de diez (10) días.

En cualquier momento de la audiencia, el juez ofrecerá la posibilidad de una conciliación entre querellante y querellado, de conformidad con lo previsto en la presente ley.

Al finalizar la audiencia preliminar, el juez fijará fecha y hora para la realización de la audiencia pública de juzgamiento que se celebrará dentro de los diez (10) días siguientes.

**Artículo 47. Declaratoria de persona ausente.** Si no es posible ubicar al querellado, previo informe presentado por la policía especializada en pequeñas causas, o una vez citado el querellado no asiste injustificadamente a la audiencia y una vez verificada la efectividad de la citación, se fijará edicto por tres (3) días hábiles, se le declarará persona ausente y se le nombrará defensor de oficio en los términos establecidos en esta ley, con lo cual quedará vinculado al proceso.

**Artículo 48. Audiencia de juzgamiento.** Una vez instalada la audiencia y verificada la asistencia de las partes e intervinientes, estos podrán expresar oralmente las causales de incompetencia, impedimentos, recusaciones y nulidades, las cuales se tramitarán de conformidad con la Ley 906 de 2004. En esta audiencia serán practicadas las pruebas decretadas, primero las del querellante y luego las del querellado. En lo pertinente, la práctica de pruebas se rige por las reglas previstas en la Ley 906 de 2004.

Finalizada la práctica de pruebas, el juez dará el uso de la palabra al querellante y a su apoderado, quien expondrá los argumentos relativos al análisis de la prueba, tipificando la conducta por la cual solicita condena; al Ministerio Público, si lo hubiere; al querellado y a la defensa, para que en forma oral expongan los alegatos respectivos.

Una vez presentados los alegatos, el juez declarará que el debate ha terminado y, de ser necesario, podrá decretar un receso hasta por dos (2) horas para proferir el fallo debidamente motivado.

Si el fallo fuere condenatorio, el juez se pronunciará sobre las pretensiones económicas que hubieren formulado la víctima o su representante.

La sentencia se notificará en estrados.

**Artículo 49. Suspensión de la audiencia.** La audiencia de juzgamiento no podrá suspenderse, salvo en los eventos previstos en el artículo 454 de la Ley 906 de 2004.

**Artículo 50. Apelación.** La apelación de los autos y la sentencia será interpuesta y concedida en la misma audiencia en la cual fueron proferidas tales decisiones.

Las apelaciones serán conocidas en el efecto suspensivo por el juez del circuito con funciones en pequeñas causas y sustentadas oralmente. Por medio del centro de servicios judiciales se harán las citaciones respectivas. En caso de inasistencia del apelante, se declarará desierto el recurso.

Una vez terminada la audiencia, el juez que conozca de la apelación podrá decretar un receso de hasta dos (2) horas para emitir su decisión debidamente motivada, la cual se notificará en estrados y no admite recursos.

### CAPITULO III

#### Procedimiento en caso de flagrancia

**Artículo 51. Captura en flagrancia.** Cuando se lleve a cabo la captura en flagrancia, el capturado será puesto a disposición del juez de pequeñas causas inmediatamente o a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes a la aprehensión, y este convocará a audiencia.

**Artículo 52. Audiencia preliminar.** Una vez se ponga a disposición al capturado, se llevará a cabo una audiencia preliminar a la cual deberá asistir la persona o funcionario que haya efectuado la aprehensión para que relate los hechos relacionados con la captura.

El juez examinará si concurren los requisitos de la flagrancia; en caso de que se reúnan, declarará la legalidad de la captura, hará la imputación respectiva y correrá traslado de la misma al capturado a efectos de brindarle la posibilidad de aceptarla; en caso de no aceptación, el imputado a través de su defensor solicitará las pruebas que considere pertinentes.

El juez decretará la práctica de las pruebas atendiendo las reglas de pertinencia y admisibilidad previstas en la Ley 906 de 2004, las cuales deben ser practicadas en la audiencia de juzgamiento.

En caso de que, por su naturaleza, la prueba no pueda efectuarse en la audiencia de juzgamiento, se practicará antes y dentro de un término no superior a diez (10) días.

Terminada la audiencia preliminar, el juez fijará día y hora para la realización de la audiencia de juzgamiento que deberá realizar dentro de los diez (10) días siguientes.

**Parágrafo 1°.** En caso de no concurrir los requisitos de la flagrancia, si existe querrela, el juez citará a querellante y querellado a audiencia preliminar dentro de los diez (10) días siguientes.

**Parágrafo 2°.** Las decisiones relativas a la flagrancia y a la práctica de pruebas son susceptibles de los recursos de reposición y apelación, en los términos previstos por esta ley.

**Artículo 53. Audiencia de juzgamiento.** Una vez instalada la audiencia y verificada la asistencia del imputado, su defensor y demás intervinientes, estos podrán expresar oralmente las causales de incompetencia, impedimentos, recusaciones y nulidades, las cuales se tramitarán de conformidad con la Ley 906 de 2004. En esta audiencia serán practicadas las pruebas decretadas. En lo pertinente, la práctica de pruebas se rige por las reglas previstas en la Ley 906 de 2004.

Finalizada la práctica de pruebas, el juez dará el uso de la palabra al Ministerio Público, si lo hubiere; al querellado y a la defensa, para que en forma oral expongan los alegatos respectivos.

Una vez presentados los alegatos, el juez declarará que el debate ha terminado y, de ser necesario, podrá decretar un receso hasta por dos (2) horas para proferir el fallo debidamente motivado.

La sentencia se notificará en estrados.

**Parágrafo.** En caso de que se haya formulado querrela, la audiencia de juzgamiento se tramitará de conformidad con lo previsto para el procedimiento en caso de querrela.

### CAPITULO IV

#### De la detención preventiva

**Artículo 54. Detención preventiva.** En los casos de reincidencia se presumirá el peligro para la comunidad y el juez de pequeñas causas, durante la audiencia preliminar, decretará la detención preventiva.

La detención preventiva se cumplirá en los centros de reclusión previstos en el Código Penitenciario y Carcelario.

**Artículo 55. Causales de libertad.** El juez de pequeñas causas decretará la libertad en los siguientes casos:

1. En los casos de captura en flagrancia cuando la conducta no comporte detención preventiva.
2. Cuando la captura fuere ilegal.
3. Cuando hayan transcurrido veinte (20) días desde la captura sin que se haya iniciado la audiencia de juzgamiento.

En estos casos el juez impondrá al querellado o imputado el compromiso de comparecer cuando fuere requerido.

### CAPITULO V

#### De la conciliación

**Artículo 56. Conciliación extrajudicial.** En cualquier momento, la víctima directa, sus herederos, sucesores y causahabientes, junto con el imputado o querellado, su defensor, el tercero civilmente responsable o el asegurador, podrán acudir a un centro de conciliación o ante un conciliador reconocido como tal, a efectos de conciliar los daños causados con la contravención.

Cuando hubiere acuerdo como resultado de la conciliación, el conciliador enviará copia del acta al juez de pequeñas causas, este lo aprobará si lo encuentra

conforme a la ley y declarará extinguida la acción contravencional, salvo en los casos de reincidencia.

Artículo 57. *Conciliación judicial.* En cualquier momento durante el desarrollo del proceso y hasta antes que se profiera sentencia, el juez podrá instar a las partes para que concilien y podrá proponer las fórmulas de arreglo que estime justas. Igualmente, el querellante y querellado, de común acuerdo, podrán solicitar al juez que realice una conciliación.

Si el querellante o querellado llegan a un acuerdo, el juez lo aprobará si lo encuentra conforme a la ley y declarará extinguida la acción contravencional, salvo en los casos de reincidencia.

Si el acuerdo fuere parcial en el caso de concurso de contravenciones, el proceso continuará respecto de lo no conciliado y será resuelto en sentencia.

En las audiencias de conciliación podrán intervenir el tercero civilmente responsable y el asegurador de la responsabilidad civil amparada en virtud del contrato de seguro válidamente celebrado.

En lo pertinente, la conciliación se regulará por lo previsto en la Ley 640 de 2001.

## CAPITULO VI

### Disposiciones finales

Artículo 58. *Consultorios jurídicos.* Facúltase a los estudiantes adscritos a consultorios jurídicos para ejercer la función de representantes de los querellantes y defensores de los querellados, en procesos contravencionales que se adelantan ante los jueces de pequeñas causas.

Los egresados de las facultades de derecho podrán llevar a cabo judicatura en los juzgados de pequeñas causas, durante nueve (9) meses calendario en jornadas de ocho (8) horas sin remuneración.

Artículo 59. *Localización y horarios.* La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura reglamentará la localización y horarios de los jueces de pequeñas causas que conozcan de las contravenciones que establece esta ley.

La fijación de los días y del horario de atención al público de estos jueces podrá establecerse en jornadas nocturnas, de fines de semana o feriados, para la mejor prestación del servicio de administración de justicia, de forma que los términos establecidos en la presente ley se puedan cumplir efectivamente. Las vacaciones de los funcionarios de estos despachos serán individuales y por turnos.

Artículo 60. *Artículo transitorio.* Los jueces de pequeñas causas se implementarán de manera gradual, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal consistente con el marco fiscal de mediano plazo y se nombrarán de forma paulatina, acorde con las zonas geográficas y de conformidad con las necesidades de la administración de justicia determinadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Parágrafo. Conocerán de las contravenciones previstas en la presente ley los jueces penales municipales o promiscuos municipales que señale la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mientras entran en funcionamiento los jueces de pequeñas causas. De la misma manera, mientras se establecen los jueces de circuito con funciones en pequeñas causas, serán competentes los jueces penales del circuito que señale la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Mientras entran en funcionamiento las unidades de policía especializada en pequeñas causas, cumplirán las funciones que les correspondan los servidores públicos que designe la Policía Nacional.

Artículo 61. *Derogatoria y vigencia.* La presente ley comenzará a regir seis (6) meses después de su promulgación. De los procesos que estén en curso seguirán conociendo los funcionarios judiciales donde se estén tramitando y bajo los procedimientos que a estos corresponde.

Ministro del Interior y de Justicia *Sabas Pretelt de la Vega* Fiscal General de la Nación *Mario Germán Iguarán Arana.*

### EXPOSICION DE MOTIVOS

La implementación del sistema acusatorio exige la diligencia y pronta respuesta de los organismos de investigación y juzgamiento para acusar y proferir sentencias en los casos de delincuencia organizada y delitos de mayor gravedad. No obstante, el alto volumen de delitos menores que se conocen actualmente en el sistema acusatorio ha conducido a que los recursos humanos y técnicos no se inviertan en la criminalidad para la cual están destinados, generando sensación de impunidad.

Según estadísticas de la Fiscalía General de la Nación, desde que entró en vigencia el sistema acusatorio en el 2005, en las regiones en las cuales se ha implementado, han sido tramitados: 77006 lesiones personales dolosas o culposas y con incapacidad inferior a sesenta (60) días; 51145 hurtos de menor cuantía; 4979 estafas de menor cuantía; 4149 abusos de confianza de menor cuantía y 9447 conductas de daño en bien ajeno de menor cuantía, entre otras.

Estas conductas se presentan con mayor frecuencia en la sociedad y representan un impacto diferente al de los graves delitos que nuestro país enfrenta. El sistema penal debe dedicar todos los esfuerzos institucionales a combatir, por ejemplo, el crimen organizado, el terrorismo, el narcotráfico y la corrupción.

En la vigencia del sistema penal acusatorio, diariamente se reciben en promedio 350 casos relacionados con delitos de menor relevancia penal y de menores cuantías; entre el año 2005 y lo que va corrido del 2006 se han presentado 193.493 casos. Como se ve, este tipo de conductas constituyen por sí solas un universo considerable que bien amerita un tratamiento especial.

El sistema acusatorio consagrado mediante el Acto Legislativo 003 de 2002, no limita al legislador para que, con base en criterios de política criminal y atendiendo a consideraciones de diferencia en la graduación del injusto, lleve a cabo la distinción entre delito y contravención y, por ende, establezca unas reglas procesales distintas para estas últimas, en las cuales ni siquiera sea necesaria la intervención de la Fiscalía en la medida que, el artículo 250 de la Constitución Política. Ello es así por cuanto lo que exige es que el ente acusador persiga las conductas que revistan las características de *delito*.

Sobre este tópico ha señalado la Corte Constitucional que:

*"Corresponde al legislador, al fijar la política criminal del Estado, elegir los bienes jurídicos que, a su juicio, deben ser protegidos por medio de la intervención punitiva, determinando las sanciones que se aplicarán a quienes incurran en las conductas prohibidas y estableciendo los procedimientos que habrán de seguirse para derivar la responsabilidad de los presuntos infractores de la ley, respetando siempre las garantías del debido proceso y el derecho de defensa.*

*Haciendo uso de dicha atribución, el legislador puede calificar las conductas que tipifica como delitos o contravenciones, de acuerdo con una política criminal preestablecida.*

*Aunque la doctrina ha ensayado criterios cualitativos y cuantitativos para establecer la diferencia entre delitos y contravenciones, tales como la naturaleza del bien jurídico protegido, la mayor o menor gravedad del hecho, el régimen de las penas, etc., lo cierto es que sólo al legislador compete, al crear nuevos hechos punibles, determinar su jerarquía.*

*En nuestra legislación se han calificado como delitos las conductas que se considera afectan los bienes jurídicos de mayor importancia, o comportan una mayor lesividad para los intereses protegidos, quedando las contravenciones limitadas a los hechos de menor gravedad, o que vulneran derechos de menor relevancia. La decisión por una u otra denominación, permite al legislador, entre otras cosas, establecer procedimientos distintos, más breves en el caso de las contravenciones, fijar un régimen sancionatorio proporcional a la entidad del bien jurídico tutelado, etc."*<sup>1</sup>.

Muchas conductas punibles que se ventilan actualmente en los estrados judiciales, cuya gravedad y lesividad es menor que la de otras, que no presentan dificultades técnicas de investigación y cuyos hechos no son complejos, tienen un trámite procesal lento y no ameritan que se les aplique el procedimiento penal acusatorio plasmado en la Ley 906 de 2004. Es preciso implementar un procedimiento expedito; la pronta y cumplida justicia, en los casos de criminalidad menor, resulta de gran relevancia, ya que es el primer acercamiento o contacto que el ciudadano tiene con el sistema judicial.

Cuando la víctima encuentra en el sistema judicial una barrera a su derecho a obtener justicia, su reacción puede ir desde la inhibición de poner en movimiento el aparato jurisdiccional o dar lugar a que un conflicto minúsculo termine transformándose en un hecho de mayor gravedad. A lo anterior debe sumarse los casos en que la víctima es nuevamente victimizada por el sistema judicial, produciéndose lo que se denomina victimización secundaria.

<sup>1</sup> Sentencia C-364 de 1996 Corte Constitucional magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz.

Desde el punto de vista del infractor, debe tenerse en cuenta que existen manifestaciones delictivas que afectan en menor medida el bien jurídico protegido. Ante estas conductas socialmente relevantes, el legislador puede optar dentro de su programa de política criminal por aplicar el principio de dispositividad y dejar en manos de los particulares el ejercicio de la acción penal. En este caso nos encontraremos con los delitos o las contravenciones cuya investigación solamente se inicia a petición de parte a través de la querrela respectiva.

El hecho de considerar la conducta punible querellable un delito o una contravención obedece a consideraciones de índole político-criminal y de dogmática jurídica. Por ello no solamente se tienen en cuenta las manifestaciones criminales de la sociedad en concreto, sino que se acude al concepto de la antijuridicidad desde el prisma del bien jurídico. La contravención implica una afectación menor del bien jurídico que el delito, por ello la pena debe ser menor. No debe olvidarse que la punibilidad es directamente proporcional a la antijuridicidad (daño) material.

Por ello, mediante el presente proyecto de ley el Gobierno Nacional y la Fiscalía General de la Nación formulan una propuesta para el tratamiento de estas categorías de delitos considerados menos graves, pero no por ello sin especial impacto social, las cuales se considera requieren un procedimiento expedito con participación directa de los afectados, que permita judicializar a los responsables y ofrecer una respuesta inmediata a las víctimas, que fortalezca los medios alternativos de solución de conflictos y permita acudir a penas alternativas a la privativa de la libertad, como al trabajo social no remunerado.

#### **Alternatividad y proporcionalidad en las penas**

Las penas propuestas son consecuentes con el daño social ocasionado con la conducta y tienen una finalidad esencialmente resocializadora y restaurativa, con lo cual se mesura el trabajo legislativo presentado en la Ley 228 de 1995 declarado inexecutable en muchos de sus artículos.

Este procedimiento permite al victimario reparar el daño causado al afectado y a la sociedad mediante el cumplimiento de penas que no constituyen privación de la libertad. En lo referente a las funciones y los fines de la pena, resulta importante la diferenciación que se lleva a cabo en la normatividad propuesta: Por un lado existen las penas no privativas de la libertad de trabajo social no remunerado y multa; y de otro, la pena de arresto exclusivamente en los casos de reincidencia.

La presente propuesta guarda armonía con las últimas tendencias del derecho penal moderno y con los parámetros internacionales establecidos por la Resolución 45/110, del 14 de diciembre del 1990 de la Organización de Naciones Unidas.<sup>2</sup>

En cuanto a las penas, se tiene en cuenta el principio de proporcionalidad que debe existir entre la pena y el daño causado. Por ello, en la medida en que la contravención reporta un daño menor que el delito, ello se traduce necesariamente en una pena cualitativa y cuantitativamente distinta que la señalada para aquel.

Este trámite da prevalencia al principio de libertad comoquiera que de manera excepcional se aplicaría la pena de arresto y regula causales de libertad. No se desconoce la necesidad y razonabilidad de aplicar la pena de arresto en casos de reincidencia para procurar la prevención general, la prevención especial y la retribución justa por las conductas contravencionales de quien reiterativamente incurre en ellas.

Igualmente, teniendo en cuenta que el contraventor puede ser un inimputable, las sanciones se dividen en penas y medidas de seguridad, lo cual había sido olvidado por anteriores normatividades que regulaban las contravenciones.

#### **Reincidencia**

Uno de los aspectos más relevantes en esta propuesta es la consagración de la reincidencia, como causal para imponer pena de privación de la libertad consistente en arresto de uno (1) a cuatro (4) años, cuando no se cumpla con la el trabajo social no remunerado o la multa y se reincida en la misma contravención dentro de los dos (2) años siguientes. Así mismo, en tratándose de reincidencia en hurto calificado y hurto agravado por las circunstancias previstas en los numerales 8 y 11 artículo 241 del código penal, la pena a imponer será de arresto de dos (2) a cuatro (4) años.

En este caso no procederá rebaja por aceptación de la imputación, ni se concederán los subrogados o mecanismos sustitutivos de suspensión condicional de la ejecución de la pena, ni libertad condicional.

Debe resaltarse que, para lograr que se cumplan las funciones de la pena, no habrá lugar a la extinción de la acción contravencional por conciliación e indemnización integral en los casos de reincidencia.

Esta propuesta tiene en cuenta el examen que hizo la Corte Constitucional sobre el principio *non bis in idem* y el ajuste al principio de proporcionalidad:

*“No puede considerarse que la norma acusada es desproporcionada, pues bien puede el legislador cuando existan circunstancias especiales señalar penas mayores, cuyo aumento se realice a partir de la pena básica y en forma razonable. Igual ocurre cuando se trata de una contravención cuya finalidad es el mantenimiento del orden público y la convivencia pacífica, sancionando más drásticamente a quien insiste en afectarlos. Además, la misma disposición establece que la sanción se aumentará siempre y cuando la nueva contravención se haya cometido antes de transcurridos dos años de ejecutoriada la condena. Lo que significa, que contrario a lo afirmado por los demandantes, la medida se ajusta al principio de proporcionalidad pues hay una correlación y un equilibrio entre la nueva conducta y la sanción a imponer”.*<sup>3</sup>

La necesidad y razonabilidad de sancionar con arresto la reincidencia y propugnar por el cumplimiento total de la pena impuesta, se basa en la protección a la sociedad y la disuasión al contraventor sobre la no repetición de conductas que atenten contra la seguridad ciudadana, a fin de materializar las funciones preventivas de la pena.

#### **Aspectos de competencia de las contravenciones penales**

Atendiendo a este tipo de consideraciones, se tipifican nuevamente las contravenciones penales que solamente habían quedado mencionadas en el código penal actual en su artículo 19. La regulación de las mismas se encontraba en la Ley 228 de 1995; pero, con la expedición de la Ley 600 de 2000, quedó prácticamente derogada y fueron nuevamente elevadas a la categoría de delitos.

Durante los años ochenta y principios de los noventa, las contravenciones penales fueron de conocimiento de los inspectores de policía; esta decisión que no se compadece con criterios de política criminal contribuyó a la confusión entre las contravenciones penales y policivas. Cuando se expide la Ley 23 de 1991, las contravenciones que se establecían en esta normatividad eran de conocimiento de las inspecciones de policía. Ello perduró hasta la expedición de la Ley 228 de 1995, que, sin consideraciones de política criminal, consagró como contravenciones conductas que fáctica y jurídicamente eran más gravosas que los delitos; como, por ejemplo, sucedió con la negativa reconocer condena de ejecución condicional y libertad condicional para las contravenciones, o tener la misma pena que el delito respectivo. Es decir, bajo el amparo de la Ley 228, en principio y para algunos casos, eran más gravosas las consecuencias para el contraventor que para el delincuente, lo cual violaba de entrada el artículo 13 de la Constitución Nacional.

Por ello, la Corte Constitucional declaró inexecutable varias de sus normas. Para llevar a cabo la presente propuesta legislativa fue necesario analizar las razones por las cuales la Corte Constitucional declaró inexecutable varias normas de la Ley 228, con el fin de no reproducir los errores del legislador de 1995 y las razones por las cuales, atendiendo al carácter de *ultima ratio* del derecho penal y de la pena privativa de la libertad, es necesario establecer unas penas distintas a las de los delitos, no solamente desde el punto de vista cuantitativo, sino cualitativo. De otra parte es importante, desde el prisma del bien jurídico y de la teoría del injusto material, establecer los linderos entre delito y contravención que se habían englobado dentro de la genérica expresión conducta punible (anteriormente denominado hecho punible).

En la parte general de la propuesta, se establece que los principios rectores que informan el código penal y el proceso penal colombiano son aplicables a las contravenciones, máxime cuando los mismos son de rango constitucional. De otra parte, se divide la conducta en activa y omisiva, dolosa y culposa tal como lo hacen las normatividades contemporáneas. En cuanto a las contravenciones culposas, salvo en los casos de reincidencia, se aplica la teoría de las penas naturales prevista en el artículo 34 del actual código penal para los delitos.

<sup>2</sup> Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la Libertad (Reglas de Tokio)

<sup>3</sup> C-062/05 MP Alfredo Beltrán Sierra. Corte Constitucional. Sobre la reincidencia ver también las sentencias C-184 de 1998 y C-1404 de 2000.

Partiendo de estas consideraciones y garantizando el debido proceso tanto a la víctima como al imputado, se tipifican como contravenciones algunas conductas que estaban previstas como delitos querellables.

En cuanto a las conductas que atentan contra la integridad personal, se tipifican las contravenciones de lesiones personales dolosas y culposas cuya incapacidad no sobrepase los treinta días y no deje secuelas.

Aunque desde el tipo subjetivo (dolo y culpa) estas conductas son distintas, se engloban como contravención atendiendo al desvalor de resultado traducido en la lesión al bien jurídico tutelado. La diferencia subjetiva entre las mismas se traduce en una pena cualitativa y cuantitativamente distinta para las lesiones dolosas que para las culposas.

También se propone tipificar como contravención la denominada omisión de socorro; sin desconocer la importancia de esta conducta punible, consideramos que debe ser una contravención penal y no un delito. El fundamento constitucional de esta conducta es el artículo 95 de la Carta Política que impone a los ciudadanos deberes de solidaridad frente a las situaciones en que otra persona se encuentre en peligro grave para su vida o salud<sup>4</sup>.

Esta conducta estaba inicialmente recogida en el Decreto 522 de 1971, Código Nacional de Policía, que la consideraba por definición una contravención policiva. Posteriormente, el legislador del 2000 decidió elevarla a la categoría de delito contra la vida y la integridad personal en el artículo 131 del Código Penal. Sin embargo, al tratarse de un delito de omisión propia de mera conducta y de peligro, es viable que atendiendo a la menor gravedad del injusto se considere contravención y no delito. No obstante, en aras de hacer efectiva la función preventiva general y especial de la pena, teniendo en cuenta que se incumple el deber de solidaridad, se prevé la pena de trabajo social no remunerado.

En general para las conductas punibles contra el patrimonio económico, cuyo injusto de resultado es susceptible de graduación, se tuvo en cuenta un factor cuantitativo. En este sentido la diferencia entre el delito y la contravención atiende a la cuantía de la lesión al bien jurídico tutelado y se propone que el límite sea de veinte salarios mínimos legales mensuales vigentes. De la misma forma, las penas para esta categoría de contravenciones son no privativas de la libertad.

Son incluidas las contravenciones de consumo de sustancias estupefacientes o que generen dependencia en presencia de menores, así como el consumo en establecimientos educativos, lugares aledaños a estos o en domicilio de menores, que fueron consagradas en la Ley 745 de 2002. En este proyecto de ley tales conductas se sancionan con pena de trabajo social no remunerado y multas. Es preciso recoger estos comportamientos en la propuesta legislativa que se presenta, por cuanto que buscan prevenir el consumo de drogas por los menores, especialmente en aquellos lugares en los cuales pueden verse influenciados como son los establecimientos educativos y su domicilio. La protección de los menores es un deber del Estado al tenor del artículo 44 de la Carta Política y conforme a la Convención de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y aprobada por el Congreso de la República mediante Ley 12 de 1991.

Otras conductas como la violación a la libertad religiosa, falsa autoacusación, infidelidad a los deberes profesionales reciben en esta propuesta la categoría de contravención y se prevé para ellas pena de multa de uno (1) a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Se considera que político-criminalmente, por su escasa gravedad, estas conductas no deben ser enmarcadas en la categoría de delitos ni ser tramitadas por el procedimiento previsto en la Ley 906 de 2004.

### **Operadores jurídicos que conocen de la contravención penal**

Para el conocimiento de las contravenciones penales se propone la intervención de los siguientes operadores jurídicos:

#### **1. Juez de pequeñas causas**

Es la autoridad del orden jurisdiccional que por ministerio de la ley creará el Consejo Superior de la Judicatura para el conocimiento de las contravenciones penales, con el objeto de enfocar los esfuerzos de los jueces de control de garantías y de conocimiento en la decisión de los casos más trascendentes que ingresan al sistema acusatorio.

Estos jueces tienen la categoría de municipales y su competencia será conocer en primera instancia de las contravenciones especiales que se crean con este proyecto de ley.

La segunda instancia estará a cargo de los jueces penales del circuito con funciones en pequeñas causas, que para tales efectos destine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Es preciso agregar que el proyecto de ley incluye una norma transitoria, con el objeto de que mientras se crean los jueces de pequeñas causas, sus funciones las cumplan los jueces penales municipales y de circuito, que para tales efectos designe el Consejo Superior de la Judicatura; de esta manera no se dilata la aplicación de esta ley.

#### **2. Policía especializada en pequeñas causas**

Se propone la designación de funciones especiales en pequeñas causas a algunos miembros de la Policía Nacional, a efectos de auxiliar a los jueces en lo que requieran para adoptar las decisiones pertinentes en materia de contravenciones; de esta manera se logra concentrar a la policía judicial en la investigación de los delitos que son objeto del sistema acusatorio.

En esta materia también se incluye en el proyecto una norma transitoria, con el objeto de que mientras se asignan las funciones especiales a algunos miembros de la Policía Nacional, ésta cumpla tales funciones.

#### **3. Juez de ejecución de penas y medidas de seguridad**

Dado que en el proyecto de ley se propone la imposición de penas y medidas de seguridad, es el juez de ejecución de estas a quien le corresponderá el control de su cumplimiento, así como conceder la libertad condicional y cumplir con las demás funciones previstas en el artículo 38 de la Ley 906 de 2004.

#### **El Procedimiento**

Las conductas punibles que comportan menor daño social deben tener un procedimiento más ágil y expedito, que garantice un proceso sin dilaciones injustificadas y asegure tanto los derechos de las víctimas como del procesado. El esquema procesal que se propone es efectivo sin menoscabar las garantías fundamentales, en la medida en que resulta erróneo considerar que un proceso dilatado es garantista y uno breve no lo es. Nada más violatorio de las garantías que la demora injustificada en los trámites procesales, y nada más respetuoso de las garantías que un proceso contravencional ágil y respetuoso de la dignidad humana como el que se propone.

El proyecto de ley consagra dos procedimientos: Uno para los que el impulso procesal depende de la facultad dispositiva de la víctima, que se ejerce a través de la querrela, constituyéndose como requisito de procesabilidad y otro oficioso, para aquellos en los cuales hay captura en flagrancia. Ambos difieren del previsto en la Ley 906 de 2004.

Sobre el procedimiento en materia contravencional, la Corte Constitucional ha precisado en Sentencia C-1112/00 que:

*“La decisión por una u otra denominación, permite al legislador, entre otras cosas, establecer procedimientos distintos, más breves en el caso de las contravenciones, y fijar un régimen sancionatorio proporcional a la entidad del bien jurídico tutelado, de forma tal que, sin desconocer la necesaria protección de los principios que animan el debido proceso, las consecuencias jurídicas que se predicen de los actos relevantes para el derecho consulten la naturaleza -V.gr. el mayor o menor peligro de una acción propia de cada evento.*

*La aplicación de un régimen procesal correspondiente a las contravenciones y otros a los delitos ha de ser el resultado de la ponderación de todos los derechos en juego; y si bien, en varias ocasiones, la Corte ha autorizado un trato diferenciado entre personas que han sido vinculadas al proceso penal, pues ha considerado que las distinciones hechas por el legislador en el juzgamiento o en el tratamiento penitenciario de delitos y contravenciones son posibles en la medida en que unos y otros se fundamentan en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, tal circunstancia no puede convertirse en una forma de menoscabar las garantías del procesado, haciendo, por ejemplo, más gravosa la situación del contraventor, o impidiendo al delincuente el ejercicio pleno de sus derechos.*

*Si bien el procedimiento es más ágil y breve en las contravenciones penales, se deben mantener ciertas garantías previstas para los delitos en aras de no vulnerar el debido proceso y el derecho a la igualdad. Por ello, a diferencia admite que los subrogados penales de condena de ejecución condicional y libertad condicional se concedan también en las contravenciones” de lo*

<sup>4</sup> Forero Ramírez, Juan Carlos. El delito de omisión en el Nuevo Código Penal Legis, 2002.

*contrario la contravención tendría un tratamiento más gravoso que el delito. Igual consideración cabe respecto de las rebajas de pena por confesión o sentencia anticipada”.*

Así mismo, en sentencia C-198 de 1997, la Corte Constitucional sobre los procedimientos distintos para delitos y contravenciones señaló:

*“Compete al legislador el establecimiento de procedimientos distintos para la investigación de los delitos y de las contravenciones, pudiendo incluso introducir, las diferenciaciones que estime adecuadas dentro de cada una de las modalidades y de hechos punibles, siempre que asegure el respeto del debido proceso y observe criterios de razonabilidad y proporcionalidad”*

Los rasgos que caracterizan los dos procedimientos previstos en este proyecto son los siguientes: Son breves y sumarios; en ellos concurren los principios de competencia, contradicción, publicidad y oralidad; en ambos la sentencia es proferida por el juez de pequeñas causas; se componen de dos audiencias, una preliminar y otra de juzgamiento; existe la posibilidad de aceptación de imputación y aplicación de la justicia premial; admiten la posibilidad de terminación anticipada por indemnización integral y conciliación tanto judicial como extrajudicial; en ambos casos, el apoyo investigativo es brindado por la policía especializada en pequeñas causas; se posibilita la participación del tercero civilmente responsable y de la víctima; pueden participar defensores de oficio a efectos de garantizar la defensa técnica; existe la posibilidad de que intervenga el Ministerio Público; la apelación se surte ante los jueces de circuito con funciones para las pequeñas causas; en la audiencia preliminar son solicitadas y ordenadas las pruebas que serán practicadas durante el juzgamiento; en la audiencia de juzgamiento pueden plantearse las nulidades, recusaciones, impedimentos y causales de competencia; las reglas probatorias del juicio se rigen por la Ley 906 de 2004; y el fallo debidamente motivado será proferido una vez finalizada la audiencia.

La diferencia en los procedimientos radica en el carácter oficioso de la acción contravencional que tienen aquellos casos en los cuales la captura se produce en situación de flagrancia, atendiendo a la urgencia en resolver la situación jurídica de la persona privada de la libertad, con el fin de garantizar sus derechos fundamentales, de conformidad con los lineamientos trazados por la Corte Constitucional:

*“Ciertos tratamientos diferenciados en cuestiones de procedimiento se hallan justificados por la situación de flagrancia, sin que ello implique una definición anticipada acerca de la responsabilidad del procesado. La oficiosidad que para estos eventos prevé el aparte normativo demandado no implica, entonces, el desconocimiento del derecho a la igualdad, pues es evidente que al disponer la iniciación y el adelantamiento oficioso del proceso, el legislador reguló una situación de hecho específica que si bien es cierto es diferenciable de aquellos casos en los cuales por presentarse la flagrancia se requiere petición de parte, no entraña discriminación en cuanto responde a criterios de razonabilidad y proporcionalidad que tienen innegable raigambre constitucional”<sup>5</sup>.*

En la audiencia preliminar, en los casos de flagrancia, el juez escuchará al aprehensor a efectos de establecer los presupuestos doctrinarios y jurisprudenciales de la flagrancia, decide sobre la legalidad de la captura, hace la imputación respectiva y concede la posibilidad al aprehendido para aceptar o no la imputación; en caso de no aceptarla, brinda la oportunidad para que sean solicitadas pruebas, que serán practicadas en la audiencia de juzgamiento. Debe agregarse que, en tratándose de los casos de hurto calificado y hurto agravado, durante esta audiencia será impuesta la detención preventiva, para la cual han sido previstas causales de libertad, como aquella que hace referencia a que si transcurridos veinte días desde la captura sin que se haya realizado la audiencia de juzgamiento.

Mientras que en la audiencia de juzgamiento en procedimientos iniciados mediante querrela, el querellante interviene como contraparte; en la audiencia de juzgamiento que procede en los casos de flagrancia, cuando no esté presente el querellante, únicamente serán practicadas las pruebas decretadas por solicitud del imputado y su defensor, pues el estado de flagrancia ya establecido en la audiencia preliminar ha afectado en forma considerable la presunción de inocencia.

Por consiguiente este proyecto de ley es conveniente y necesario; no puede el Estado social de Derecho quedarse pasivo frente a la creciente criminalidad callejera que debilita la confianza en el sistema judicial y que envía un mensaje de desprotección a la ciudadanía produciéndose un descrédito de la administración de justicia que encuentra en la ley y en los procedimientos actuales una camisa de fuerza.

En virtud de lo expuesto, el Gobierno Nacional y la Fiscalía General de la Nación presentan a consideración el presente Proyecto de ley confiando en el respaldo que le brinde el honorable Congreso de la República.

Ministro del Interior y de Justicia *Sabas Pretelt de la Vega* y Fiscal General de la Nación *Mario Germán Iguarán Arana*.

#### SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 17 del mes de agosto del año 2006 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 88, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Ministro del Interior, doctor *Sabas Pretelt* y el Fiscal General, doctor *Mario Iguarán*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

#### SENADO DE LA REPUBLICA

##### SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 88 de 2006 Senado, *por medio de la cual se establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, 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., 17 de agosto de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

*Dilian Francisca Toro Torres.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

<sup>5</sup> C-198 de 1997. Corte Constitucional. M. P.

# PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

## PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 95 DE 2006 SENADO

*por medio de la cual se reglamenta el ejercicio del Derecho de Petición ante organizaciones privadas. Artículo 23 de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Procedencia.* El Derecho de Petición ante organizaciones privadas establecida en el artículo 23 de la Constitución Política procederá en los siguientes casos:

- a) Cuando contra quien se hubiere hecho la petición esté encargado de la prestación del servicio público de educación;
- b) Cuando contra quien se hubiere hecho la petición esté encargado de la prestación del servicio público de salud;
- c) Cuando aquel contra quien se hubiere hecho la petición esté encargado de la prestación de servicios públicos domiciliarios;
- d) Cuando la petición fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controle efectivamente o fuere el beneficiario real de la situación que motivó la acción, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización;
- e) Cuando la entidad privada sea aquella contra quien se hubiere hecho la petición en ejercicio del hábeas data, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Constitución;
- f) Cuando se solicite a medios de comunicación, rectificación de informaciones inexactas o erróneas. En este caso se deberá anexar la transcripción de la información o la copia de la publicación y de la rectificación solicitada que no fue publicada en condiciones que aseguren la eficacia de la misma;
- g) Cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, en cuyo caso se aplicará el mismo régimen que a las autoridades públicas;
- h) Cuando la petición sea realizada por quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular. Se presume la indefensión del menor, anciano y el discapacitado que realice la petición;
- i) Cuando la organización privada desarrolle la actividad financiera tal como así lo estableció la Sentencia de la Corte Constitucional SU-167 de 1999.

Parágrafo. Los términos subordinación e indefensión a los que se refiere este artículo se deben entender así:

**Subordinación:** La subordinación alude a la existencia de una relación jurídica de dependencia, como ocurre, por ejemplo, con los trabajadores respecto de sus patronos, o con los estudiantes frente a sus profesores o ante los directivos del establecimiento al que pertenecen.

**La indefensión:** Si bien hace referencia a una relación que también implica la dependencia de una persona respecto de otra, ella no tiene su origen en la obligatoriedad derivada de un orden jurídico o social determinado sino en situaciones de naturaleza fáctica en cuya virtud la persona afectada en su derecho carece de defensa, entendida esta como posibilidad de respuesta efectiva ante la violación o amenaza de que se trate.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Presentando por:

*Omar Flórez Vélez*, Representante a la Cámara; *Rubén Darío Quintero Villada*, Senador de la República.

Hay dos firmas ilegibles.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

El Derecho de Petición pertenece a todo ciudadano colombiano y puede ser ejercido como lo estipula nuestra Constitución Política, en su artículo 23:

**“ Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pron-**

**ta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.**

### Consideraciones y jurisprudencia

El Derecho de Petición se entiende como la facultad concedida a las personas para llamar la atención o poner en actividad las autoridades y a los particulares sobre asuntos determinados o una situación particular. Hoy en día este derecho fundamental ha pasado de ser un instrumento que garantiza a los particulares obtener una información de las autoridades, a permitir en los casos taxativamente señalados por el legislador el ejercicio del Derecho de Petición ante organizaciones privadas con el fin de garantizar los derechos fundamentales.

En relación con el Derecho de Petición ante organizaciones privadas la Corte Constitucional ha sido enfática en qué debe entenderse por “*Organizaciones Privadas*” (...) “*El alcance de la expresión organización privada que emplea el artículo 23 de la Constitución sugiere la idea de una reunión o concurso de elementos personales, patrimoniales e ideales convenientemente dispuestos para el logro de ciertos objetivos o finalidades vinculados a intereses específicos, con la capacidad, dado los poderes que detenta, para dirigir, condicionar la conducta de los particulares, hasta el punto de poder afectar sus derechos fundamentales*” (...) **Sentencia T-001 16 de enero de 1998, con Ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell.**

En este mismo sentido la Corte Constitucional respecto al ejercicio del Derecho de Petición ante las organizaciones privadas señaló:

“*El Derecho de Petición ante dichas organizaciones habilita a las personas para ser oídas e informadas sobre los asuntos y decisiones que las afecta y oponerse a los abusos en que puedan incurrir validas de su posición dominante dentro de una relación jurídica. Constituye un instrumento de participación democrática por que les permite inquirir y protegerse de las actividades que realicen las organizaciones particulares, cuando estas, por alguna razón inciden o pueden incidir en su esfera subjetiva o colectiva, a través de actos de poder, e igualmente se erige en un medio para exigir de los particulares el respeto de los derechos fundamentales*” (...) **Corte Constitucional, Sentencia T-001 16 de enero de 1998 Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell.**

El Derecho de Petición está desarrollado ante las entidades públicas como un instrumento que tienen los particulares de informarse de las actuaciones del Estado. En relación con el ejercicio del Derecho de Petición ante organizaciones privadas, la misma Carta Política en el artículo 23 señala que debe desarrollarse con el fin de garantizar los derechos fundamentales, sin embargo, este derecho solo se ha desarrollado en relación con las empresas de servicios públicos domiciliarios, permitiendo a los suscriptores o usuarios de dichos servicios presentar peticiones y recursos solamente respecto del servicio que les prestan dichas empresas.

Resalta la Corte que cuando la Carta Política dispone en su artículo 23 relativo al Derecho de Petición que “*el legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales*”, esto no implica la abrogación de la reglamentación especial anterior a la vigencia de la Constitución.

El Derecho de Petición ante organizaciones privadas puede constar en diversas normas legales. Aunque lo ideal es que exista una ley que reglamente de manera general dicho derecho, nada impide que haya desarrollos específicos del mismo que respondan a condiciones también especiales, como sucede en el ámbito laboral. El artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo es un ejemplo de esta reglamentación especial. Por ello, el ex empleador debe cumplir su obligación de certificar lo pedido por la actora. **Corte Constitucional, Sentencia T-111 15 de febrero de 2002, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda.**

**Con respecto a la indefensión**, la Sentencia T-161 de 1993, Magistrado Ponente doctor Antonio Barrera Carbonell, señaló:

“*De conformidad con el numeral 4 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, el estado de indefensión acaece o se manifiesta cuando la persona ofendida por la acción u omisión del particular, sea esta persona jurídica o su representante, se encuentra inerme o desamparada, es decir, sin medios físicos o jurídicos de defensa o con medios y elementos insuficientes para resistir o repeler la agresión o la amenaza de vulneración, a su derecho fundamental;*

*estado de indefensión que se debe deducir, mediante el examen por el Juez de la tutela, de los hechos y circunstancias que rodean el caso en concreto*". (Cfr., también las Sentencias T-412 y T-442 de 1992; T-161 y T-290 de 1993; T-462 de 1996; T-099 y T-408 de 1998).

De otra parte, como lo tiene establecido la jurisprudencia, no es excusa la falta de reglamentación del Derecho de Petición frente a organizaciones privadas para guardar silencio respecto a las solicitudes presentadas.

Al respecto, conviene acudir a Sentencia T-374 de 1998, Magistrado Ponente doctor José Gregorio Hernández Galindo, que al abordar el mismo asunto, señaló:

*"Tiene claro la Corte Constitucional que, fuera de los linderos reglamentarios de la petición respetuosa en interés general o particular, lo que aquí se controvierte es si un patrono o ex patrono, respecto del reclamo de quien es o fue su trabajador, puede legítimamente, frente a la Constitución como ordenamiento integral, existiendo en ella fundamentos y valores como la justicia, el trabajo, la dignidad de la persona, la equidad y la prevalencia del ser humano sobre los factores de producción y desarrollo, abstenerse arbitrariamente de responderle acerca de si tiene o no derecho a una reclamación laboral suya, ya sea por salarios, prestaciones o derechos, legales o extralegales, y aún invocar ante los jueces, para persistir en su displicente actitud ante el solicitante, un supuesto derecho 'a guardar silencio' acerca del reclamo"*.

*"De nuevo es negativa la respuesta. Una cosa es que el Derecho de Petición no haya sido reglamentado respecto de organizaciones privadas y otra muy distinta que se admita, contra diáfanos postulados de la Constitución, que el trabajador actual o antiguo puede quedar sujeto al 'sigilo' de la entidad para la cual labora o laboró, no respecto de asuntos reservados o privados, sino en relación con derechos laborales suyos, salariales o prestacionales"*.

*"Admitir que ello es posible, sin que el medio judicial de protección consagrado en el artículo 86 de la Carta Política pueda operar para romper la artificial barrera interpuesta por el patrono, significaría ostensible desconocimiento de la dignidad del trabajador y negación de sus derechos básicos"*. **Corte Constitucional, Sentencia T-111 16 de enero de 1998 Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell.**

"En relación con las organizaciones privadas como sujeto pasivo del Derecho de Petición el propio artículo 23 de la Carta deja en cabeza del legislador su reglamentación: pero esta no puede ser entendida como un mandato directo sino como una facultad que el legislador puede ejercer a su arbitrio, y que hasta el momento no ha sido desarrollada. Sin embargo, es importante recordar que esta corporación, de conformidad con el artículo 86 de la Carta Política y el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, se ha pronunciado en forma reiterada a favor de la procedencia de la acción de tutela en contra de particulares encargados de la prestación de un servicio público (C. P., artículo 365), o cuando desarrollan actividades que pueden revestir ese carácter, siempre y cuando exista violación de un derecho fundamental. Ha tenido en cuenta la jurisprudencia, que en estos casos, el particular asume poderes especiales que lo colocan en una condición de superioridad frente a los demás coasociados, y sus acciones u omisiones pueden generar una amenaza o vulneración de uno o varios derechos constitucionales fundamentales que deben ser protegidos en forma inmediata por la autoridad judicial competente". (C. Const., Sent. T-105, mar. 12/96. Exp. T-83875. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

En principio, el Derecho de Petición tiene como sujeto pasivo a la autoridad pública no a los sujetos privados. La posibilidad de extenderlos a estos, depende necesariamente de la forma como el legislador regule su ejercicio, tomando como marco referencial tanto el propio artículo 23, como el inciso final del artículo 86 de la Constitución. Por lo tanto, corresponde a este determinar las condiciones, el ámbito y extensión de su ejercicio.

Con respecto al Derecho de Petición frente a organizaciones privadas la Asamblea Nacional Constituyente expuso su criterio de la siguiente manera:

*"Se extendería el Derecho de Petición ante organizaciones particulares para garantizar los derechos fundamentales. Hasta el momento los individuos se encuentran indefensos frente a los poderes privados organizados, pues no existen conductos regulares de petición para dirigirse a ellos, cuando han tomado medidas que los afectan directamente. La extensión de este derecho a los centros de poder privado, sería una medida de protección al individuo, que le permitiría el derecho a ser oído y a ser informado sobre decisiones que le conciernen. El objetivo es democratizar las relaciones en el interior de las organizaciones particulares y entre estas y quienes dependen transitoria o permanentemente de la decisión adoptada por una organización privada"*. (Asamblea Nacional Constituyente, Comisión Primera –Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia, Presidencia de la República, febrero de 1991, p. 135).

Inexplicablemente la ausencia de reglamentación del artículo 23 de la Carta Magna, ante organizaciones privadas, ha llevado a que sea la Corte Constitucional, mediante reiteradas sentencias, que llene este vacío legislativo; precisamente ahí radica la queja constante de que la Corte Constitucional deba llenar estos vacíos por falta de la respectiva acción del legislativo, incluso en numerosas sentencias ha hecho la salvedad en el sentido de que por la falta de reglamentación ha tenido que ser por vía jurisprudencial que se llene este vacío.

Con este proyecto de ley estatutaria se pretende recuperar el espacio perdido por el Legislativo al omitir reglamentar sobre este sensible asunto, que desde hace quince (15) años espera un pronunciamiento preciso.

El Derecho de Petición, después de la Acción de Tutela, se convierte en una de las herramientas jurídicas con que cuenta el ciudadano para lograr hacer efectivo sus derechos; es importante entonces lograr ampliar el marco de actuación de los ciudadanos frente a entidades privadas en lo que respecta al Derecho de Petición por que en buena medida ya la acción de tutela en este mismo aspecto presenta importantes avances como así se ilustró en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Finalmente, honorables colegas, permítanos afirmar que este proyecto de ley debe tramitarse como **ley estatutaria**, según lo preceptuado en el Capítulo I (De los derechos fundamentales), en el Título II (De los derechos, las garantías y los deberes), de nuestra Constitución Política, en su artículo 23 lo consagra como un Derecho Fundamental. Igualmente señala los requisitos para su procedencia y el término para que el mismo deba resolverse.

Se trata, desde luego, de un derecho fundamental, razón por la cual su reglamentación legal debe hacerse o tramitarse conforme a lo dispuesto en el literal a) del artículo 152 constitucional, reproducido materialmente en el artículo 207.1 de la Ley 5ª de 1992 y en su artículo 208.

De los honorables Congresistas,

*Omar Flórez Vélez*, Representante a la Cámara; *Rubén Darío Quintero Villada*, Senador de la República.

Hay dos firmas ilegibles.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 22 del mes de agosto del año 2006 se radicó en este despacho el Proyecto de ley Estatutaria número 95, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por Cambio Radical, honorables Senador *Rubén Darío Quintero* y otros.

El Secretario,

*Emilio Otero Dajud.*

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 22 de agosto de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Ley Estatutaria número 95 de 2006 Senado, *por medio de la cual se reglamenta el ejercicio del Derecho de Petición ante organizaciones privadas. Artículo 23 de la Constitución Política*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 22 de agosto de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República.

*Dilian Francisca Toro Torres.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

# PONENCIAS

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 01 DE 2006 SENADO

*por el cual se adiciona la Constitución Política de Colombia, Título VIII de la Rama Judicial, Capítulo III de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, artículo 237.*

Bogotá, D. C., 18 de agosto de 2006

Doctor.

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente Comisión Primera Senado de la República

Ciudad

Respetado doctor:

En cumplimiento de la función asignada por la Presidencia de la Comisión Primera del Senado de la República rindo informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2006 Senado, *por el cual se adiciona la Constitución Política de Colombia, Título VIII de la Rama Judicial, Capítulo III de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, artículo 237.*

A continuación realizaré una revisión de conceptos pertinentes para la elaboración de la ponencia referida, los cuales se aplicarán al acto legislativo objeto de estudio y luego se concluirá su viabilidad.

### Principio de separación de poderes

El principio de separación de poderes y el respeto por los derechos de las personas han sido considerado por la doctrina como elemento esencial de la existencia de los Estados constitucionales<sup>1</sup>.

El artículo 113 de la Constitución Política define como Ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial. División tripartita clásica en el derecho constitucional y la ciencia política.

Lo anterior de acuerdo con lo expuesto por el profesor Libardo Rodríguez, significa que Colombia ha adoptado un esquema de organización del poder público acorde con el expuesto por Montesquieu, tal como lo señala el autor del proyecto, con el reconocimiento de un solo poder, la colaboración entre sus diferentes ramas, que será explicado a continuación, y la ampliación del objeto y concepto de la Rama Ejecutiva.

### Colaboración entre las Ramas del Poder Público

Relacionado con el principio anterior, nuestra Constitución en el mismo artículo 113 señala que “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

Es decir, si bien es cierto nos encontramos en un Estado con separación de poderes y de funciones, estos deben colaborar en el ejercicio de las mismas para el cumplimiento de los fines estatales. De lo cual se concluye que no es este un principio absoluto en nuestro ordenamiento y por el contrario cuenta con un carácter relativo, lo cual permite que se colabore no solo entre ramas del poder público, sino entre los órganos que las conforman.

Así las cosas, la doctrina<sup>2</sup> ha distinguido dos formas de colaboración entre las ramas:

La colaboración simple ha sido definida como aquellos eventos en los que una rama u órgano del poder realiza una actividad que contribuye al ejercicio de una función que corresponde a otra rama u órgano. Por su parte la colaboración plena consiste en el ejercicio de una función asignada a otro órgano o rama.

Un ejemplo de colaboración simple de la Rama Legislativa con la Judicial es la aprobación del presupuesto de la Rama Judicial por parte del Congreso. Y de colaboración plena el juzgamiento de altos funcionarios por parte del Congreso en ejercicio de la función Judicial, como lo señala el profesor Rodríguez.

### Autonomía judicial

El artículo 228 de la Constitución Política dispone que las decisiones de la Rama Judicial serán independientes. Reforzando así, el principio de división de las Ramas del Poder Público, independencia y autonomía.

Por su parte el artículo 230 dispone que los jueces en sus providencias solo están sometidos a la ley, entendida ley en sentido materia y no formal, de acuerdo con lo dispuesto por la Corte Constitucional.

Adicionalmente, la Constitución política prohíbe al Congreso, en el artículo 136, inmiscuirse, por medio de resoluciones o leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-037 de 1996 ha considerado:

“Como es sabido, el propósito fundamental de la función judicial dentro de un Estado de derecho, es el de impartir justicia a través de diferentes medios, como son la resolución de los conflictos que se susciten entre particulares, o entre estos y el Estado, el castigo a las infracciones a la ley penal y **la defensa del principio de legalidad**. Para ello, la administración de justicia debe descansar siempre sobre dos principios básicos que, a su vez, se tornan esenciales: la independencia y la imparcialidad de los jueces.

La independencia, como su nombre lo indica, hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones o, como lo indica la norma bajo estudio, a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma Rama Judicial, **sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales**. En este punto resulta de importancia anotar que el hecho de que alguna otra rama del poder (...) colabore en el buen funcionamiento de la administración de justicia—mediante el concurso económico, logístico o material—no significa, ni puede significar, que se le otorgue facultad para someter la voluntad y la libre autonomía del juez para adoptar sus decisiones. En igual sentido, debe decirse que la independencia se predica también, como lo reconoce la disposición que se estudia, respecto de los superiores jerárquicos dentro de la rama judicial. **La autonomía del juez es, entonces, absoluta**. Por ello la Carta Política dispone en el artículo 228 que las decisiones de la administración de justicia “son independientes”, principio que se reitera en el artículo 230 superior cuando se establece que “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley”, donde el término “ley”, al entenderse en su sentido general, comprende en primer lugar a la Constitución Política.

### Potestad reglamentaria

El autor del proyecto de acto legislativo en la exposición de motivos hace las siguientes consideraciones con respecto a la potestad reglamentaria del gobierno, consagrada en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, que considero son pertinentes.

“Los decretos reglamentarios son aquellos que se expiden en uso de la potestad que tiene el ejecutivo para reglamentar la ley” (ELEJALDE ARBELAEZ, Ramón. Curso de Derecho Constitucional General. Cámara de Representante a la Cámara, Imprenta Nacional, Bogotá, 1996).

“Materialmente, la función reglamentaria tiene por objeto realizar actos jurídicos subjetivos. Formalmente, consiste en realizar actos necesarios para el cumplimiento de las leyes y lograr el bien común de los asociados”.

“Se distinguen de la ley en que no estatuyen, como ésta, de un modo permanente y general, sino para casos eventuales y aislados. Hacer cumplir los mandatos de las autoridades constituidas y las disposiciones de las leyes, es vigilar y guardar el orden público, que consiste justamente en la observancia de esas leyes y mandatos. Mantener y defender el orden es, pues, el primer atributo del poder ejecutivo. Para hacer ejecutar son necesarios los medios de ejecución” (LINARES QUINTANA, Segundo V. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Buenos Aires, Ediciones Alfa, 1963).

“La función administrativa se exterioriza a través de actos y hechos concretos de los gobernantes bajo las directrices de un fin preestablecido en la

<sup>1</sup> **Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (26 de agosto de 1789).**

**Artículo 16.** Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución.

<sup>2</sup> Estructura del Poder Público en Colombia. Libardo Rodríguez. Editorial Temis. Novena Edición. 2004.

ley o confiado directamente por una norma constitucional” (SAA VELASCO, Ernesto. Ob. cit.).

#### Acción de nulidad

Esta acción busca la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que incurran en un vicio, entre otros la violación de la ley, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 84 de Código Contencioso Administrativo.

Adicionalmente prevé el código, en el artículo 152, la posibilidad de solicitar en el curso de un proceso de nulidad, la suspensión provisional de los actos administrativos objeto de esta acción.

#### Objeto del proyecto de acto legislativo

El autor señala que en la exposición de motivos, que el objeto del proyecto de acto legislativo es la creación de un mecanismo para *interrumpir la aplicación de los decretos reglamentarios que vulneren el contenido material de una ley*, cuando el ejecutivo en uso de la potestad reglamentaria que le confiere la Constitución, **no** atiende al contenido material de la ley, a los intereses y fines que regula y los instrumentos que propone para su realización, contraviniendo su “espíritu” y obrando contra lo mandado.

El autor considera que “La **finalidad es limitar los desafueros del ejecutivo cuando, al reglamentar, ignora las directrices trazadas por la ley. Se pretende institucionalizar un mecanismo expedito que interrumpa con celeridad las desviaciones de la función reglamentaria**”.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con objeto de precisar el sentido y objeto del acto legislativo y de ajustarlo a la técnica legislativa se proponen las siguientes modificaciones:

– Se elimina el “Ipsa facto”, por cuanto no respetaría la autonomía e independencia de la Rama Judicial en lo que tiene que ver con las decisiones judiciales que a ella le compete.

– Se adiciona “transitoriamente” en concordancia con lo dispuesto para la suspensión provisional de los actos administrativos y “preferentes” con el propósito de dar especialidad a la competencia.

– Se adiciona la partícula “reglamentarios” a los decretos que serán objeto de esta competencia con el fin de precisar el objeto de la misma, la cual solo procedería para los actos administrativos de esta categoría.

– Se elimina la referencia al numeral 2 del artículo 237, por cuanto se refiere a los decretos con fuerza de ley y la acción de nulidad por inconstitucionalidad, lo cual no se relaciona con el objeto del acto legislativo.

– Se circunscribe el ejercicio de la competencia al marco de procesos de nulidad que se encuentren en curso por ser la jurisdicción contencioso administrativa rogada.

– Finalmente se podrá utilizar esta competencia hasta tanto una ley defina los parámetros para ese fin.

#### Conclusión

De los argumentos expuestos por el autor y los conceptos presentados en esta ponencia, se desprende que esta iniciativa busca generar un mecanismo de colaboración simple entre las ramas del poder público sin la intención de menoscabar su autonomía e independencia. Así las cosas, se faculta al las cámaras legislativas para solicitar al Consejo de Estado la suspensión provisional, pero de manera preferente, de los decretos que el Gobierno Nacional expida en ejercicio de la función reglamentaria, todo dentro del marco de la acción de nulidad. Su regulación en detalle se deja a la ley.

#### Proposición

Por las anteriores consideraciones solicito a la Comisión Primera del Senado de la República, se de primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2006 Senado, *por el cual se adiciona la Constitución Política de Colombia, Título VIII de la Rama Judicial, Capítulo III de la jurisdicción contencioso-administrativa, artículo 237*, con las modificaciones propuestas.

Atentamente,

Gina María Parody D'Echeona,  
Senadora de la República.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO

#### AL TEXTO PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 01 DE 2006 SENADO

*por el cual se adiciona la Constitución Política de Colombia, Título VIII de la Rama Judicial, Capítulo III de la jurisdicción contencioso-administrativa, artículo 237.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Adiciónese la Constitución Política de Colombia, Título VIII de la Rama Judicial, Capítulo III de la jurisdicción contencioso-administrativa, artículo 237 con el siguiente numeral:

“**Artículo 237.** Son atribuciones del Consejo de Estado”:

(...)

**7. Suspender transitoriamente y de manera preferente, a solicitud de las Cámaras Legislativas, la aplicación de los decretos reglamentarios que vulneren el contenido material de una ley, en el curso de procesos de nulidad que se adelanten contra los mismos. De acuerdo con lo que la ley disponga.**

**Artículo 2°.** El presente acto legislativo, rige a partir de su promulgación.

Gina María Parody D'Echeona,  
Senadora de la República.

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 35 DE 2006 SENADO

*por la cual se crea la Comisión de Simplificación Normativa del Congreso de la República y se adiciona la Ley 5ª de 1992.*

Bogotá, D. C., 22 de agosto de 2006

Doctor

EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Presidente Comisión Primera Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 35 de 2006 Senado, *por la cual se crea la Comisión de Simplificación Normativa del Congreso de la República y se adiciona la Ley 5ª de 1992.*

Respetado Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Presidencia de la Comisión, comedidamente procedo a rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos:

#### 1. La simplificación normativa

El proyecto de ley de la referencia, del cual es autor el honorable Senador Carlos Ferro Solanilla, pretende abocar el tema de la “inflación normativa”, entendiendo por ella la proliferación de leyes y decretos leyes, de ordenanzas y de acuerdos, muchos de los cuales difícilmente se logra conocer o entender, por cuantos son contradictorios, anacrónicos, repetitivos o inocuos.

Tal como lo plantea la iniciativa legal, dicha inflación y dispersión normativa es fuente de inseguridad jurídica, al tiempo que, como lo señala la exposición de motivos, “en este mar de regulaciones trepida la corrupción, la negación de justicia y la impunidad, la lentitud de funcionamiento del Estado Social de Derecho, la consagración de no pocos privilegios, altos costos de transacción y sobre todo una incertidumbre e inestabilidad jurídica que lesiona la credibilidad, la confianza y el respeto de los ciudadanos en nuestras instituciones” (Manrique Reyes Alfredo “Fundamentos de funcionamiento y de organización del Estado Colombiano” Editorial DIKE Universidad del Rosario).

Con tal propósito el proyecto de ley sugiere diez (10) artículos, los que se resumen a continuación:

• **El artículo 1°.** Modifica el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992 para crear la Comisión de Simplificación Normativa.

• **El artículo 2°.** Define la composición y funcionamiento de la Comisión, la cual estaría integrada por 8 Senadores y 16 Representantes y deberá sesionar por lo menos tres (3) veces al mes.

• **El artículo 3°.** Hace referencia a las funciones de la Comisión, las cuales se resumen en identificar las leyes y decretos anacrónicos, improcedentes, repetitivos e inocuos, lo mismo que los afectados por vicios de inconstitucionalidad, a fin de ser derogados.

• **El artículo 4°.** Adiciona al artículo 195 de la Ley 5ª de 1992 la obligación de los servicios técnicos y profesionales de las Cámaras de presentar informes y propuestas a la Comisión de Simplificación Normativa.

• **El artículo 5°.** Establece como mecanismo de participación un párrafo al artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, según el cual cualquier persona puede informar a la Comisión de Simplificación de la existencia de normas anacrónicas o inconstitucionales.

• **El artículo 6°.** Adiciona un párrafo al artículo 254 de la Ley 5ª de 1992, en el que los informes que deben ser presentados por el Procurador General, el Defensor del Pueblo, el Contralor y demás autoridades, deberán contener un acápite de normas obsoletas o inconstitucionales

• **El artículo 7°.** Establece la planta de personal de la Comisión de Simplificación, integrada por cinco (5) funcionarios.

• **El artículo 8°.** Modifica el 139 de la Ley 5ª de 1992 en el sentido de exigir que en el proyecto de ley se indique, de manera concreta, las normas que se modificarán o derogarán, prohibiendo la expresión “deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

• **El artículo 9°.** Introduce la misma obligación anterior pero referida al informe de ponencia, de tal manera que, en un acápite concreto, deben indicarse las normas que el proyecto modifica, complementa o deroga.

• **El artículo 10.** Establece la posibilidad de crear comisiones de simplificación normativa en concejos municipales y asambleas departamentales.

## 2. Las modificaciones propuestas

Estamos ante un proyecto de ley importante y bien intencionado, que pretende superar una manifiesta debilidad de nuestro ordenamiento jurídico, pero que, en nuestro concepto, se equivoca al plantear la solución: la creación de una Comisión Legal en el Congreso para resolver un asunto que es de simple técnica legislativa. Se hace necesario, entonces, su rediseño, con el propósito de no acabar con la idea.

Una “comisión legal” más, hacia el interior del Congreso de la República, no parece ni necesaria ni conveniente, **porque el asunto no es político sino técnico:** establecer en el ordenamiento jurídico las normas contradictorias, obsoletas, ambiguas, etc., es un trabajo que de manera permanente debe hacer el Estado con funcionarios competentes y dedicados a esa tarea.

En primer lugar, resulta inconveniente la creación de más burocracia en el Congreso de la República, toda vez que los cinco nuevos empleos pueden terminar costándole al presupuesto del Congreso, más de doscientos cuarenta millones de pesos al año, sin que ello garantice, en sí mismo, el éxito del proceso de simplificación normativa. A esta objeción se añade la falta de certificación de viabilidad financiera establecida en la Ley 803 de 2004.

Adicionalmente, y tal como lo recuerda la exposición de motivos, la simplificación normativa es una responsabilidad de la Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia (artículo 21 Decreto 200 de 2003). Por lo mismo, lo que corresponde es exigir a dicha Dirección resultados concretos en esta materia, elaborando y presentando permanentemente, por el conducto regular, los proyectos de ley respectivos, e informando semestralmente al Congreso de la República, del cumplimiento de esta obligación. Así mismo, consideramos que dicha Dirección, y no el Congreso de la República, es la que debe, a través de contratos de consultoría con universidades, asesores o centros especializados, estructurar las iniciativas legales de simplificación normativa.

Se acoge sí, la idea contenida en la iniciativa legal, en el sentido de exigir en los proyectos de ley que se presenten, de enunciar derogatorias expresas y no tácitas o genéricas, contenidas en expresiones como “deroga todo lo que le sea contrario”.

Por último, consideramos conveniente establecer la obligación a cargo de los presidentes de las altas cortes, de rendir informe semestral al Congreso de la República, en el que presenten sus recomendaciones de simplificación normativa. Lo anterior, con el propósito de recoger de su praxis jurídica,

lecciones normativas que nos permitan avanzar en la simplificación del ordenamiento jurídico colombiano.

## Proposición

Con los cambios propuestos en el pliego de modificaciones, dese primer debate al Proyecto de ley número 35 de 2006 Senado, *por la cual se crea la Comisión de Simplificación Normativa del Congreso de la República y se adiciona la Ley 5ª de 1992.*

Respetuosamente,

*Parmenio Cuéllar Bastidas,*

Senador Ponente.

## PLIEGO DE MODIFICACIONES

### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 35 DE 2006 SENADO

#### TITULO

#### POR LA CUAL SE PROMUEVE LA SIMPLIFICACION NORMATIVA.

El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

**Artículo 1°.** En desarrollo de la responsabilidad atribuida en el Decreto 200 de 2003 a la Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, de adelantar los procesos de simplificación normativa, será obligación permanente de este Ministerio la presentación de los respectivos proyectos de ley que tengan por objeto derogar las normas anacrónicas, improcedentes, contradictorias, incompletas, inexactas o redundantes del ordenamiento jurídico nacional, a fin de que el Congreso de la República los estudie y proceda a darles trámite.

**Parágrafo transitorio.** Dentro de los noventa (90) días siguientes a la promulgación de esta ley, el Ministerio del Interior y de Justicia deberá iniciar la presentación, al Congreso de la República, de los proyectos de ley de simplificación normativa, en relación con las disposiciones legales de carácter nacional actualmente vigentes. Esta tarea, deberá estar concluida dentro de los 18 meses siguientes.

**Artículo 2°.** La Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, dentro de la Rama Judicial del Poder Público, lo mismo que los organismos de control y vigilancia y la Organización Electoral, en sus ámbitos respectivos, promoverán estudios e investigaciones que contribuyan al propósito de simplificación normativa de que trata esta ley. Sus conclusiones deberán comunicarse a la Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia.

Los órganos judiciales que declaren la nulidad de leyes y decretos-leyes, deberán informar esta circunstancia, de manera inmediata, a la Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia.

**Artículo 3°.** Los gobernadores en los departamentos, y los alcaldes en los municipios, deberán promover estudios e investigaciones que igualmente contribuyan al propósito de establecer las disposiciones anacrónicas, improcedentes, repetitivas, contradictorias, incompletas, o inexactas en la normatividad departamental o municipal, según el caso, con el objeto de presentar los correspondientes proyectos de ordenanza o acuerdo.

**Artículo 4°.** El artículo 139 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

“**Artículo 136. Presentación de proyectos.** Los proyectos de ley deberán versar sobre una misma materia, y si modifican o derogan leyes o decretos-leyes, deberán señalarlo de manera expresa. Ningún proyecto de ley, ordenanza o acuerdo podrá contener la disposición: Quedan derogadas las normas que le sean contrarias.

Podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios”.

**Artículo 5°.** El artículo 145 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

“Artículo 145. *Orden de la redacción del proyecto.* En la presentación de todo proyecto de ley debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Al final de la parte dispositiva deberán señalarse, de manera expresa, las disposiciones que se modifican, adicionan, complementan o derogan. Sin este orden y contenido, el Presidente de la respectiva Cámara devolverá el proyecto para su corrección.

**Parágrafo.** En las disposiciones referentes a la derogatoria de normas legales, quedan prohibidas expresiones como la siguiente: “Deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

**Artículo 6°.** El artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

“Artículo 156. *Presentación y publicación de las ponencias.* El informe será presentado por escrito, en original y dos copias, al Secretario de la Comisión Permanente. El informe de ponencia deberá verificar y confirmar la exactitud de la derogatoria de la normatividad vigente expuesta en el proyecto de ley, para lo cual podrá solicitar a la Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, que en un término no mayor a cinco (5) días, le informe al respecto.

La publicación del informe de ponencia se hará en la *Gaceta del Congreso*, dentro de los tres (3) días siguientes. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la *Gaceta del Congreso*”.

**Artículo 7°.** El artículo 195 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

“**Artículo 195.** *Publicación en un solo texto.* Los servicios técnicos y profesionales de las Cámaras tendrán a su cargo la preparación y publicación de las leyes que, al haber sido objeto de reforma parcial, deban publicarse en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas. De la misma manera, deberán presentar ante la Comisión de Simplificación Normativa, los informes y propuestas necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones”.

**Artículo 8°.** Adiciónese al numeral 6 del artículo 254 de la Ley 5ª de 1992, un **literal g)**, así:

“**g)** Informe sobre los avances y proyecciones en materia de simplificación normativa, en el que se especificarán uno a uno los proyectos de ley presentados por el Gobierno, sobre la materia. Este informe será enviado por el Ministerio del Interior y de Justicia dentro de los primeros 15 días de cada período legislativo”.

**Artículo 9°.** Adiciónese el artículo 254 de la Ley 5ª de 1992, con un nuevo numeral, que se distinguirá con el **número 7**, el cual quedará así:

“7. Los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura presentarán informe semestral al Congreso de la República, sobre recomendaciones de simplificación normativa”.

**Artículo 10.** La presente ley modifica las disposiciones expresamente señaladas.

**Artículo 11.** La presente ley rige a partir de su publicación.

*Parmenio Cuéllar Bastidas,*

Senador Ponente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 307-Miércoles 23 de agosto de 2006

**SENADO DE LA REPUBLICA**

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de Ley número 84 de 2006 Senado por medio de la cual se toman medidas frente a las solicitudes de reconocimiento de pensiones y/o sustituciones de pensiones de sobrevivientes.....1

Proyecto de Ley número 85 de 2006 Senado por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo decimotercero de la Ley 797 de 2003.....4

Proyecto de Ley número 88 de 2006 Senado por medio de la cual se establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal. ....6

**PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA**

Proyecto de Ley estatutaria número 95 de 2006 Senado por medio de la cual se reglamenta el ejercicio del Derecho de Petición ante organizaciones privadas. Artículo 23 de la Constitución Política. ....15

**PONENCIAS**

Informe de Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de acto legislativo número 01 de 2006 Senado por el cual se adiciona la Constitución Política de Colombia, Título VIII de la Rama Judicial, Capítulo III de la jurisdicción contencioso-administrativa, artículo 237..... 17

Ponencia para primer debate y Pliego de Modificaciones al Proyecto de Ley número 35 de 2006 Senado por la cual se crea la Comisión de Simplificación Normativa del Congreso de la República y se adiciona la Ley 5ª de 1992. .... 18