



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 622

Bogotá, D. C., jueves, 9 de septiembre de 2010

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 026 DE 2010 CÁMARA

por la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, se modifican algunas de sus disposiciones y se adicionan otras.

Bogotá, D. C., 8 de septiembre de 2010

Doctor

BÉRNER ZAMBRANO ERAZO

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: **Presentación informe de ponencia Proyecto de ley número 026 de 2010 Cámara.**

En cumplimiento de la designación que nos hiciera la mesa Directiva de la Comisión Primera, presentamos informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 026 de 2010 Cámara**, por la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, se modifican algunas de sus disposiciones y se adicionan otras.

I. ANTECEDENTES

1. Por intermedio del Ministro del Interior y de Justicia, Fabio Valencia Cossio, el Gobierno Nacional presentó el día 26 de julio de 2010 a consideración del Congreso, un proyecto

de ley para extender la vigencia de la Ley 418, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, y para modificar y adicionar algunas de sus disposiciones.

2. Argumenta el Gobierno, en primer lugar, que se hace necesario extender la vigencia de ese cuerpo normativo porque este ha “permitido la creación de instrumentos necesarios para avanzar en la búsqueda de la convivencia ciudadana, tanto a nivel nacional como a nivel territorial, en especial en los programas de protección en Derechos Humanos, la atención a las víctimas del terrorismo, la negociación de procesos de paz con los grupos armados al margen de la ley, los fondos territoriales de seguridad y Fonseca, Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, sin cuyo marco jurídico todos estos programas desaparecerían del ordenamiento legal vigente”.

3. Es así como estas normas “han sido una indiscutible herramienta para superar los acontecimientos que ha afrontado el país durante los últimos 13 años”, y “de manera especial con temas prioritarios en el desarrollo y consolidación de la política de seguridad democrática, como son el sistema de alertas tempranas, para prevenir, mitigar y atender situaciones de desplazamiento forzado, homicidios de configuración múltiple así como los programas de desminado y de atención a las víctimas de las minas antipersona”. En consecuencia, y ante el vencimiento próximo de

esas leyes el próximo 21 de diciembre de 2010, *“el Gobierno Nacional propone extenderla en el entendido que si bien la política de seguridad democrática ha tenido importantes y positivos resultados en la disminución del accionar de los grupos al margen de la ley, es necesario enfrentar y derrotar de manera definitiva el fenómeno, así como sus consecuencias. Sin esta importante herramienta jurídica el Gobierno encontraría mayores obstáculos para la consolidación de la política de seguridad democrática en las ciudades, así como en las áreas rurales y no podría responder de manera oportuna, efectiva e integral a las acciones terroristas de los grupos armados al margen de la ley y a las dificultades que surgen en los casos de alteración del orden público”*.

4. De otra parte y frente a las modificaciones presentadas a las leyes en cuestión, se plantean en el proyecto:

4.1. “Fondos Cuenta de Seguridad Territoriales, se regula de manera clara las actividades en las cuales se pueden invertir estos recursos por parte de las entidades territoriales, evitando así las diferentes interpretaciones que se han efectuado con la aplicación del artículo 122 de la Ley 418 de 1997, que sólo han servido para la desviación de los recursos a gastos de funcionamiento no acordes con los objetivos de estos fondos, por lo que se pretende que los recursos se ejecuten en inversiones que permitan a las autoridades territoriales obtener resultados en la mejora de la problemática que en materia de seguridad y convivencia ciudadana afrontan dichos territorios”.

4.2. “Dentro de la línea de seguridad ciudadana, el Gobierno Nacional propone ampliar la cobertura del seguro de protección de vehículos de transporte público y privado, urbano e intermunicipal al sector fluvial ya que es otro medio de transporte de gran utilización en el país, el beneficio será posible en la medida en que los afectados tengan registrada su embarcación ante las Capitanías de Puerto o su similar en el municipio, esto en razón a que las embarcaciones no tienen identificaciones puntuales como los vehículos automotores terrestres”.

5. Mediante Oficio 10-28918-DM-0200 enviado al Ponente Coordinador por el nuevo Ministro del Interior y de Justicia, doctor Germán Vargas Lleras, se propone modificar el artículo 8º de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo

3º de la Ley 782 de 2002, eliminando del párrafo 2º la facultad presidencial para determinar “la localización y las modalidades de acción de la fuerza pública” y la posibilidad de acordar con “los voceros o representantes de los grupos armados al margen de la ley” la localización temporal de estos y de sus miembros en zonas del territorio nacional o internacional. Solicita el Gobierno se deje expresamente consignado en el nuevo artículo 8º que: **“En ningún caso podrán establecerse órdenes especiales de localización a la Fuerza Pública para la creación específica de zonas de ubicación o de despeje de cualquier parte del territorio nacional.**

6. Propone igualmente el ministro en el oficio suprimir el artículo 14, “en materia de reclutamiento de menores con el fin de reemplazarlo el artículo 162 del actual Código Penal vigente Ley 559 de 2000.

7. En comisión realizada el día 8 de septiembre con presencia del señor Ministro del Interior y de Justicia, este presentó el proyecto ante los miembros de la Comisión Primera, expuso las razones por las cuales el Gobierno solicita al Congreso la prórroga de la mencionada ley y absolvió algunos de los interrogantes planteados por los ponentes.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY (INICIAL)

Consta en el proyecto de ley (inicial) de siete artículos, a saber:

El artículo 1º dispone la vigencia por cuatro años más de las siguientes leyes y artículos: “1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 13, 14, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002. Prorróguense de igual forma, los artículos: 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 46 de la Ley 782 de 2002 y los artículos 2º, 3º, 4º, 5º y 6º de la Ley 1106 de 2006”.

Con el artículo 2º se solicita la modificación del artículo 2º de la Ley 1106 de 2006, el cual quedará así:

“De las pólizas de seguros para el transporte

terrestre o fluvial. La entidad financiera de naturaleza oficial que determine el Gobierno Nacional, redescontará los préstamos que otorguen los distintos establecimientos de crédito para financiar la reposición o reparación de vehículos (terrestres o fluviales), maquinaria, equipo, equipamiento, muebles y enseres, capital de trabajo de personas naturales o jurídicas, tengan o no la calidad de comerciantes, y la reparación o reconstrucción de inmuebles destinados a locales comerciales, cuando se trate de víctimas de los actos a que se refiere el artículo 6° de la Ley 782 de 2002 o en los casos en que la alteración del orden público lo amerite.

“Todos estos muebles, enseres e inmuebles, deben ser afectados cuando se trate de víctimas de los actos a que se refiere el artículo 6° de la Ley 782 de 2002 o en los casos en que la alteración del orden público lo amerite.

“Así mismo, en desarrollo del principio de solidaridad la entidad financiera de naturaleza oficial que determine el Gobierno Nacional, otorgará directamente a las víctimas de los actos a que se refiere el artículo 6° de esta ley, préstamos para financiar la reconstrucción o reparación de inmuebles afectados.

“Parágrafo. No obstante la existencia de líneas de crédito para reposición o reparación de vehículos, el Gobierno Nacional mantendrá el seguro de protección de vehículos de transporte público urbano e intermunicipal, terrestre o fluvial a fin de asegurarlos contra los actos a que se refiere el artículo 6° de la Ley 782 de 2002 o en los casos en que la alteración del orden público lo amerite, casos en los cuales el afectado no podrá acceder a los dos beneficios. Para el caso del transporte fluvial, las embarcaciones deberán estar plenamente identificadas y registradas ante la autoridad portuaria del municipio o su similar”.

El artículo 3° del proyecto de ley pretende modificar el artículo 119 de la Ley 418 de 1997, proponiendo el siguiente texto:

“En virtud de la presente ley, en todos los departamentos y municipios del país deberán funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con carácter de “fondo cuenta”. Los recursos de los mismos se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, serán administrados por el gobernador o por el alcalde, según el caso, o por el Secretario del Despacho en quien se delegue esta responsabilidad. Las

actividades de seguridad y de orden público que se financien con estos Fondos serán cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado; las que correspondan a necesidades de convivencia ciudadana y orden público serán cumplidas por los Gobernadores o alcaldes. En todo caso, con estos recursos no se financiarán gastos de funcionamiento ordinario de las entidades beneficiarias”.

El artículo 4° del proyecto de ley modifica el artículo 112 de la Ley 418 de 1997 tal como quedó con la modificación introducida por la Ley 782 de 2002, y en adelante el texto será:

“Artículo 122. Créase el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior; como un sistema separado de cuenta y tendrá por objeto garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial.

El Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, establecido mediante Decreto número 2134 de 1992 y el Consejo Técnico Nacional de Inteligencia, establecido en el Decreto número 2233 del 21 de diciembre de 1995, coordinarán la ejecución de los recursos de este Fondo.

El Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta ley, actualizará la reglamentación existente sobre organización y funcionamiento del Fondo, los objetivos y funciones que le corresponden, el régimen de apropiaciones y operaciones en materia presupuestal y patrimonio necesario para su operación.

Los recursos que recaude la Nación por concepto de la contribución especial consagrada en el artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, deberá invertirse por el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en la realización de gastos destinados a propiciar la seguridad, y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

Los recursos que recauden las entidades territoriales por este mismo concepto deben invertirse por el Fondo-Cuenta Territorial, en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, montaje y operación de

redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas; servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados, mientras se inicia la siguiente vigencia o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

La administración del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana estará a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia”.

Por su parte, el artículo 5º dispone el aporte voluntario de los departamentos y los municipios a los Fondos Cuenta territoriales, proveniente de los recursos propios de estas entidades.

Se propone, en el artículo 6º, que las actividades de deseminado humanitario puedan también ser realizadas por organizaciones civiles, previa reglamentación de parte del Gobierno Nacional.

Finalmente, en el artículo 7º se establece una vigencia de la ley por cuatro años, contados a partir de la fecha de su promulgación.

II. PROYECTO MODIFICADO POR EL NUEVO GOBIERNO

Consta el proyecto de ley modificado por el actual Gobierno de nueve artículos, a saber:

Artículo 1º. De la prórroga de la ley. Prorróguese por el término de cuatro (4) años, la vigencia de los artículos: 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 13, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002. Prorróguense de igual forma, los artículos: 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 9º, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 46 de la Ley 782 de 2002 y los artículos 2º, 3º, 4º, 5º y 6º de la Ley 1106 de 2006.

Artículo 2º. El artículo 2º de la Ley 1106 de 2006, que sustituyó los artículos 13 de la Ley 782 de 2002 y 32 de la Ley 418 de 1997, quedará así:

De las pólizas de seguros para el transporte terrestre o fluvial. La entidad financiera de naturaleza oficial que determine el Gobierno

Nacional, redescontará los préstamos que otorguen los distintos establecimientos de crédito para financiar la reposición o reparación de vehículos (terrestres o fluviales), maquinaria, equipo, equipamiento, muebles y enseres, capital de trabajo de personas naturales o jurídicas, tengan o no la calidad de comerciantes, y la reparación o reconstrucción de inmuebles destinados a locales comerciales, cuando se trate de víctimas de los actos a que se refiere el artículo 6º de la Ley 782 de 2002 o en los casos en que la alteración del orden público lo amerite.

Todos estos muebles, enseres e inmuebles, deben ser afectados cuando se trate de víctimas de los actos a que se refiere el artículo 6º de la Ley 782 de 2002 o en los casos en que la alteración del orden público lo amerite.

Así mismo, en desarrollo del principio de solidaridad la entidad financiera de naturaleza oficial que determine el Gobierno Nacional, otorgará directamente a las víctimas de los actos a que se refiere el artículo 6º de esta ley, préstamos para financiar la reconstrucción o reparación de inmuebles afectados.

Parágrafo. No obstante la existencia de líneas de crédito para reposición o reparación de vehículos, el Gobierno Nacional mantendrá el seguro de protección de vehículos de transporte público urbano e intermunicipal, terrestre o fluvial a fin de asegurarlos contra los actos a que se refiere el artículo 6º de la Ley 782 de 2002 o en los casos en que la alteración del orden público lo amerite, casos en los cuales el afectado no podrá acceder a los dos beneficios.

Artículo 3º. El artículo 8º de la Ley 418 de 1997 quedará así:

El artículo 8º de la Ley 418 de 1997 quedará así:

Artículo 8º. Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

- *Realizar actos tendientes a propiciar acercamientos y adelantar diálogos con los grupos armados organizados al margen de la ley;*

- *Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos*

a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de estos grupos, o lograr su sometimiento a la ley, y enmarcados en la voluntad de crear condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que los suscribe.

Parágrafo 1º. *De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.*

En ningún caso podrán establecerse órdenes especiales de localización a la Fuerza Pública para la creación específica de zonas de ubicación o de despeje de cualquier parte del territorio nacional.

Parágrafo 2º. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las Organizaciones Armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

Para tal efecto, el Gobierno Nacional notificará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos, y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos.

Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos de que trata esta ley.

Parágrafo 3º. Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno Nacional o sus delegados.

Se entiende por vocero, la persona de la sociedad civil que sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución de acusación.

Artículo 4º. Suprímase el artículo 14 de la Ley 418 de 1997. El tenor del tipo penal de Reclutamiento Ilícito será el contenido en el artículo 162 del Código Penal.

Artículo 5º. El artículo 119 de la Ley 418 de 1997, quedará así:

En virtud de la presente ley, en todos los departamentos y municipios del país deberán funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con carácter de “fondo cuenta”. Los recursos de los mismos, se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, serán administrados por el gobernador o por el alcalde, según el caso, o por el Secretario del Despacho en quien se delegue esta responsabilidad. Las actividades de seguridad y de orden público que se financien con estos Fondos serán cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado; las que correspondan a necesidades de convivencia ciudadana y orden público serán cumplidas por los Gobernadores o alcaldes.

En todo caso, con estos recursos no se financiarán gastos de funcionamiento ordinario de las entidades beneficiarias.

Artículo 6º. El artículo 122 de la Ley 418 de 1997, prorrogado por la Ley 548 de 1999 y modificado por la Ley 782 de 2002, quedará así:

Artículo 122. Créase el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuenta y tendrá por objeto garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial.

Los recursos que recaude la Nación por concepto de la contribución especial consagrada en el artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, deberá invertirse por el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en la realización de gastos destinados a propiciar la seguridad, y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

Los recursos que recauden las entidades territoriales por este mismo concepto deben invertirse por el Fondo-Cuenta Territorial, en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas; servicios personales, dotación y raciones, nuevos agentes y soldados, mientras se inicia la siguiente vigencia o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

La administración del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana estará a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia.

Artículo 7°. Aportes voluntarios a los fondos cuenta territoriales. Los departamentos y municipios podrán aportar recursos propios o recibir donaciones de particulares destinadas a propiciar y garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana, cuando así se haya previsto en el presupuesto del departamento o municipio.

Los municipios y departamentos podrán imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

Parágrafo. Los comités territoriales de orden público aprobarán y efectuarán el seguimiento a la destinación de los recursos que se reciban por concepto de aportes de particulares para proyectos y programas específicos de seguridad

y convivencia ciudadana, así como las partidas especiales que destinen a estos los gobernadores y alcaldes.

Los alcaldes deberán presentar al Ministerio del Interior y de Justicia informes anuales con la ejecución presupuestal de los respectivos fondos cuenta territoriales de seguridad.

Artículo 8°. Actividades de desminado humanitario por organizaciones civiles. Con el propósito de garantizar el goce efectivo de los derechos y libertades fundamentales de las comunidades afectadas por la violencia armada en Colombia, el Gobierno Nacional adoptará las medidas necesarias para reglamentar las actividades de desminado humanitario para que pueda ser realizado por organizaciones civiles, de manera complementaria a la acción de las Fuerzas Militares.

La Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra Minas Antipersonal, dentro de la naturaleza específica de su actividad, avalará las organizaciones civiles que sean certificadas para realizar actividades de desminado humanitario en el territorio nacional.

Parágrafo. Las excepciones legales otorgadas al Ministerio de Defensa Nacional en la Ley 759 de 2002 serán extensivas a las organizaciones civiles que coadyuven la labor de desminado humanitario en desarrollo exclusivo del traslado de las minas antipersonal en cumplimiento de planes de destrucción y exclusivamente con este propósito.

Artículo 9°. De la vigencia de la ley. La presente ley tiene una vigencia de cuatro (4) años a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

1. ANTECEDENTES Y MODIFICACIONES DE LA LEY 418 DE 1997¹

En el año 1992, el orden público interno se afectó por el incremento de las acciones terroristas de la subversión y de bandas de narcotraficantes. Frente a esta situación, mediante el Decreto 1793 de 1992 se declaró el Estado de Conmoción Interior y con base en las facultades conferidas al señor Presidente de la

¹ Tomado de la exposición de motivos del proyecto gubernamental y de los oficios enviados a los ponentes por el Ministro del Interior y de Justicia.

República se adoptaron entre otras medidas el otorgamiento de funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares, se fortaleció la primacía de las directrices que impartió el Presidente de la República para el manejo del orden público, la creación del programa de protección a testigos, controles sobre el uso de recursos de las entidades territoriales, protección a vehículos automotores contra hechos terroristas, creación de una contribución especial para financiar gastos de seguridad, control sobre porte de armas, municiones y explosivos, restricciones al uso de sistemas de radiocomunicación, atención a víctimas de actos terroristas, concesión de beneficios por colaboración con la justicia, entre otras.

La vigencia de la gran mayoría de estas medidas se extendió en el tiempo con la expedición de la Ley 104 de 1993, conocida como Ley de Orden Público. Al finalizar su vigencia, fue expedida la Ley 241 de 1995, que por un lado la prorrogó por un término igual y por otro, incorporó algunos instrumentos jurídicos que facilitan el acercamiento y la negociación con grupos armados al margen de la ley.

En el año 1997 fue expedida la norma general conocida como Ley 418 que compiló la normatividad vigente relacionada con facultades al Gobierno nacional para tomar medidas especiales que le permitan al Presidente de la República, de conformidad con su facultades Constitucionales consagradas en el artículo 189 adelantar procesos de paz, garantizar el orden público en todo el territorio nacional y su restablecimiento donde fuere turbado por casusas como terrorismo y la acción indiscriminada de los grupos armados organizados al margen de la ley, en el marco de las disposiciones consagradas en el protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra.

Posteriormente su vigencia ha sido prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006. En esta última fue eliminado el reconocimiento de carácter político a los grupos armados organizados al margen de la ley, se excluyó a los menores de 18 años de la obligación de la prestación del servicio militar, se autorizó la contratación anual de un seguro contra accidentes que ampara a los miembros voluntarios de los organismos de socorro que forman parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se desarrolló un concepto de víctima.

2. HACIA UN CONCEPTO INTEGRAL DE LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA

De esta manera se puede afirmar que en nuestro ordenamiento jurídico, se han introducido instrumentos necesarios para avanzar en la búsqueda de la convivencia ciudadana, la atención a las víctimas del conflicto armado y del terrorismo, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de municipios y departamentos en defensa de la seguridad local y del nivel Ejecutivo del orden nacional en la implementación de programas y planes de seguridad y convivencia ciudadana amparados en la doctrina de acción integral que busca promover la seguridad y la convivencia, en los términos señalados por Sentencia SU-476 de la honorable Corte Constitucional, ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo:

El orden público no sólo consiste en el mantenimiento de la tranquilidad, sino que, por sobre todo, consiste en la armonía de los derechos, deberes, libertades y poderes dentro del Estado. La visión real del orden público, pues, no es otra que la de ser el garante de las libertades públicas. Consiste, para decirlo con palabras de André Hauriou, en la coexistencia pacífica entre el poder y la libertad. No hay libertad sin orden y este no se comprende sin aquella. Libertad significa coordinación, responsabilidad, facultad de obrar con conciencia de las finalidades legítimas, y no desorden, anarquía o atropello. Toda situación de inseguridad, anula la libertad, porque el hombre que se ve sometido a una presión psicológica, que le lleva al miedo de ser agredido por otros, constantemente y sin motivo, no es verdaderamente libre. El orden público, entonces, implica la liberación del hombre, porque le asegura la eficacia de sus derechos, al impedir que otros abusen de los suyos.

Hoy en día la necesidad de consolidar una política de seguridad y convivencia ciudadana en el territorio nacional está ligada al afianzamiento de la presencia institucional de carácter civil en el territorio, en búsqueda de una mayor gobernabilidad local y sobre todo, de una convivencia ciudadana en el marco de escenarios donde diferentes actores criminales configuran su accionar contra la población civil, como el terrorismo indiscriminado de las bandas criminales y el accionar de grupos armados al margen de la ley de configuración múltiple.

La consolidación institucional de la autoridad civil tanto en el nivel nacional como en el

orden local son el componente fundamental del control territorial, no solo desde la perspectiva militar, de copamiento del territorio, sino desde el afianzamiento del estado democrático de carácter civil con todas sus instituciones, para lograr confianza, gobernabilidad y convivencia ciudadana, en aras de la consolidación del estado democrático.

La fuerza pública aplica dentro de sus protocolos de actuación e intervención estratégica la Doctrina de Acción Integral, que tiene como objetivo llegar al territorio no sólo mediante la presencia de la fuerza pública y del control militar, sino con el acompañamiento de todas las instituciones democráticas, en un ejercicio de consolidación en el territorio de todo el conjunto de instituciones que representan la gobernabilidad local: centros administrativos municipales, casas de justicia, centros de convivencia, estaciones de policía, sistemas integrados de seguridad, y todas aquellos componentes de infraestructura que no solo copan el territorio, sino que fortalecen el reconocimiento institucional por parte de la población civil.

De acuerdo con lo anterior, el proyecto de ley busca promover una mayor articulación de la aplicación del orden público en lo local, orientada al fortalecimiento de la seguridad ciudadana prorrogando las normas antes señaladas, pero también otorgando mayores recursos y facultades a alcaldes y gobernadores en la destinación y manejo de los recursos para la seguridad y convivencia ciudadana, tal y como se plantea en el artículo 6° del pliego de ponencia.

3. CONVENIENCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO

Consideramos los ponentes que suscribimos el presente informe de ponencia, suficientes los argumentos expuestos por el Gobierno para que el Congreso de la República prorrogue las normas citadas e introduzca modificaciones y adiciones a las Leyes 418 de 1997, 782 de 2002 y 1106 de 2006. No hacerlo sería generar una crisis institucional de consecuencias incalculables en todos los niveles territoriales donde el primer afectado sería el ya de por sí afectado orden público. Pero, sobre todo, sería generar irresponsablemente una crisis humanitaria para todos los colombianos y colombianas, hombres, mujeres y niños, que han padecido y, desafortunadamente padecerán, los efectos perniciosos de la violencia y que son

sus víctimas por la pérdida de familiares, porque quedan incapacitados, porque pierden sus bienes, porque tienen que desplazarse de sus lugares de origen, porque pierden injustamente su libertad. Estos, si bien no con la amplitud que uno quisiera, encontrar en los programas asistenciales diseñados a partir de las leyes mencionadas un paliativo a la situación inhumana en que los pone la violencia. También, claro está, sería dejar sin los recursos necesarios a los proyectos de construcción y reconstrucción de obras que se han considerado como prioritarias para avanzar en el objetivo de lograr una mayor seguridad ciudadana (estaciones de policía, alcaldías) pero también una mayor y mejor convivencia pacífica (casas de justicia).

Entendemos, los ponentes, por otra parte, que el Gobierno del Presidente Santos -aprendiendo de los errores pasados- quiera que su política de paz no se enrede en asuntos procedimentales que al final terminan siendo aprovechados por los grupos al margen de la ley en detrimento no sólo de las buenas intenciones de pacificación sino de la propia población que se convierte en rehén y víctima de estos, ya sean guerrilleros o paramilitares. Entendemos que la política de paz y de desmovilización del actual Gobierno se basará en un diálogo con interlocutores que muestren hasta la saciedad al pueblo colombiano sus intenciones concretas de incorporarse definitivamente a la institucionalidad respetando el Estado social de derecho que siempre podremos mejorar a través de enfrentar los argumentos de unos y otros, pero nunca más a través de la amenaza y las soluciones de fuerza. Por esto, resulta absolutamente congruente para los ponentes que el Gobierno se autolimite al pedir que expresamente quede consignada la prohibición absoluta de establecer “órdenes especiales de localización de la fuerza pública, para la creación específica de zonas ubicación o de despeje de cualquier parte del territorio nacional”. Si se nos permite interpretar el pensamiento del Gobierno en esta materia, entendemos y avalamos que una estrategia de paz no se puede cimentar y empezar mostrándole al otro debilidad y sacrificando in limine a quienes supuestamente serán beneficiados con los procesos de pacificación, a la población colombiana, o al menos a una parte de ella, como lastimosamente ya ha ocurrido.

Lo anterior no obstante, debemos, como legisladores y titulares del control político, hacer unas precisiones al proyecto de ley que nos ocupa.

Respecto a nuestra función como legisladores, sobre el artículo 4° del proyecto de ley modificado y adicionado por el actual Gobierno, y tal como lo reconoció el Ministro del Interior y de Justicia en la sesión de esta célula legislativa llevada a cabo el 8 de septiembre, debe conservarse el párrafo del artículo 14 de la Ley 418 de 1997 que excluye de los beneficios de esta ley a los sujetos activos del delito de reclutamiento ilegal de menores de edad para integrar grupos ilegales. A la sanción penal más severa prevista en el artículo 162 para este tipo de conductas delictuales, debe sumarse la prevista en el párrafo en cuestión, cerrando la posibilidad a cualquier tratamiento benigno a quienes involucran en el conflicto armado a los menores de edad.

Como titulares del control político, consideramos oportuno modificar e interpretar el artículo 7° de la Ley 418 de 1997. En lo primero, debe eliminarse el número fijo de los Representantes y Senadores que conforman la comisión encargada de efectuar el seguimiento de la aplicación de la Ley 418 y de las normas que la modifican y adicionan. Y esto por dos razones: la primera, por la importancia de este conjunto normativo que debe ser fiscalizada por todos los partidos y movimientos políticos con asiento en el Congreso. La segunda, por una razón lógica: si el artículo 7° dice que esa comisión debe estar conformada “por todos los partidos políticos representados en el Congreso” no puede haber una limitación numérica. Los miembros de esa comisión serán más o menos dependiendo precisamente de los partidos políticos representados en el Congreso.

En lo segundo, el Gobierno, a través del Ministerio del Interior y de Justicia, quedará obligado a presentar a las comisiones primeras de Senado y Cámara no solamente un informe general que contemple “la utilización de las atribuciones que se le confieren mediante la presente ley, así como sobre las medidas tendientes a mejorar las condiciones económicas de las zonas y grupos marginados de la población colombiana”, sino un informe articulado de las diversas entidades oficiales encargadas de los programas y proyectos previstos en ese cuerpo normativo que además de relacionar ejecuciones presupuestales, señale claramente a través de indicadores diseñados ad hoc el cumplimiento o no de los objetivos generales y específicos que justifican ese cuerpo normativo. En otros términos, el informe deberá operativizar los criterios mediante los cuales se hacen las

asignaciones de los recursos para los fines previstos en la Ley 418 de 1997 y las leyes que la modifican y adicionan.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, proponemos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 026 de 2010 “por la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006 y se modifican algunas de sus disposiciones y se adicionan otras”.

Roosevelt Rodríguez Rengifo,
Coodinador Ponente.

Juan Carlos García Gómez, José Rodolfo Pérez Suárez, Germán Navas Talero, Victoria Eugenia Vargas Vives, Juan Carlos Salazar Uribe, Ponentes.

PROPUESTA DE TEXTO DEL PROYECTO DE LEY 026 DE 2010

por la cual de se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, se modifican algunas de sus disposiciones y se adicionan otras.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. De la prórroga de la ley.
Prorróguese por el término de cuatro (4) años, la vigencia de los artículos: 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 13, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002. Prorróguese de igual forma, los artículos: 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 9°, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 46 de la Ley 782 de 2002 y los artículos 2°, 3°, 4°, 5° y 6° de la Ley 1106 de 2006.

Artículo 2°. El artículo 2° de la Ley 1106 de 2006, que sustituyó los artículos 13 de la Ley 782 de 2002 y 32 de la Ley 418 de 1997, quedará así:

De las pólizas de seguros para el transporte terrestre o fluvial. La entidad financiera de

naturaleza oficial que determine el Gobierno Nacional, redescotará los préstamos que otorguen los distintos establecimientos de crédito para financiar la reposición o reparación de vehículos (terrestres o fluviales), maquinaria, equipo, equipamiento, muebles y enseres, capital de trabajo de personas naturales o jurídicas, tengan o no la calidad de comerciantes, y la reparación o reconstrucción de inmuebles destinados a locales comerciales, cuando se trate de víctimas de los actos a que se refiere el artículo 6° de la Ley 782 de 2002 o en los casos en que la alteración del orden público lo amerite.

Todos estos muebles, enseres e inmuebles, deben ser afectados cuando se trate de víctimas de los actos a que se refiere el artículo 6° de la Ley 782 de 2002 o en los casos en que la alteración del orden público lo amerite.

Así mismo, en desarrollo del principio de solidaridad la entidad financiera de naturaleza oficial que determine el Gobierno Nacional, otorgará directamente a las víctimas de los actos a que se refiere el artículo 6° de esta ley, préstamos para financiar la reconstrucción o reparación de inmuebles afectados.

Parágrafo. No obstante la existencia de líneas de crédito para reposición o reparación de vehículos, el Gobierno Nacional mantendrá el seguro de protección de vehículos de transporte público urbano e intermunicipal, terrestre o fluvial a fin de asegurarlos contra los actos a que se refiere el artículo 6° de la Ley 782 de 2002 o en los casos en que la alteración del orden público lo amerite, casos en los cual el afectado no podrá acceder a los dos beneficios.

Artículo 3°. El artículo 8° de la Ley 418 de 1997 quedará así:

El artículo 8° de la Ley 418 de 1997 quedará así:

Artículo 8°. Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

- Realizar actos tendientes a propiciar acercamientos y adelantar diálogos con los grupos armados organizados al margen de la ley;
- Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a:

obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de estos grupos, o lograr su sometimiento a la ley, y enmarcados en la voluntad de crear condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes. Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que los suscribe.

Parágrafo 1°. De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

En ningún caso podrán establecerse órdenes especiales de localización a la Fuerza Pública para la creación específica de zonas de ubicación o de despeje de cualquier parte del territorio nacional.

Parágrafo 2°. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las Organizaciones Armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

Para tal efecto, el Gobierno Nacional notificará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos, y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos.

Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos de que trata esta ley.

Parágrafo 3°. Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno Nacional o sus delegados.

Se entiende por vocero, la persona de la sociedad civil que sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución de acusación.

Artículo 4°. El artículo 7° de la Ley 418, quedará así:

Artículo 7°. Las mesas directivas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara conformarán una comisión en la que tendrán asiento todos los partidos y movimientos políticos representados en el Congreso, encargada de efectuar el seguimiento de la aplicación de esta ley, recibir las quejas que se susciten en ocasión de la misma y revisar los informes que se soliciten al Gobierno Nacional.

El Gobierno deberá presentar informes dentro de los primeros diez (10) días de cada período legislativo a las comisiones de que trata este artículo, referidos a la utilización de las atribuciones que se le confieren mediante la presente ley, así como sobre las medidas tendientes a mejorar las condiciones económicas de las zonas y grupos marginados de la población colombiana.

Los informes presentados a las comisiones deberán mostrar articuladamente mediante indicadores el cumplimiento de los propósitos generales y específicos contenidos en la presente ley.

Artículo 5°. El artículo 14 de la Ley 418 de 1997, quedará así:

Artículo 14. Además de las sanciones penales previstas en el artículo 162 del Código Penal

para quienes sean condenados por reclutamiento ilícito de menores de edad, estos no podrán ser acreedores de los beneficios jurídicos de que trata la presente ley.

Artículo 6°. El artículo 119 de la Ley 418 de 1997, quedará así:

En virtud de la presente ley, en todos los departamentos y municipios del país deberán funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con carácter de “fondo cuenta”. Los recursos de los mismos, se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, serán administrados por el gobernador o por el alcalde, según el caso, o por el Secretario del Despacho en quien se delegue esta responsabilidad. Las actividades de seguridad y de orden público que se financien con estos Fondos serán cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado; las que correspondan a necesidades de convivencia ciudadana y orden público serán cumplidas por los Gobernadores o alcaldes.

En todo caso, con estos recursos no se financiarán gastos de funcionamiento ordinario de las entidades beneficiarias.

Artículo 7°. El artículo 122 de la Ley 418 de 1997, prorrogado por la Ley 548 de 1999 y modificado por la Ley 782 de 2002, quedará así:

Artículo 122. Créase el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuenta y tendrá por objeto garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial.

Los recursos que recaude la Nación por concepto de la contribución especial consagrada en el artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, deberá invertirse por el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en la realización de gastos destinados a propiciar la seguridad, y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

Los recursos que recauden las entidades territoriales por este mismo concepto deben invertirse por el Fondo-Cuenta Territorial, en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas

que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas; servicios personales, dotación y raciones, nuevos agentes y soldados, mientras se inicia la siguiente vigencia o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

La administración del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana estará a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia.

Artículo 8°. Aportes voluntarios a los fondos cuenta territoriales. Los departamentos y municipios podrán aportar recursos propios o recibir donaciones de particulares destinadas a propiciar y garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana, cuando así se haya previsto en el presupuesto del departamento o municipio.

Los municipios y departamentos podrán imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

Parágrafo: Los comités territoriales de orden público aprobarán y efectuarán el seguimiento a la destinación de los recursos que se reciban por concepto de aportes de particulares para proyectos y programas específicos de seguridad y convivencia ciudadana, así como las partidas especiales que destinen a estos los gobernadores y alcaldes.

Los alcaldes deberán presentar al Ministerio del Interior y de Justicia informes anuales, con la

ejecución presupuestal de los respectivos fondos cuenta territoriales de seguridad.

Artículo 9°. Actividades de desminado humanitario por organizaciones civiles. Con el propósito de garantizar el goce efectivo de los derechos y libertades fundamentales de las comunidades afectadas por la violencia armada en Colombia, el Gobierno Nacional adoptará las medidas necesarias para reglamentar las actividades de desminado humanitario para que pueda ser realizado por organizaciones civiles, de manera complementaria a la acción de las Fuerzas Militares.

La Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra Minas Antipersonal, dentro de la naturaleza específica de su actividad, avalará las organizaciones civiles que sean certificadas para realizar actividades de desminado humanitario en el territorio nacional.

Parágrafo. Las excepciones legales otorgadas al Ministerio de Defensa Nacional en la Ley 759 de 2002 serán extensivas a las organizaciones civiles que coadyuven la labor de desminado humanitario en desarrollo exclusivo del traslado de las minas antipersonal, en cumplimiento de planes de destrucción y exclusivamente con este propósito.

Artículo 10. De la vigencia de la ley. La presente ley tiene una vigencia de cuatro (4) años a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.