



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 95

Bogotá, D. C., viernes, 23 de marzo de 2012

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se despenaliza la siembra y cultivos de la mata de coca, marihuana y otras plantas que producen sustancias psicoactivas.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. La siembra y cultivos de plantaciones de coca y marihuana, así como el comercio, procesamiento, distribución y consumo de sustancias psicoactivas, dejarán de ser delito en Colombia a partir de la aprobación de la presente ley.

Parágrafo. Una vez vigente esta ley, dejará de existir la aspersión aérea y la erradicación manual de los cultivos de coca, marihuana y demás plantas que producen sustancia psicoactivas.

Artículo 2°. Facúltese al Gobierno Nacional para que en un plazo no inferior a un año establezca los instrumentos necesarios que permitan prevenir el consumo, y manejar médicamente la adicción.

Artículo 3°. A partir de la vigencia de la presente ley, el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), del país deberá diseñar planes de prevención para evitar el consumo de estas sustancias y atención a la población drogadicta. Los costos que generen la prevención y tratamiento estarán a cargo del Gobierno Nacional.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional, implementará programas de asistencia técnica y ayuda especial para aquellos campesinos que opten por no continuar cultivando hoja de coca y otras plantaciones que producen sustancias psicoactivas.

Artículo 5°. El Gobierno Nacional expondrá en los escenarios internacionales las razones y motivos que llevaron al país a tomar la decisión de despenalizar la siembra, comercialización, transporte y consumo de las drogas psicoactivas. Igualmente por intermedio de la Cancillería, denunciará los tratados y convenios internacionales ratificados por nuestro

país, en los cuales se comprometió a combatir estas conductas.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Constantino Rodríguez Calvo,
Representante a la Cámara,
Departamento del Guaviare.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Colombia es uno de los países más azotados por el fenómeno del narcotráfico; esta actividad ilícita comenzó a tomar auge a partir del momento en que los países industrializados, comenzaron a consumir grandes cantidades de narcóticos, acrecentando el fenómeno cuando la respuesta a la expansión del consumo fue la represión y la penalización.

Así las cosas, aparecen los carteles que se dedican al transporte, venta y comercialización de estupefacientes en grandes cantidades y a obtener enormes ganancias que superan, incluso, a las que genera la explotación y producción petrolera en el mundo. Colombia por ser un país de topografía y clima tropical, presentó condiciones propicias para la siembra y crecimiento vigoroso de cultivos de uso ilícito y el consecuente auge y desarrollo de la ilícita actividad del narcotráfico. Fue así como nuestra economía e institucionalidad fueron permeadas por un flagelo que cada día tomaba más ribetes internacionales hasta convertirse en una verdadera plaga de la humanidad.

Cuando los gobiernos de Colombia entendieron la dimensión del problema y empezaron a combatirlo, las respuestas de las mafias no se hicieron esperar; el asesinato de grandes dirigentes políticos, comenzando con los ex Ministros de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla y Enrique Low Murtra; el ex candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento; Magistrados, Jueces de la República y cantidades de miembros de las Fuerzas Militares y de policía cayeron inmolados en el cumplimiento de su deber.

Globalizado el fenómeno del narcotráfico y con el apoyo de la comunidad internacional especialmente de los Estados Unidos, nuestro país fiel a esos compromisos internacionales, despliega todo su accionar para acabar con este flagelo; las mafias responden aliándose con los grupos al margen de la ley, colocando en aprietos la institucionalidad colombiana con atentados terroristas y la toma del Palacio de Justicia. Las guerrillas marxistas-leninistas de las Farc y el ELN, ven en el narcotráfico un excelente aliado en la consecución de recursos para su lucha terrorista y entran de lleno en el negocio, agravando más la situación de nuestro país.

No obstante contar con la ayuda de los Estados Unidos tanto en inteligencia como en recursos, las estadísticas muestran que el fenómeno en lugar de reducirse se incrementa, y que ya no es solo en Colombia sino en México, Suramérica y Centroamérica, donde el narcotráfico campea y prácticamente gobierna la institucionalidad de estos países, por los grandes volúmenes de dinero que mueve esta actividad criminal.

En buena hora el Presidente de Guatemala, el doctor Otto Pérez Molina comenzó a liderar una cruzada internacional, para la despenalización de las drogas ilícitas, a las que se han sumado importantes voces de líderes mundiales, como el premio Nóbel, Gabriel García Márquez; el ex Secretario General de la OEA, César Gaviria Trujillo; los ex Presidentes Felipe Cardozo de Brasil, Felipe Gonzáles de España, Ricardo Lagos de Chile, entre otros. Colombia apoya la idea de llevar al diálogo multilateral en la próxima cumbre de las Américas a realizarse en la ciudad de Cartagena, la propuesta de la despenalización de las drogas, donde los Estados Unidos, al menos, aceptó discutir el tema.

El Gobierno Nacional se empeña en mostrar como respuesta a las campañas de erradicación de cultivos ilícitos (aspersión aérea o la erradicación manual); amplios programas de fomento y ayuda para la sustitución de estos cultivos, pero la realidad no es como se quiere hacer ver; el número de desplazados por estas políticas día a día aumenta considerablemente y el crédito de fomento y la mano amiga del gobierno es deficiente, no obstante ser constantemente reclamado por la ciudadanía que se considera víctima de las fumigaciones.

Otro aspecto relevante de este fenómeno es el porcentaje de personas privadas de la libertad por delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes: según estadísticas del INPEC, la población carcelaria en los años 2003 y 2009, osciló entre el 16 y 19%, convirtiéndose en el tercer grupo de delitos más importantes, solamente superados por los que afectan el patrimonio económico y aquellos que menoscaban la vida e integridad personal.

Honorables parlamentarios, existen muchas razones y fundamentos que prueban que el camino correcto a transitar por Colombia y la comunidad internacional es la despenalización de la siembra, comercialización, transporte y consumo de las drogas psicoactivas. Para afianzar los argumentos anteriormente expuestos, deseo traer a esta discusión un documento, titulado **“Diez razones para legalizar las drogas”**, escrito por el doctor Juan Carlos Hidalgo, del Instituto Cato, con sede en Washington, dedicado

a la defensa de políticas públicas liberales y no afiliado a partidos políticos. Textualmente señala:

1. *“La legalización pondría fin a la parte exageradamente lucrativa del negocio del narcotráfico, al traer a la superficie el mercado negro existente. Y con la desaparición de la clandestinidad del narcotráfico disminuye dramáticamente la problemática social ligada a dicha actividad. La actual prohibición de las drogas no detiene al mercado, simplemente lo ha sumergido bajo el manto de la ilegalidad, y cuando un negocio es un crimen, los criminales tomarán parte de este. Según las Naciones Unidas, el tráfico de drogas genera \$400.000 millones anuales, lo cual representa un 8% del comercio mundial, comparable con la industria de textiles. Dicho botín representa una tentación irresistible para los criminales del mundo.*

2. *La legalización reduciría dramáticamente el precio de las drogas, al acabar con los altísimos costos de producción e intermediación que implica la prohibición. Esto significa que mucha gente que posee adicción a estas sustancias no tendrá que robar o prostituirse con el fin de costear el actual precio inflado de dichas sustancias.*

3. *Legalizar las drogas haría que la fabricación de dichas sustancias se encuentre dentro del alcance de las regulaciones propias de un mercado legal. Bajo la prohibición, no existen controles de calidad ni venta de dosis estandarizadas. Esto ha conducido a niveles de mortalidad altos a causa de sobredosis o envenenamiento por el consumo de drogas. De hecho, según un estudio del Cato Institute realizado por James Ostrowski, el 80% de las muertes relacionadas con drogas se debe a la falta de acceso a dosis estandarizadas.*

4. *El narcotráfico ha extendido sus tentáculos en la vida política de los países. Importantes figuras políticas a lo largo de Latinoamérica han sido ligadas con personalidades y dineros relacionados con el tráfico de drogas. Tal vez aquí yace la razón por la cual la guerra contra las drogas se intensifica año con año. Los grandes narcotraficantes son los que más se benefician con la actual prohibición, y los operativos antidrogas que se practican en Latinoamérica sirven para eliminarles la competencia que enfrentan por parte de los pequeños y medianos distribuidores. La legalización acabaría con esta nefasta alianza del narcotráfico y el poder político.*

5. *Legalizar las drogas acabaría con un foco importante de corrupción, la cual aumenta en todos los niveles del gobierno debido a que una substancial cantidad de policías, oficiales de aduana, jueces y toda clase de autoridades han sido comprados, sobornados o extorsionados por narcotraficantes, creando un gran ambiente de desconfianza por parte de la población hacia el sector público en general.*

6. *Los gobiernos dejarían de malgastar miles de millones de dólares en el combate de las drogas, recursos que serían destinados a combatir a los verdaderos criminales: los que le violan los derechos a los demás (asesinos, estafadores, violadores, ladrones, grupos terroristas). Además, con la legalización se descongestionarían las cárceles, las cuales hoy en día se ven inundadas por gente cuyo único crimen fue el consumo de sustancias que están prohibidas por la ley. Todos estos esfuerzos por combatir el tráfico de drogas han sido inútiles. Por ejemplo,*

las mismas autoridades reconocen que a pesar de todo el dinero gastado, los esfuerzos actuales solo interceptan el 13% de los embarques de heroína y un máximo del 28% de los de cocaína. De acuerdo con las Naciones Unidas, las ganancias de las drogas ilegales están tan infladas que tres cuartos de todos los embarques deberían ser interceptados con el fin de reducir de manera significativa lo lucrativo del negocio.

7. *Con la legalización se acaba el pretexto del Estado de socavar nuestras libertades con el fin de llevar a cabo esta guerra contra las drogas. Intervenciones telefónicas, allanamientos, registro de expedientes, censura y control de armas son actos que atentan contra nuestra libertad y autonomía como individuos. Si hoy en día las drogas son accesibles incluso en las áreas de máxima seguridad de las prisiones, ni siquiera convirtiendo a nuestros países en cárceles vamos a lograr mantener a las drogas fuera del alcance de aquellos que quieran consumirlas. Legalizando estas sustancias evitaremos que los gobiernos conviertan a nuestros países en prisiones de facto.*

8. *Legalizar las drogas desactivará la bomba de tiempo en la que se ha convertido Latinoamérica, especialmente países como Ecuador, Bolivia y Colombia. En este último, las guerrillas financiadas por el narcotráfico manejan miles de millones de dólares en equipos militares de primera línea, y amenazan con extender su lucha a países como Panamá, Brasil y Venezuela. Hace un par de años se descubrió la fabricación de un submarino en Colombia para el transporte de armamentos y drogas, lo que demuestra el poderío de estos grupos guerrilleros. Todo esto ha llevado a una intervención creciente por parte de Estados Unidos, quienes desde hace un par de años han venido fortaleciendo su presencia militar en la región de una manera nunca vista desde el fin de la Guerra Fría.*

9. *En una sociedad en donde las drogas son legales, el número de víctimas inocentes producto del consumo y la venta de estupefacientes se vería reducido substancialmente. La actual política afecta directamente tanto a los consumidores de narcóticos como a terceros. Es así como gran cantidad de personas que nunca han consumido estas sustancias o que no están relacionadas con la actividad se ven perjudicadas o incluso pierden la vida debido a las “externalidades” de la guerra contra las drogas: violencia urbana, abusos policiales, confiscación de propiedades, allanamientos equivocados, entre muchos otros.*

10. *La legalización conducirá a que la sociedad aprenda a convivir con las drogas, tal y como lo ha hecho con otras sustancias como el alcohol y el tabaco. El proceso de aprendizaje social es sumamente valioso para poder disminuir e internalizar los efectos negativos que se derivan del consumo y abuso de ciertas sustancias. Sin embargo, políticas como las de la prohibición, al convertir a los consumidores en criminales, desincentivan la aparición de comportamientos y actitudes sociales necesarios para poder lidiar con los problemas de la adicción y el consumo temprano de dichas sustancias”.*

Honorables Congresistas, los argumentos aquí expuestos, son las razones fundamentales que me motivan como Representante a la Cámara por el Guaviare, uno de los departamentos más azotados

por este flagelo, a presentar este proyecto de ley y a solicitar de ustedes su colaboración y apoyo.

Constantino Rodríguez Calvo,
Representante a la Cámara,
Departamento del Guaviare.

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de marzo del año 2012 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 203, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Constantino Rodríguez*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE 2012 CÁMARA

mediante la cual se modifica el artículo 160 de la Ley 769 de 2002.

Artículo 1°. El artículo 160 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 160. Destinación. De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible, y a la reparación de la malla vial del municipio donde se cometió la infracción, según su jurisdicción, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios y los particulares en quienes se delegue y participen en la administración, liquidación, recaudo y distribución de las multas.

Parágrafo. Si el organismo de tránsito del municipio es un ente descentralizado que cuenta con personería jurídica, tendrá la facultad de destinar los dineros que se recauden por concepto de multas y sanciones, de conformidad con las necesidades que se presenten en dicha entidad territorial; no obstante en el caso de que el organismo de tránsito sea una dependencia del nivel central y por consiguiente no pueda ejercer el derecho de propiedad sobre los dineros por concepto de multas, estos ingresarían al presupuesto de ingresos del municipio y serán administrados para su destinación por el Alcalde del respectivo Municipio.

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

Pedrito Tomás Pereira Caballero,
Representante a la Cámara,
departamento de Bolívar.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los recursos obtenidos por multas por infracciones a las normas de tránsito, por expresa disposición legal, tienen una destinación específica, que es la descrita en el artículo 160 de la Ley 769 de 2002.

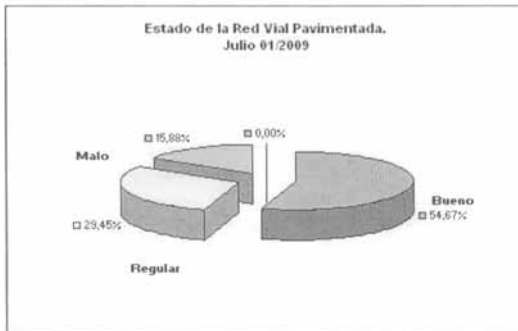
Por esta razón, se hace necesario la presente iniciativa legislativa, con la cual se pretende ampliar esta destinación, incluyendo en la misma la reparación de la malla vial del municipio en donde se cometió la infracción.

La red vial terciaria de Colombia es fundamental para lograr la conectividad física de todas las regiones del país a los mercados internos y externos, que permitan un desarrollo articulado del agrocolombiano.

TOTAL RED NACIONAL		RED PAVIMENTADA				
		MB	B	R	M	MM
Longitud (Km)		0,00	5.680,15	3.059,33	1.650,17	00,00
Porcentaje		0,00%	54,67%	29,45%	15,88%	0,00%

TOTAL RED NACIONAL		RED AFIRMADA				
		MB	B	R	M	MM
Longitud (Km)		0,00	395,43	1.483,40	1.310,15	00,00
Porcentaje		0,0%	12,4%	46,5%	41,1%	0,0%

TOTAL RED NACIONAL		RED TOTAL						
		B	R	M	MM	PAV	SIN PAV	TOTAL
Longitud (Km)		6.075,58	4.543,33	2.960,32	00,0	10.370,26	3.188,98	
Porcentaje		44,7%	33,5%	21,8%	0,0%	76,5%	23,5%	13.579,24



Sin embargo, uno de los graves problemas que sufren las entidades territoriales es el deterioro creciente de la infraestructura local y de la red terciaria a su cargo, dado la disminución de los recursos para este concepto y mucho más cuando la Corte Constitucional mediante Sentencias C-896-99, permitió a los municipios destinar la sobretasa a la gasolina para gastos de funcionamiento, y D-5445 y 5453 acumulados demanda de inconstitucionalidad contra

las expresiones “para los proyectos financiados con recursos públicos, los provenientes de la sobretasa a la gasolina se destinarán como mínimo en un 50% a la construcción, mantenimiento y conservación de las vías urbanas, secundarias y terciarias, de acuerdo con la competencia del ente territorial respectivo, sin perjuicio de los compromisos adquiridos”.

Por lo cual es inminente que corresponde a la Nación destinar recursos que, fundamento de complementariedad entre las distintas entidades territoriales, contribuyan al mejoramiento de la red vial a cargo de los departamentos, distritos y municipios.

Con el presente proyecto se busca que los municipios cuenten con nuevas fuentes de financiación para la reparación de la red vial del municipio, es así que se permite que se destinen los dineros adquiridos por multas de tránsito para este fin, con el cual se modifica la destinación inicial de los recursos establecidos por el artículo 160 de la Ley 769 de 2002 (Código de Tránsito).

El artículo 159 de la Ley 769 de 2002, consagra que las multas serán propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo a su jurisdicción.

De esta manera, esta ley define los organismos de tránsito, como las unidades administrativas municipales, distritales o departamentales que tienen por reglamento la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y el transporte en su respectiva jurisdicción.

Toda vez que las normas relacionadas, hacen alusión expresa a los organismos de tránsito como propietarios exclusivos de las multas generadas por infracciones a las normas de tránsito, se hace necesario establecer dos situaciones:

1. Si el organismo de tránsito del municipio es un ente descentralizado que cuenta con personería jurídica ejercerá, sobre los dineros por concepto de multas, el derecho de propiedad, y de tal suerte los mismos ingresarán directamente a su presupuesto de ingresos (al del organismo de tránsito).

2. Si el organismo de tránsito es una dependencia del nivel central y por consiguiente no puede ejercer el derecho de propiedad sobre los dineros por concepto de multas, estos ingresarían al presupuesto de ingresos del municipio y sería el alcalde el...

De tal manera, en uno u otro caso, el recaudo deberá ingresar en su totalidad al presupuesto de ingresos, para posteriormente efectuar la respectiva transferencia a los beneficiarios de los porcentajes indicados en los artículos 10 y 159, parágrafo 2° de la Ley 769 de 2002, esto es, la Federación Colombiana de Municipios y la Policía Nacional de Carreteras.

Pedrito Tomás Pereira Caballero,
Representante a la Cámara,
departamento de Bolívar.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de marzo del año 2012 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 204, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Pedrito Tomás Pereira Caballero*.

El Secretario General,
Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 205 DE 2012 CÁMARA

por la cual se autoriza a institutos o centros de investigaciones o estudios y academias, previo cumplimiento de requisitos, a desarrollar programas académicos de doctorado.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Autorización legal.* Los institutos o centros de investigaciones o estudios y las academias científicas constituidos como entidades sin ánimo de lucro que en su objeto social, como actividad principal, se dediquen a la investigación científica o académica y que cumplan los requisitos contemplados en la presente ley, lo mismo que las entidades del Estado dedicadas de modo principal a la investigación científica que también satisfagan tales requisitos, podrán obtener el registro calificado para realizar programas académicos de doctorado relacionados con sus campos de acción, por un término de siete (7) años. Concedido el registro calificado, en el mismo acto administrativo, el Ministerio de Educación Nacional les otorgará autorización especial para funcionar como instituciones de educación superior y expedir los títulos respectivos.

Como instituciones de educación superior, en lo que concierne a los programas académicos que desarrollen, estarán sujetos a facultades de inspección - vigilancia de la educación que le competen al Estado.

Artículo 2°. *Requisitos ordinarios.* Los institutos y academias a los que se refiere esta ley deberán presentar las solicitudes de registro calificado con la información que corresponde a los siguientes requisitos ordinarios, contemplados en las reglamentaciones sobre registro calificado de programas académicos:

1. Denominación del programa.
2. Justificación del programa.
3. Contenidos Curriculares.
4. Organización de las actividades académicas.

Artículo 3°. *Requisitos extraordinarios.* Los institutos y academias a los que se refiere la presente ley, además de lo establecido en el artículo anterior, deberán presentar las solicitudes de registro calificado con la información que corresponde a los siguientes requisitos extraordinarios:

1. Tener registrados en el sistema de Colciencias, debidamente reconocidos como tales, al menos tres (3) grupos de investigación científica.
2. Poseer un programa de publicaciones, acreditado con la publicación de no menos de veinte (20) libros de índole académica o científica, con el correspondiente código de ISBN registrado a su nombre, o poseer idéntico número de patentes registradas.
3. Poseer una revista académica en la que los estudiantes y miembros de la comunidad académica puedan publicar sus avances y resultados de investigación.
4. Disponer de una biblioteca propia con no menos de nueve mil (9.000) títulos de libros en diferentes áreas del conocimiento y, además, con revistas académicas, a disposición de los estudiantes, sin contar los convenios con otras bibliotecas o la tenencia de bases de datos y el acceso a bibliotecas digitales.

5. Presentar cartas de compromiso, junto a las hojas de vida, de no menos de veinte (20) docentes, con título de doctor en el área del programa propuesto o materias afines, en las que se comprometan a impartir las clases del programa, dirigir los trabajos de tesis doctoral, supervisar y asesorar el trabajo académico independiente de los estudiantes.

6. Que en sus respectivas hojas de vida el equipo anterior de investigadores evidencie en conjunto, al menos, una trayectoria de investigación acreditada con la publicación de ciento cincuenta (150) trabajos, representados en libros, capítulos de libro, ponencias o artículos en revistas académicas. Así mismo, algunos de tales trabajos deben figurar en bases de datos verificables como citados en publicaciones, nacionales e internacionales, en castellano y otras lenguas.

7. Que entre sus docentes los haya con experiencia en la dirección o coordinación de un programa de doctorado, o como profesores de un programa de doctorado o como directores de tesis doctorales.

8. Disponer en el lugar donde va a desarrollarse el programa de aulas de clase con equipos audiovisuales, junto a estaciones de trabajo para los estudiantes dotados con computadores.

9. Presentar el reglamento estudiantil que regulará las relaciones entre la institución y los estudiantes, con indicación del régimen de selección, permanencia y promoción en el programa.

10. Contar con herramientas técnicas, instalaciones y equipos de laboratorio cuando se requieran según la naturaleza del programa.

11. Presentar un documento en que se exponga la estructura académico-administrativa de la institución y que regirá el programa.

Artículo 4°. *Procedimiento.* Para el trámite y las autorizaciones contempladas en esta ley se aplicará el procedimiento establecido en las normas generales sobre registro calificado, o en las disposiciones que hagan sus veces.

Legislación comparada. Evitar la migración de cerebros fugados.

Academias.

Fortalecer los institutos.

Actualizar datos estadísticos.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los y las honorables Congresistas,

Marta Cecilia Ramírez Orrego, Yolanda Duque Naranjo, Holger Horacio Díaz Hernández, Armando Antonio Zabaraín D., Representantes a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El desarrollo de todo país está sujeto, en gran medida, al avance de la ciencia y la tecnología, las cuales se basan en los progresos de la investigación científica, según UNESCO. “Declaración sobre la ciencia y el uso del saber científico”, de 1° de julio de 1989, disponible en:

[http://www.unesco.org/science/wcs/esp/declaracion_s.htm], consultada el 6 de febrero de 2012:

“11. Que la investigación científica y sus aplicaciones pueden ser de gran beneficio para el crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible, comprendida la mitigación de la pobreza, y que

el futuro de la humanidad dependerá más que nunca de la producción, la difusión y la utilización equitativas del saber”.

Colombia, no obstante, presenta un registro muy bajo de novedades científicas, si se toma como indicador el número de patentes que son registradas en el país en forma anual (entre 2005 y 2010 Colombia registró apenas 34 patentes; Japón en el mismo periodo registró 169.685; América Latina poseía el 0.27% del total de patentes en el periodo 2002-2006, y Argentina, Brasil y México reunían el 81% de esas patentes).

Para el desarrollo de la investigación científica se requiere de investigadores formados de manera apropiada. Sin embargo, Colombia tiene un número muy bajo de investigadores con formación doctoral (según Colciencias en 2012, Colombia graduaba 1.8 doctores al año por cada millón de habitantes; Chile 15, México 18, Brasil 50; hasta el 2007 en la historia de Colombia sólo se habían graduado 584 doctores en todas las áreas). De modo paralelo, es también bastante baja la cantidad de programas de doctorado que adelantan las universidades colombianas (114 en 2012). Los programas académicos de doctorado son un escenario privilegiado para obtener logros en materia de investigación científica, pero además de existir en el país muy pocas universidades que ofrezcan doctorados, en los escalafones internacionales las universidades colombianas no suelen aparecer entre las 500 mejores del mundo. Así mismo, casi todos los programas de doctorado, con muy pocas excepciones, se concentran en la capital del país, lo que significa un problema de abierta desigualdad en el acceso al conocimiento, la educación y la investigación científica para las regiones en Colombia.

En razón de las consideraciones anteriores, resulta indispensable ampliar el abanico de instituciones autorizadas para desarrollar programas de doctorado y, en esa dirección, los institutos o centros de investigaciones o estudios, que cómo actividad principal se dedican a la investigación científica, serían los llama-

dos a ser convocados en este esfuerzo nacional por mejorar la tasa de investigadores preparados con título de doctor y el número de programas de doctorado en el país.

Los institutos de investigación no tienen la misma naturaleza, misión y características de las universidades; además, sólo se ha previsto en esta ley que desarrollen programas de doctorado, no pregrados, ni otra clase de posgrados, por tanto, no deben requerirse todas las condiciones ordinarias contempladas para la obtención por parte de una universidad de un registro calificado. En cambio, como debe garantizarse, sin incurrir en excesos, que los institutos que creen programas de doctorado ofrezcan condiciones de alta calidad, como las que exige el desarrollo de la investigación científica, en la ley se han contemplado un conjunto de requisitos especiales de la mayor exigencia, en especial en investigación, medios educativos y docentes investigadores. Por lo demás, el trámite que se aplicará sigue las reglas legales existentes, que contempla la intervención del Ministerio de Educación Nacional, previo concepto del organismo técnico asesor, con la visita de pares académicos para verificar el cumplimiento de los requisitos. Los requisitos ordinarios y extraordinarios contemplados serán suficientes para asegurar una educación de la más alta calidad en el nivel doctoral.

De los y las honorables Congresistas,

Marta Cecilia Ramírez Orrego, Yolanda Duque Naranjo, Holger Horacio Díaz Hernández, Armando Antonio Zabaraín D., Representantes a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de marzo del año 2012 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 205, con su correspondiente exposición de motivos, por las honorables Representantes *Marta Cecilia Ramírez, Yolanda Duque* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 032 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se dictan lineamientos en materia de jornada laboral y de control social en salud y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2012

Honorable Representante

DÍDIER BURGOS

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 032 de 2011 Cámara, por medio de la cual se dictan lineamientos en materia de jornada laboral y de control social en salud y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y, en desa-

rollo de la tarea que me fue asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Honorable Cámara de Representantes, presento a consideración de los miembros de la citada Comisión el informe de Ponencia para **primer debate al Proyecto de ley número 032 de 2011 Cámara, por medio de la cual se dictan lineamientos en materia de jornada laboral y de control social en salud y se dictan otras disposiciones**, en los siguientes términos:

1. Antecedentes de la iniciativa

El día 2 de agosto de 2011 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por la honorable Representante Gloria Stella Díaz y el honorable Senador Carlos Baena, el Proyecto de ley **número 032 de 2011, por medio de la cual se dictan lineamientos en materia de jornada laboral y de control social en salud y se dictan otras disposiciones.**

El proyecto fue recibido en la Comisión Séptima Constitucional Permanente el día 16 de agosto de 2012 y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* **número 567 de 2011.**

2. Objeto de la iniciativa

Según lo expuesto en el proyecto de ley y la exposición de motivos, la iniciativa tiene por objeto “establecer lineamientos en materia de jornada laboral de los estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud, regular las veedurías de la salud, adicionar el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud y brindar un apoyo de sostenimiento mensual para los estudiantes de todas las áreas de la salud”.

3. Competencia jurídica y marco legal

El proyecto de ley está en consonancia con los artículos 150, 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia.

Así mismo, está en línea con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa legislativa presentada conjuntamente por el honorable Senador Carlos Baena y la honorable Representante Gloria Stella Díaz quienes tienen la competencia para tal efecto.

Ahora bien, los asuntos tratados en la iniciativa tienen sustento legal, de una parte, en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política de Colombia, según los cuales se garantiza el derecho de todos los habitantes a la seguridad social y se obliga a prestar este servicio bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

De otra parte, la Constitución Política concibe el trabajo como derecho fundamental y contempla la obligación del Estado de proteger al ciudadano de cualquier forma de menoscabo o afectación del mencionado derecho.

“Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

En donde se entiende, que materias tratadas por el proyecto de ley y que hacen referencia a la jornada laboral y a las condiciones salariales se encuentran estrechamente relacionadas con las condiciones “dignas y justas” enunciadas en el artículo; materias que además tienen injerencia directa en las condiciones de prestación del servicio por parte de los empleados del sector salud.

Igualmente las disposiciones establecidas por el proyecto en relación con las veedurías en salud se enmarcan en el artículo 40 de la Constitución Política referente a la conformación, ejercicio y control del poder político, como Derecho Fundamental.

También concuerdan con el espíritu del artículo 103 de la Constitución que reza “El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

Se relacionan con la Ley Estatutaria número 134 de 1994 según la cual “Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública,

los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos(...) La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos de acuerdo con la Constitución y la ley”.

Y finalmente, se debe enmarcar el análisis de este apartado de la iniciativa en la Ley Estatutaria número 850 de 2003 que trata de los lineamientos por seguir al respecto de las funciones y/o alcances de las veedurías.

4. Consideraciones

• En lo referente a la jornada laboral del Talento Humano en Salud

Existe la necesidad de que los trabajadores de la salud en particular y los trabajadores del país en general gocen de condiciones dignas y justas para el desempeño de sus labores y que además de la existencia de jornadas laborales máximas, los trabajadores puedan disfrutar de períodos de descanso que a diario les permita recuperar las energías gastadas en la actividad que desempeña, proteger su salud física y mental, desarrollar su labor con mayor eficiencia, y tener la posibilidad de atender otras tareas necesarias para su desarrollo integral como persona.

En efecto varios estudios e investigaciones han mostrado los efectos negativos de jornadas laborales de trabajadores de la salud que rebasan las 12 horas diarias o 60 horas semanales y se ha mostrado una relación con “disminución en el desempeño y eficiencia en el trabajo, errores en el cumplimiento de los sistemas de seguridad laboral, aumento de síntomas de fatiga, disminución del estado de alerta, acortamiento del período dedicado al sueño a cuatro horas o menos, lo que se acompaña de aumento en el riesgo para infarto agudo de miocardio –situación conocida con el nombre de *karoshi*– y probablemente la aparición de síndrome metabólico están invariablemente acompañadas de serios riesgos de desencadenar desórdenes en la cronobiología del individuo, propiciar la aparición de diversos trastornos sobre la salud y la participación de mecanismos aún no bien conocidos desencadenantes de padecimientos en el ámbito físico, mental o social del trabajador”.¹

A este respecto, el proyecto de ley establece en su artículo 2º. “Jornada laboral o de práctica, internado o residencia de estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud. En ningún caso los turnos de jornada laboral o de práctica, internado o residencia de estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud podrán ser superiores a doce (12) horas, con el debido reconocimiento por concepto de las horas que excedan la jornada laboral ordinaria, ni contar con intervalos inferiores a doce (12) horas entre uno y otro.

La aplicación de este límite no podrá significar en ningún caso la reducción de la remuneración o las desmejoras en las condiciones de contratación, vinculación o remuneración salarial de los estudiantes, trabajadores y profesionales de la salud”.

Sin embargo, lo que se observa es que estas disposiciones ya se encuentran contempladas en los diversos desarrollos legales. En primera instancia el

¹ Haro, Luis; Sánchez, Raúl; Juárez, Arturo y Larios, Enrique. “Justificaciones médicas de la jornada laboral máxima de ocho horas”. Rev Med Inst Mex Seguro Soc 2007; 45 (2): 191-197.

Código Sustantivo del Trabajo establece en su artículo 161 que *“La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (8) horas al día y cuarenta y ocho (48) a la semana”*.

También dispone que *“el empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. En este, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana y podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6 a. m. a 10 p. m.”*.

Por último en el parágrafo del artículo 161 se lee que *“El empleador no podrá aun con el consentimiento del trabajador, contratarlo para la ejecución de dos turnos en el mismo día, salvo en labores de supervisión, dirección, confianza o manejo”*.

Las disposiciones contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo, si bien no son aplicables a los empleados públicos, sí recaen sobre las relaciones laborales del Talento Humano en Salud del sector privado y son aplicables a los trabajadores oficiales.

Ahora bien en el sector público también es posible observar desarrollos normativos que apuntan a establecer límites a las jornadas laborales. En lo que tiene que ver con la jornada máxima legal para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del sector nacional, el artículo 33 del Decreto número 1042 de 1978 dispone que dicha jornada, por norma general, será de cuarenta y cuatro (44) horas a la semana.

Por su parte, en Sentencia C-1063 del 16 de agosto de 2000, emitida por la Corte Constitucional, se unificó la jornada laboral para los empleados públicos de los órdenes nacional y territorial estableciendo que *“Las horas de trabajo no podrán exceder de ocho (8) al día, ni de cuarenta y ocho (48) a la semana, salvo las excepciones legales”*.

La Ley 269 de 1996 de otro lado estableció que el *“personal asistencial que preste directamente servicios de salud podrá desempeñar más de un empleo en entidades de derecho público”*, esto con el objetivo de garantizar la atención en salud como un servicio público esencial y con acceso permanente e ininterrumpido. En este caso se estipuló en términos de jornada laboral que *“La jornada de trabajo del personal que cumple funciones de carácter asistencial en las entidades prestadoras de servicios de salud podrá ser máximo de doce horas diarias sin que en la semana exceda de 66 horas, cualquiera sea la modalidad de su vinculación”*.

Sin embargo, debe aclararse que este tipo de jornada laboral aplica única y exclusivamente para el personal que tiene doble vinculación laboral en entidades públicas, tal y como lo señala la Corte Constitucional en la Sentencia C-206 de 2003 y donde se recuerda *“que el legislador impuso un límite de horas a fin de proteger a los empleados del sector salud para que su doble vinculación no significara una jornada laboral que pudiese arriesgar su salud o la de los pacientes”*.

Así pues, se demuestra que los límites para la jornada laboral del Talento Humano en Salud ya se encuentran establecidos en diversos desarrollos normativos, sin embargo es necesario observar también el tema de los turnos de práctica, internado o residencia de estudiantes contemplado en el proyecto de ley. A este respecto es preciso señalar que ya el Decreto número 2376 de 2010 establece una regulación señalando que *“Los turnos de las prácticas formativas de los estudiantes se fijarán atendiendo las normas, principios y estándares de calidad en la prestación del servicio de salud y de bienestar de los estudiantes y docentes. En cualquier caso, los turnos serán de máximo 12 horas, con descansos que garanticen al estudiante su recuperación física y mental y no podrán superar 66 horas por semana”*.

Por último, en el artículo 97 de la Ley 1438 de 2011 se ordena al Ministerio de la Protección Social que, teniendo en cuenta las recomendaciones del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, defina *“la política de Talento Humano en Salud que oriente la formación, ejercicio y gestión de las profesiones y ocupaciones del área de la salud, en coherencia con las necesidades de la población colombiana, las características y objetivos del Sistema General de Seguridad Social en Salud”*; y establece que la política consultará los postulados de trabajo decente de la OIT.

Dicha política, según respuesta recibida el 27 de febrero de 2012 por parte del Ministerio de Salud y Protección Social a solicitud de información, se encuentra en proceso de construcción y contempla en el Punto 5 de su documento borrador:

Mejores condiciones para el ejercicio profesional y el desarrollo integral del Talento Humano en Salud.

- Vinculación laboral que promueva el desarrollo personal y la autonomía profesional, en armonía con las necesidades de las instituciones del sector.
- Desarrollo de los elementos del 'Trabajo Decente' de la OIT.
- Mejores condiciones para la formación de especialistas (residentes) y reconocimiento de su aporte a los servicios de salud.
- Garantías laborales e incentivos para los profesionales en servicio social obligatorio.
- Acceso a capacitación y actualización continua.

• En lo referente a las veedurías ciudadanas y control social en salud

Tomando como base lo reglamentado en el artículo 136 de la Ley 1438 de 2011, numerales 1 y 3 que cuentan entre los objetivos de una política nacional de participación *“Fortalecer la capacidad ciudadana para intervenir en el ciclo de las políticas públicas de salud: diseño, ejecución, evaluación y ajuste”* e *“Incentivar la veeduría de recursos del sector salud y el cumplimiento de los planes de beneficios”*; el proyecto de ley adiciona objetivos específicos a las veedurías en salud a saber:

- Diseñar e implementar mecanismos de organización y coordinación ciudadana que permitan dar a conocer a la sociedad las problemáticas de la prestación de los servicios de salud por parte de entidades o instituciones públicas o privadas.

- Realizar seguimiento, evaluación y control a la prestación de los servicios de salud, el cumplimiento de los planes de beneficios y la ejecución de los recursos del sector.

Requerir solución a las problemáticas que se presentan en la prestación individual o colectiva de los servicios de salud.

Se considera que dichas las funciones específicas adicionadas en el proyecto de ley ya se encuentran contempladas y pueden inferirse de la actual regulación en materia de veedurías ciudadanas y veedurías en salud. El primer objetivo, relacionado con la divulgación de las problemáticas de la prestación de servicios de salud, se puede desprender de lo establecido como funciones y deberes de las veedurías ciudadanas en la Ley 850 de 2003, la cual expresa:

“Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando”.

Ahora bien, el segundo y tercer objetivos se encuentran incluidos en las funciones generales de la veeduría ciudadana y pueden desprenderse de ella, ya que según lo estipulado en el artículo 4° de la Ley 850 de 2003.

“Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado”.

Igualmente se cree que ya se encuentran contenidos en lo estipulado en el artículo 23 del Decreto número 1757 de 1994, específico para las veedurías en salud donde se lee:

“Artículo 23. Funciones de la veeduría. Son funciones de la veeduría:

1. Contribuir a una gestión adecuada de los organismos de salud.
2. Propiciar decisiones saludables por parte de las autoridades, la empresa privada, las entidades públicas y la comunidad.
3. Fomentar el compromiso de la colectividad en los programas e iniciativas en salud.
4. Velar por una utilización adecuada de los recursos.
5. Coordinar con todas las instancias de vigilancia y control la aplicación efectiva de las normas y velar por el cumplimiento de las mismas”.

Seguidamente el proyecto de ley establece una serie de facultades para las veedurías en salud. La primera de ellas está relacionada con la posibilidad de *“Ser integradas por profesionales, trabajadores, estudiantes de la salud, usuarios de los servicios y/o ciudadanos en general.”* Esta disposición es contraria a lo establecido por la Ley 850 de 2003 en donde se expresa una clara prohibición para quienes quieren ser veedores *“Cuando quienes aspiren a ser veedores sean contratistas, interventores, proveedores o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa objeto de veeduría o tengan algún interés*

patrimonial directo o indirecto en la ejecución de las mismas. Tampoco podrán ser veedores quienes hayan laborado dentro del año anterior en la obra, contrato o programa objeto de veeduría”.

Aquí cabe mencionar que si se quisiera introducir esta modificación y siguiendo el principio de igualdad, esta posibilidad de participación de trabajadores activos en las veedurías no podría limitarse al tema de salud y debería entonces extenderse a todo el ejercicio de veeduría ciudadana. Sin embargo, debe recordarse que la Ley 850 de 2003 en tanto regula materias relacionadas de manera integral y sustancial con el derecho fundamental a la participación y control del poder político, se configura como una Ley Estatutaria, que claramente no puede ser modificada mediante un trámite de ley ordinaria.

Mismo argumento puede esgrimirse en lo relacionado con la propuesta del proyecto de ley en la que se faculta a las veedurías en salud a *“Hacer uso de los medios de comunicación, con franjas obligatorias semanales y gratuitas en televisión, radio e Internet, que serán provistas por el Gobierno Nacional, para señalar los aspectos deficientes, la vulneración de derechos de trabajadores y estudiantes de la salud. En estos casos podrán indicar las entidades que los generan o se incluyen en ellos y las propuestas de solución, así como la gestión y resultados de la labor de la Superintendencia de Salud”.* No pueden entonces, generarse franjas obligatorias en medios de comunicación exclusivamente para las veedurías en salud sin que se viole el derecho a otras veedurías a disfrutar también de espacios similares, lo que lleva de nuevo a la necesidad de reformar la Ley 850 de 2003, que como ya se indicó no puede hacerse mediante ley ordinaria.

Ahora, el proyecto relaciona varios temas como aquellos en los que las veedurías en salud podrán requerir información a las EPS e IPS y demás organismos del sistema de seguridad social en salud y que hacen referencia a los turnos, horarios, especialidades, perfiles, remuneración y número de profesionales, trabajadores y estudiantes vinculados a la entidad; manuales y protocolos de auditoría médica, control ético sobre el personal a su servicio, número de pacientes atendidos, tipos de servicios prestados, entre otros.

Se debe recordar entonces que según la Ley 850 de 2003 para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición y ejercer ante los Jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley, de igual forma las solicitudes que hagan las veedurías son de obligatoria respuesta.

Así pues, se entiende que las veedurías están ya facultadas para hacer las solicitudes de información que consideren pertinentes para el cumplimiento de su labor respetando los límites establecidos por la ley, los cuales según la Sentencia T-466 de 2010 de la Corte Constitucional, se pueden dar por razones de orden público, seguridad nacional o protección de otros derechos fundamentales que hagan indispensable la restricción del acceso a la información, como por ejemplo el respeto a la intimidad. Por lo tanto, y ante la ya existencia de la mencionada facultad, no se considera necesario estipular de manera específica temas en los que se puedan hacer solicitudes de información.

• **En lo referente al Registro Único de Talento Humano en Salud**

El proyecto de ley introduce una adición al artículo 23 de la Ley 1164 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 23. *Del Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud.* Créase el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud, consistente en la inscripción que se haga al Sistema de Información previamente definido del personal de salud que cumpla con los requisitos establecidos para ejercer como lo señala la presente ley, proceso con el cual se entiende que dicho personal se encuentra certificado para el ejercicio de la profesión u ocupación. En este registro se deberá señalar además la información sobre las sanciones del personal en salud que reporten los Tribunales de Ética y Bioética según el caso, autoridades competentes o los particulares a quienes se les deleguen las funciones públicas.

Todo estudiante de salud que realice prácticas docente-asistenciales o de cualquier otro tipo que impliquen relación con pacientes o usuarios del sistema de salud, así como todo trabajador o profesional de la salud, está obligado a inscribirse en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud.

El Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud será público y accesible por Internet, de modo que cualquier ciudadano tenga la posibilidad de verificar la idoneidad y formación de los trabajadores y profesionales de la salud.

Con relación a las modificaciones aquí contenidas se acoge lo esgrimido por el Ministerio de Salud y Protección Social en concepto enviado el 17 de enero de 2012. Allí se argumenta que la adición al Registro Único de Talento Humano en Salud de todo estudiante de salud que realice prácticas docente-asistenciales o de cualquier otro, contraría lo establecido en el artículo 18 y 23 de la Ley 1164 de 2007, en el sentido de que quienes deben inscribirse “*son aquellas personas que hayan acreditado su condición académica a través del título profesional otorgado por una institución de educación superior y hayan cumplido los demás requisitos para el ejercicio profesional*”; de igual manera además de los profesionales titulados deben inscribirse aquellas personas que acrediten mediante certificado la idoneidad académica para ejercer una ocupación relacionada con la salud.

Por su parte la Corte Constitucional estableció en Sentencia C-1063 de 2008 que el Registro Único que la Ley 1164 de 2007 crea, “*es el mecanismo mediante el cual (i) se identifica e individualiza a cada persona que ejerce una profesión u ocupación en el área de la salud, (ii) se verifica que haya cumplido con el requisito académico, (iii) se verifica que se haya (...) certificado, si se trata de la primera vez en la vida que se inscribe la persona en el Registro— y (iv) se hace pública esa información*”.

En este sentido es claro que quienes no han cumplido aún con los requisitos académicos para ejercer profesión u ocupación relacionada con el área de la salud no podrían estar inscritos en el Registro Único.

Ahora bien, si lo que se busca con la reforma es de alguna manera garantizar la idoneidad de los estudiantes que realizan prácticas y ofrecer garantías en la prestación de los servicios, cabe recordar que la idoneidad no se desprende únicamente de la inscripción

en el Registro Único, sino que en primera instancia del cumplimiento del requisito académico y de formación, que además es necesario para ejercer.

Cabe también la posibilidad que para el caso de los estudiantes que realicen práctica, el proyecto lo que pretenda al incluirlos en el Registro Único sea atender a un principio de publicidad e información y no de acreditación de idoneidad; sin embargo, esto no se establece con claridad ni en el articulado, ni en la exposición de motivos, razón por la cual se considera que la modificación propuesta no es clara ni pertinente.

• **En lo referente al impacto fiscal**

Si bien el proyecto de ley en su exposición de motivos aduce que “*Con respecto a la obligación contenida en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, vale aclarar que la presente ley no genera impacto fiscal en razón a que no ordena gasto alguno ni otorga beneficios tributarios*”; es claro que lo estipulado en el objeto de la ley donde se lee “*brindar un apoyo de sostenimiento mensual para los estudiantes de todas las áreas de la salud*”, supone en efecto un impacto fiscal, aunque ese objetivo no se haya desarrollado en el articulado de la iniciativa o no se haya establecido en la ya mencionada exposición de motivos.

Por su parte el Ministerio de Salud y Protección Social en concepto radicado el 17 de enero de 2012 y basado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 según el cual “*En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo*”; manifiesta que el presente proyecto de ley “*puede tener origen en el Congreso de la República, siempre y cuando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, durante el trámite de la iniciativa imparta su aval*”.

Se subraya la expresión “*siempre y cuando*” pues para algunos, y siguiendo el concepto del Ministerio, podría desvirtuarse la iniciativa, ya que el impacto fiscal no se hace explícito en la exposición de motivos y hasta el momento no hemos conocido el mencionado aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, en este punto cabe recordar la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007.

En la sentencia se lee “*el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...) No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda*”.

De igual manera se establece que “*es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones estable-*

cidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”.

De lo anterior puede desprenderse que el hecho de que los autores no hayan estipulado cálculos sobre el impacto fiscal del apartado relacionado con los apoyos de “sostenimiento mensual para los estudiantes de todas las áreas de la salud”, o que hasta el momento el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no haya emitido concepto sobre ese mismo apartado; no implica de entrada o por sí sola una razón para desvirtuar el proyecto o emitir veto sobre el mismo, sino que según la jurisprudencia de la Corte, es tarea del citado Ministerio demostrar la inconveniencia fiscal de la iniciativa si es que ella existe.

5. Proposición

De acuerdo a lo expuesto solicito **archivar** el Proyecto de ley número 032 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se dictan lineamientos en materia de jornada laboral y de control social en salud y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Representantes,

Alba Luz Pinilla Pedraza,

Representante a la Cámara.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE (SEGUNDA VUELTA) AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 14 DE 2011 SENADO - 094 DE 2011 CÁMARA

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 23 de marzo de 2012

Señor Doctor

SIMÓN GAVIRIA

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Ponencia Primer Debate (Segunda vuelta) Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2011 Senado - 94 de 2011 Cámara

Señor Presidente:

Con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley 5ª de 1992 y agradeciendo la designación que se me hizo como ponente, me permito rendir informe de ponencia para primer debate (segunda vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2011 Senado - 094 de 2011 Cámara, *por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

Esta iniciativa constitucional ya fue aprobada en primera vuelta, luego de cuatro debates. Este proyecto pretende crear el marco constitucional que permita dar coherencia a los mecanismos de justicia transicional en Colombia, con la finalidad de garantizar de manera efectiva los derechos de las víctimas y sentar las bases para el logro de una paz estable y duradera

en el marco de un fortalecimiento del Estado social de derecho.

1. El fortalecimiento del Estado de Derecho y las garantías de no repetición

La justicia transicional ha sido entendida por la doctrina internacional como el conjunto de medidas, de diversa naturaleza, que pone en práctica una Nación para hacer frente a un legado de violaciones a los derechos humanos. Su finalidad, sin embargo, más allá del resultado específico de una u otra medida, se encuentra en el fortalecimiento del Estado de derecho como consecuencia de la aplicación integral de las distintas medidas. La investigación y sanción de los responsables de las más graves violaciones a los DDHH, la creación de comisiones de la verdad, la reparación administrativa de las víctimas y las reformas institucionales, son instrumentos de justicia transicional, entre muchos otros, cuyo fin último no es el número de desmovilizados condenados, o de informes de la verdad publicados o de víctimas indemnizadas; sino la contribución colectiva de todas las medidas para reconocer que hubo gravísimas violaciones a los DDHH durante el conflicto armado, reafirmar que lo que nos pasó como sociedad es condenable, y ratificar que no es admisible que se vuelva a repetir. Es precisamente a través de reconocer que esas violaciones tuvieron lugar, que son condenables y que no se pueden volver a repetir que se reafirma la vigencia de las normas y del Estado de derecho en general. En este sentido el reconocimiento de los derechos de las víctimas, el esclarecimiento de la verdad y la implementación de reformas institucionales, son herramientas que además de garantizar los derechos específicos de las víctimas, contribuyen a promover la confianza cívica y a demostrar la vigencia de las normas de derecho.

El objetivo último es romper el círculo vicioso del recurso a la violencia organizada como herramienta para tramitar las diferencias en la sociedad, para así lograr que las violaciones no se vuelvan a repetir. Desarticular los grupos armados y sus redes de apoyo es el primer paso, pero la garantía de la autoridad legítima en el territorio es la medida necesaria para asegurar la protección de los derechos de los ciudadanos y el reconocimiento por parte de todos de las reglas del juego democrático.

Existen al menos dos entendimientos de las garantías de no repetición. Está por una parte su orientación en favor de lograr la cesación de las violaciones continuadas, el esclarecimiento de la verdad, la búsqueda de personas desaparecidas, los ofrecimientos públicos de perdón y las reformas institucionales necesarias, como elemento del derecho de las víctimas a la reparación integral. De otro lado, la no repetición puede también ser entendida como la capacidad de protección efectiva de la población para que no se repita el conflicto armado y se desestime el recurso ilegítimo al uso de la fuerza. La efectividad de las medidas de no repetición, en el segundo entendimiento, depende principalmente de la implementación integral y coherente de una serie de esfuerzos dirigidos a restablecer el Estado de derecho.

En este sentido este proyecto de acto legislativo pretende estabilizar las reglas que regulan los procesos de justicia transicional. A través de la introducción de medidas como los mecanismos extra-judiciales de investigación y sanción y de esclarecimiento,

el acto contribuye a generar un sistema integral para la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas, lo que a su vez refuerza el Estado de Derecho. La creación de un sistema reglado de priorización y selección permite garantizar que las razones que llevan a los Fiscales a concentrarse en la judicialización de un caso en vez de otro sean establecidas de manera democrática y sean presentadas de manera transparente a la ciudadanía. Finalmente, la exclusión definitiva de la aplicación de instrumentos de justicia transicional a aquellas organizaciones criminales que no constituyan partes en el conflicto, contribuye también a distinguir la excepcionalidad de la normalidad, evitando contaminar el sistema ordinario de administración de justicia.

Estas medidas nutren una relación multidireccional entre la terminación del conflicto, la sostenibilidad de la paz, las garantías de no repetición y el fortalecimiento del Estado de derecho en todo el territorio nacional. De una parte sólo si se termina el conflicto armado es posible iniciar un proceso definitivo de fortalecimiento del Estado de Derecho que contribuya de manera irreversible a la sostenibilidad de la paz y la no repetición. De otra, es la implementación efectiva e integral de una serie de medidas transicionales lo que permite asegurar que la transición de asiente sobre bases sólidas y que como resultado sea posible lograr el fortalecimiento del Estado de Derecho.

En ese sentido, este acto legislativo se enmarca dentro de la tradición de herramientas de justicia transicional cuyo objetivo último es el fortalecimiento del Estado de Derecho en todo el territorio nacional. Las medidas que aquí se pretenden incorporar en la Constitución establecen el marco general necesario para que a través de una política integral sea posible garantizar de manera efectiva los derechos de las víctimas y abrir la puerta para procesos de paz futuros que permitan la terminación del conflicto armado interno y la construcción de una paz sostenible.

De ahí que a pesar de las particularidades de la transición colombiana –que se explorarán en el siguiente capítulo– la implementación de medidas de justicia transicional aún antes de la terminación del conflicto constituye una herramienta adicional para contribuir a promover la confianza cívica, demostrar la vigencia de las normas de derecho, reconocer las reglas del juego democrático, y garantizar así el Estado de Derecho en el territorio nacional.

Teniendo en cuenta este marco general, a continuación presento las particularidades de la transición en Colombia; los problemas identificados en la implementación de los distintos instrumentos de justicia transicional en el país que justifican la necesidad de este acto legislativo; las tradiciones interpretativas sobre cómo abordar jurídicamente esta transición; y finalmente, como consecuencia de ello, las medidas necesarias para reenfocar los mecanismos de justicia transicional hacia la satisfacción de los derechos de las víctimas, el logro de la paz y la no repetición.

2. La transición del conflicto armado interno a la paz en Colombia

La palabra “transición” se refiere en su sentido literal al paso de una situación x a una y. En el caso de Colombia, sin embargo, cabe hacerse primero la pregunta: ¿de qué transición estamos hablando? No se trata evidentemente de una transición de un régimen autoritario a una democracia liberal, del tipo que ha

constituido el paradigma y la base de la doctrina internacional de la justicia transicional. Es una transición del conflicto armado a la paz, lo que supone unas consideraciones adicionales a la comprensión tradicional de la justicia transicional.

Por muchas que sean las deficiencias de la democracia colombiana, el “momento transicional” de ampliación y profundización de la democracia se dio ya hace dos décadas en 1991 con la promulgación de una nueva Constitución que se entendió a sí misma, en palabras de la Corte Constitucional, como “un tratado de paz”. En este sentido, estamos más bien frente a impedimentos para la materialización plena de la Constitución y no ante la creación de un nuevo marco constitucional. El mayor de esos impedimentos es sin duda la continuidad del conflicto armado interno. Y por esa razón el término “transición” debe ser entendido en el caso de Colombia primordialmente como la transición de una situación de conflicto armado a una de paz. Podemos decir entonces que Colombia se encuentra en una transición inconclusa.

Una transición de esta naturaleza supone unos niveles mucho más grandes de complejidad. Primero, porque como el conflicto se ha prolongado en el tiempo, los instrumentos de justicia transicional deben hacer frente a cientos de miles de violaciones producto de décadas de confrontación armada. Al igual que otras sociedades en transición, Colombia enfrenta el legado de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, pero en este caso se trata de más de cuatro décadas de conflicto, y de un conflicto que con el tiempo se ha degenerado y entremezclado con la criminalidad. Esto supone un reto particular porque los instrumentos que dejó la Asamblea Constituyente de 1991 para el logro de la paz (es decir, los delitos políticos y su tratamiento preferencial), fueron sobrepasados por el nivel de hostilidad y atrocidad del conflicto armado colombiano. Hoy la realidad del conflicto rebasa las figuras jurídicas. No es posible hacer uso de estas herramientas para dar un tratamiento adecuado a un legado de violaciones con estas características, ni por lo mismo es posible asegurar una adecuada satisfacción de los derechos de las víctimas. Por otro lado resulta imposible e incluso contraproducente tratar un volumen de violaciones e infracciones de esa magnitud dentro del marco de la justicia ordinaria.

Segundo, porque como los actores armados no dejan las armas al mismo tiempo, la transición colombiana es una transición gradual, o mejor, una transición “por capítulos”. Esto crea necesariamente unos desequilibrios en la aplicación de medidas de transición –por ejemplo, en la satisfacción del derecho a la verdad– y dificulta la coherencia de la estrategia. Por otra parte, la gradualidad de la transición abre la puerta para que mecanismos de naturaleza transicional se confundan paulatinamente con mecanismos de la justicia ordinaria, contradiciendo no sólo el objetivo de superación y “cierre” del conflicto, sino perdiendo su carácter excepcional y confundiendo nocivamente con la justicia ordinaria.

Tercero, porque como la transición es del conflicto armado a la paz, la reintegración efectiva de los desmovilizados se convierte en un elemento esencial para garantizar la no repetición de las violaciones masivas y para hacer efectivos los derechos de las víctimas.

Y cuarto, por todo lo anterior, la transición en Colombia supone un entendimiento más amplio de los fines de la justicia transicional, que pondere tanto la necesidad de hacer frente al legado de graves violaciones, como de lograr la transición, dentro de un objetivo general de fortalecimiento del Estado de Derecho y de la materialización de los fines de la Constitución de 1991. Tradicionalmente, la justicia transicional ha sido entendida como el conjunto de mecanismos que entran a operar con posterioridad a la terminación de un conflicto armado o de un régimen autoritario. En esos contextos, la justicia transicional no contribuye al logro de la paz, porque se entiende que la violencia ya ha cesado, y que se trata precisamente de hacer frente a hechos ocurridos en el pasado.

En casos de conflicto armado interno de largo aliento, como el colombiano, la diferencia se encuentra en que los abusos de gran escala no son sólo del pasado, y en que los actores que han causado esas graves violaciones a los DDHH en algunos casos aún están activos. Así, el diseño de instrumentos de justicia transicional se hace en medio del conflicto y a medida que los distintos capítulos que lo componen se van cerrando. Eso supone que los instrumentos de justicia transicional tienen que mirar a la vez hacia el pasado y hacia el futuro, y que entre las exigencias de la transición y las exigencias del tratamiento al legado de violaciones puede haber tensiones que hay que ponderar dentro del marco constitucional.

Por ello los riesgos y dificultades de la transición en Colombia sean especialmente agudos. Los instrumentos de justicia transicional deben contribuir al mismo tiempo a la superación del conflicto, la materialización de la Constitución, y la satisfacción de los derechos de las víctimas. Como lo ha señalado la Corte Constitucional:

“[La justicia transicional] aspira a superar una situación de conflicto o postconflicto, haciendo efectivos en el mayor nivel posible, los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas frente a un pasado de graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos, teniendo como límite la medida de lo que resulte conducente al logro y mantenimiento de la paz social”¹.

En efecto, este tipo de transición, y las finalidades propias de la justicia transicional en tales contextos, exigen tener en cuenta para la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, otras consideraciones particulares como son la reintegración eficaz de los excombatientes, la prevalencia de condiciones de seguridad en el territorio y en general la satisfacción de las garantías de no repetición. No repetición de las violaciones sufridas por las víctimas y no repetición de nuevas violaciones en contra de nuevas víctimas. Como lo ha señalado la ONU, el diseño de instrumentos de justicia transicional hace necesario “optar por un planteamiento que equilibre múltiples objetivos, entre los que se encuentran la búsqueda de la rendición de cuentas, la verdad y la reparación, la preservación de la paz y la construcción de la democracia y el Estado de derecho”².

Si bien la Corte Constitucional ha establecido que es necesario hacer una ponderación entre la paz, la justicia en tanto valor objetivo, la justicia como derecho de las víctimas y los demás derechos de estas a la verdad, la reparación y la no repetición, la misma Corte también ha advertido que la paz no puede convertirse en una razón de Estado que lo justifique todo. De ahí que sea necesario en cada caso en concreto ponderar si una serie de medidas de justicia transicional se justifican dado los beneficios para la satisfacción integral de los derechos de las víctimas y el logro de la no repetición. En palabras de la Corte este tipo de medidas podría autorizarse cuando constituyan “un medio para realizar los derechos de las víctimas a la no repetición –en la medida en que cesa el conflicto armado–, a la verdad –si quienes se desmovilizan revelan las conductas delictivas cometidas–, a la reparación –si en el proceso de desmovilización se consagran reglas que llevan a los desmovilizados a satisfacer ese derecho de las víctimas–”³.

En este sentido, no porque la transición tenga unas características especiales, ni porque los fines de la justicia transicional sean más amplios, puede alegarse que el Estado no tiene la obligación de satisfacer los derechos de las víctimas. Tanto las normas incorporadas en la Ley de Víctimas, como aquellas que se proponen en el proyecto de acto legislativo apuntan hacia el esclarecimiento pleno de la verdad –al abrir la posibilidad de crear mecanismos complementarios de carácter judicial y extrajudicial que permitan el esclarecimiento pleno de patrones y sistemas de macro-criminalidad–; la efectiva reparación de las víctimas –a través de los mecanismos administrativos de restitución, reparación, rehabilitación y satisfacción–; la garantía de no repetición –porque sin paz no hay garantía del derecho a la vida y a la integridad física, y sin estos derechos no existe la base para gozar de los demás–; y la satisfacción de los derechos de las víctimas y de la sociedad a la justicia –a través de todas estas medidas entendidas de manera integral, más la persecución penal de los máximos responsables y la investigación y sanción extrajudicial de quienes no sean perseguidos penalmente–.

Para estos efectos el Gobierno Nacional se ha venido anticipando y ha decidido poner en marcha una ambiciosa estrategia de atención de todas las víctimas de los grupos armados al margen de la ley, independientemente de que se hayan celebrado acuerdos de paz con ellos, porque de otra manera se crearían desequilibrios injustificados entre las mismas víctimas. A diferencia de otros procesos de reforma del marco de justicia transicional, este acto legislativo se enmarca dentro de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 –Ley de Víctimas– que introduce por primera vez en el país, un marco completo para la reparación integral de las víctimas. Gracias a ello, la autorización para crear mecanismos extra-judiciales de justicia transicional, la implementación de las medidas de priorización y selección de casos, y la posibilidad de renunciar a la persecución penal de los casos no seleccionados, son medidas que contribuyen a garantizar de manera efectiva los derechos de las víctimas. Sin importar qué casos se prioricen o seleccionen a futuro, ni para qué casos se establezcan mecanismos extra-judiciales, la Ley de Víctimas ga-

¹ C. Const. C-771 de 2011 N. Pinilla (cita del Comunicado de Prensa número 41 octubre 14 de 2011).

² Consejo de Seguridad, “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos” S/2004/616.

³ Idem.

rantiza que *todas* las víctimas sean reparadas a través de distintos programas integrales.

El proyecto de acto legislativo pretende entonces:

- Retomar la paz y la no repetición como centro de todos los instrumentos de justicia transicional.
- Elevar a nivel constitucional los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.
- Autorizar la creación de instrumentos de justicia transicional extrajudiciales de investigación y sanción que permitan la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas.
- Establecer que los criterios de priorización y selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional.
- Facultar al legislador para que determine criterios de selección en materia de investigación penal que permitan concentrar los esfuerzos de judicialización en la persecución de los máximos responsables de los crímenes más graves y lograr el esclarecimiento pleno de patrones y contextos de macrocriminalidad.
- Delimitar el ámbito de aplicación de los instrumentos de justicia transicional a las partes del conflicto y excluir la posibilidad de aplicar instrumentos de justicia transicional a grupos que no sean partes en el conflicto armado.
- Autorizar la creación a futuro de instrumentos de justicia transicional que incluyan a agentes del Estado, garantizando así la contribución de todas las partes al esclarecimiento de la verdad.
- Permitir un trato diferenciado a las distintas partes del conflicto a las cuales se les aplican instrumentos de justicia transicional, asegurando que el tratamiento de los agentes del Estado responda a la mayor responsabilidad que se les endilga.
- Restringir la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, cuando se trate de miembros de grupos armados al margen de la ley, a la desmovilización colectiva en el marco de la firma de un acuerdo de paz o a su desmovilización individual en el marco de los procedimientos establecidos por el Gobierno Nacional.
- Reiterar el carácter excepcional de los instrumentos de justicia transicional y su limitación a los hechos ocurridos en el marco del conflicto armado, y
- Establecer que la suscripción de todo acuerdo de paz requiere la liberación previa de los secuestrados.

En últimas, en el caso de Colombia tanto las exigencias de la transición, como el necesario reconocimiento de las víctimas y de la satisfacción de sus derechos apuntan hacia un objetivo común: el fortalecimiento del Estado de Derecho. Este sólo será posible lograrlo si se pone en marcha una verdadera estrategia integral que permita combinar una serie de medidas de diversa naturaleza, que contribuyan de manera articulada al esclarecimiento y la rendición de cuentas, pongan fin al ciclo histórico de violencia, y permitan la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas.

Teniendo en cuenta estos objetivos, a continuación presentaremos los problemas identificados en la implementación de los distintos instrumentos de justicia transicional en el país que justifican la necesidad de este acto legislativo; las tradiciones interpretativas sobre cómo abordar jurídicamente esta

transición; y finalmente, como consecuencia de ello, las medidas necesarias para reenfocar los mecanismos de justicia transicional hacia la satisfacción de los derechos de las víctimas, el logro de la paz y la no repetición.

3. La aplicación de instrumentos de justicia transicional en Colombia: lecciones aprendidas

Al menos desde la Ley 418 de 1997 y sus respectivas prórrogas, pasando por la Ley 975 de 2005, la Ley 1424 de 2010 y la Ley 1448 de 2011 –Ley de Víctimas–, Colombia ha desarrollado una serie de instrumentos de justicia transicional para responder a diferentes coyunturas de violencia, con mayor o menor éxito. Si bien hay muchas lecciones aprendidas en estos procesos, no está clara la relación entre los diferentes instrumentos jurídicos, ni tampoco –y este es el punto fundamental– la contribución coherente de todos estos hacia el logro de los fines de la justicia transicional y en particular hacia el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Por eso resulta necesario hacer un mapa de los distintos instrumentos de justicia transicional que nos permita identificar los principales problemas de su implementación, y como consecuencia de ello extraer lecciones aprendidas para la aplicación efectiva de instrumentos de justicia transicional.

a) Mapa de los instrumentos de justicia transicional en Colombia

En Colombia se han venido aplicando una serie de instrumentos de justicia transicional que han respondido a situaciones coyunturales. La Ley 418 de 1997, también conocida como la Ley de Orden Público (y prorrogada hasta el 2014 por la Ley 1421 de 2010) es la norma base a través de la cual se consagran los instrumentos para la desmovilización de los grupos armados organizados al margen de la ley. Esta contempla disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos de paz en el marco de las normas del Derecho Internacional Humanitario, así como para el desarme y la desmovilización tanto individual como colectiva.

Esta ley fue modificada por la Ley 782 de 2002, mediante la cual se eliminó la necesidad de reconocimiento político para las organizaciones armadas. Se definió igualmente el marco para el otorgamiento de beneficios jurídicos frente a la comisión de delitos políticos, tales como el indulto, la cesación de procedimiento, la resolución de preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria. Sin embargo, esta ley excluyó de dichos beneficios a las personas que hubiesen cometido conductas constitutivas de actos atroces de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro, genocidio, homicidio cometido fuera de combate o colocando a la víctima en estado de indefensión. Hoy son sujetos de estos beneficios los miembros de las guerrillas que se desmovilicen individualmente y que sólo hayan cometido delitos políticos y sus conexos.

Para el caso de los desmovilizados rasos de los grupos paramilitares (que no son considerados delinquentes políticos de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y por lo tanto no pueden beneficiarse de los instrumentos contemplados en la Ley 782 de 2002), la Ley 1424 de 2010 creó una serie de beneficios jurídicos para quienes se comprometieran con el proceso de reintegración a la

sociedad y con la contribución al esclarecimiento de la verdad en el Centro de Memoria Histórica.

Por otra parte, la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, se expidió con el fin de facilitar la reincorporación a la sociedad de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que estuvieran dispuestos a contribuir de manera efectiva a la consecución de la paz y que fuesen responsables de conductas que no podían ser consideradas como conexas al delito político. En este sentido, esta ley dispuso un proceso especial de investigación y juzgamiento, según el cual los postulados a la ley deben colaborar de manera efectiva con la reconciliación nacional y con los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, a cambio de la posibilidad de acceder a una pena alternativa de 5 a 8 años.

Por último, en junio de 2011 fue expedida la Ley 1448 conocida como Ley de Víctimas, mediante la cual se establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas que hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Estos distintos instrumentos han sido aplicados de manera concomitante, pero no necesariamente coherente, o articulada. A continuación se presenta un diagnóstico de los principales problemas en la implementación de estos mecanismos.

b) Debilidades de los instrumentos de justicia transicional

Un balance de los instrumentos de justicia transicional aplicados hasta la fecha en el país, permite advenir al menos tres graves riesgos que comprometen la garantía efectiva de los derechos de las víctimas: i) riesgo de impunidad; u) no esclarecimiento de la verdad; y iii) imposibilidad de garantizar la no repetición.

i) Riesgo de impunidad

Más allá de cuál ha sido el objetivo inicial de cada uno de los instrumentos de justicia transicional, y del mayor o menor éxito que hayan tenido, el país ha carecido de una verdadera estrategia de justicia transicional que *oriente* la aplicación de los diferentes instrumentos de justicia transicional y de los esfuerzos complementarios a los que haya lugar; *diferencie* este “sistema transicional” de la administración de justicia ordinaria; *facilite el cierre* de los diferentes capítulos del conflicto armado interno en Colombia; y *potencie* la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas. En efecto, la aplicación de estos instrumentos nos ha dejado lecciones aprendidas importantes, y ha logrado evidenciar a través de sus debilidades las necesidades que tiene nuestro país en materia de justicia transicional. Partiendo de una pretensión común de verdad, justicia y reparación en relación con las atrocidades ocurridas, podemos decir que hoy estos fines sólo se han logrado parcialmente y que el logro de la transición a la paz y de la garantía efectiva de no repetición, es aún lejano.

Para empezar, algunos podrían considerar que hasta el momento los instrumentos de justicia transicional aplicados nos acercan a un escenario de impunidad. La justicia como valor hace referencia

al esclarecimiento judicial efectivo de los patrones y sistemas para la comisión de graves violaciones a los Derechos Humanos, lo que representa una estrategia clave en la lucha contra la impunidad y en el papel que tiene la justicia transicional de hacer frente a las atrocidades cometidas. No obstante, hasta el momento la estrategia ha sido distinta. En esencia ha consistido en investigar uno por uno los hechos denunciados por los desmovilizados, y los resultados así lo reflejan. Seis años después de la entrada en vigencia de la Ley de Justicia y Paz y luego de la desmovilización de 35,299 miembros de grupos paramilitares, se han producido apenas siete sentencias de las cuales sólo dos están en firme. Y así las cosas, en la medida en la que las investigaciones se hacen “hecho ha hecho”, “caso a caso”, la simple imputación de los hechos denunciados –cerca de 340.000 hasta la fecha– podría tardar cerca de 100 años. Pero adicionalmente, un proceso de estas características no es sostenible a futuro, pues tiene el agravante de que cada vez más y más postulados están considerando la posibilidad de renunciar al proceso de Justicia y Paz y no confesar los hechos en los que participaron por la inseguridad jurídica en la que se encuentra actualmente el proceso. De los 4.643 desmovilizados postulados a Justicia y Paz, la mayoría cumplirá 8 años de detención preventiva en diciembre de 2014, sin expectativa clara de que su caso sea resuelto. Pero lo más grave es que esta situación no contribuye a la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas.

Pero el problema no es simplemente del tamaño de las cifras y de las capacidades del Estado. Es ante todo un problema de enfoque y de comprensión de cómo desarrollar un proceso efectivo de justicia transicional para que todos sus componentes apunten de manera definitiva hacia el fortalecimiento del Estado de derecho. Antes que mirar las cifras de número de casos resueltos y de años que nos tardaría resolverlos, es preciso advertir que el enfoque investigativo actual no permite a la Fiscalía General de la Nación concentrar sus esfuerzos y recursos en los casos de los “más responsables” –como es la práctica internacional de lucha contra la impunidad– ni esclarecer patrones y contextos regionales de la operación de los distintos actores del conflicto, como sería el objetivo primordial de la justicia transicional, sino que fomenta la investigación de hechos individuales y aislados. Hoy es evidente la imposibilidad material de investigar hecho por hecho todo lo ocurrido. El que la primera sentencia de Justicia y Paz se refiriera principalmente al delito de falsedad en documento público, demuestra que esta situación antes que garantizar la justicia podría generar una situación de impunidad y la falta de garantía de los derechos de las víctimas. El ejercicio de estos años puede terminar por dejarnos con la aplicación de un instrumento de justicia transicional, pero todavía sin la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas, a pesar de los esfuerzos institucionales.

Así, en la medida en que hasta el momento la aplicación de la Ley de Justicia y Paz y los demás instrumentos se ha concentrado en la judicialización de todos los desmovilizados y la investigación de hecho por hecho entre los denunciados, los resultados se ven limitados por el amplio universo de hechos y de personas a investigar. Actualmente se han desmovilizado cerca de 54.000 paramilitares y guerrilleros en el marco de la Ley 418 de 1997, de las cuales más

del 90% no fueron postuladas a la Ley de Justicia y Paz. Tomando como base los tiempos de investigación e imputación de cargos según la experiencia de los procesos de Justicia y Paz, procesar judicialmente todos los hechos en los que participaron estas personas sería materialmente imposible y no contribuiría a la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas.

Esta es tal vez la lección aprendida más importante que nos ha dejado la aplicación de estos instrumentos en un caso como el de Colombia: que es imposible humana y técnicamente investigar a todos los autores y todas las conductas, y que la satisfacción de los derechos de las víctimas no se logra a través de medidas netamente judiciales y aisladas. Tanto así que una pretensión de este tipo podría incluso generar “desestabilización política y división social”⁴ y no contribuir de manera efectiva al fortalecimiento del Estado Social de Derecho. La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha afirmado que “cuando han sido miles de personas las que han participado en la comisión sistemática de crímenes, es imposible proceder judicialmente contra todos. Es fundamental establecer un conjunto de criterios transparentes para explicar la estrategia de identificación de aquellos sospechosos que van a ser investigados y procesados”⁵.

Actualmente, aún si se autorizara a los fiscales a priorizar los casos, estos conservarían la responsabilidad por ley de investigar todos y cada uno de los hechos y todo el universo de los menos responsables, para quienes los términos y preclusiones correrían de forma paralela. Solo si hubiere cesación de la acción penal para quienes no han sido señalados como los más responsables mediante un proceso de selección positiva (a través de criterios objetivos y subjetivos), los fiscales podrían seguir una lógica estratégica de concentrarse en los más responsables y en los hechos más atroces, lo que permitiría garantizar de manera más efectiva los derechos de las víctimas. Por otra parte, la priorización sin selección generaría una falsa tranquilidad acerca de la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas pues se asumiría que la posición de no renunciar nunca a la acción penal es más garantista. Sin embargo, en la práctica, esa falsa tranquilidad se convierte en impunidad *de facto*, pues los casos quedan pendientes de manera indefinida y las víctimas, en vez de poder acudir al proceso penal del máximo responsable y/o a mecanismos extrajudiciales de esclarecimiento, se quedan esperando eternamente a que su caso, al final de la lista de priorización, nunca sea escuchado. Adicionalmente, de no existir la posibilidad de cesar la acción penal en los casos no priorizados, los desmovilizados permanecen en absoluta inseguridad jurídica, lo que compromete su posibilidad de reintegración efectiva a la sociedad. La posibilidad de acceder a un trabajo digno y por lo

tanto de dejar las armas de manera definitiva se verá seriamente afectada si el desmovilizado permanece de manera indeterminada en situación de inseguridad jurídica.

Esta debilidad evidente de los instrumentos de justicia transicional actuales nos deja una importante lección aprendida y es que para alcanzar la justicia como valor y el fortalecimiento del Estado de derecho, ni el camino ni el enfoque pueden ser los mismos de la justicia ordinaria. Como lo demuestran las experiencias internacionales es necesario hacer una selección positiva de aquellos casos de los más responsables y contar con mecanismos extrajudiciales que permitan esclarecer el contexto general de las violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado; de lo contrario estaríamos cada vez más cerca a la impunidad y más lejos de la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas.

ii) **Riesgo de no esclarecimiento de la verdad**

La aplicación de los instrumentos de justicia transicional hasta la fecha enfrenta graves debilidades en materia de esclarecimiento de la verdad. Los seis años de implementación del proceso de Justicia y Paz no han llevado a la construcción de una verdad completa o satisfactoria ni siquiera en materia judicial. La verdad ha estado limitada y condicionada a las confesiones de los desmovilizados, y las investigaciones no han permitido esclarecer los patrones de macro-criminalidad. El enfoque de las investigaciones “hecho ha hecho”, la falta de selección positiva y priorización frente a los casos, y la imposibilidad de involucrar a todos los actores del conflicto armado interno en este proceso, han sido factores determinantes de las deficiencias en el proceso de esclarecimiento de la verdad. Por otra parte, lo cierto es que el derecho de las víctimas y de la sociedad a conocer la verdad no se vería satisfecho de ningún modo sólo con una verdad judicial. Sin otros mecanismos extrajudiciales que contribuyan al esclarecimiento de los contextos, no será posible reconstruir los escenarios de lo ocurrido.

La Ley 1424 de 2011, por ejemplo, constituye el único marco jurídico vigente para el tratamiento integral de los desmovilizados rasos de los grupos paramilitares que incorpora un mecanismo extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad. Sin embargo, esta norma implica la investigación penal hecho por hecho, por lo que si bien representa una oportunidad para abrir el camino hacia la garantía del derecho a la verdad, si el enfoque investigativo no se transforma, nos tomaría más de 500 años formular cargos contra los más de 24.000 beneficiados de esta ley. Adicionalmente, esta ley restringe sus beneficios jurídicos a los desmovilizados que hayan incurrido únicamente en los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, como consecuencia de su pertenencia a dichas agrupaciones. Si bien la ley contempla un mecanismo extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad, y para ello ofrece como incentivo la no autoincriminación al momento de relatar los hechos; no está claro si se limita a hechos relacionados únicamente con estos delitos o se extiende a otros delitos cometidos por

⁴ Kritz, Neil J. Coming to terms with atrocities: a review of accountability mechanisms for mass violations of human rights. 59 Law & Contemp. Probs, 127, 1996. Páginas 138-139.

⁵ Citado en: Andreas Forer y Claudia López, en Kai Ambos, Coordinador. Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales. Profis, Giz, 2011.

la organización. De limitarse a los delitos relacionados con la pertenencia, la información que recogería el Centro de Memoria Histórica se reduciría considerablemente pues los desmovilizados no tendrían incentivos para contar toda la verdad.

Como se observa, ninguno de los instrumentos de justicia transicional que están siendo aplicados hoy en Colombia cuenta con mecanismos judiciales o extrajudiciales que contribuyan de manera efectiva al esclarecimiento de la verdad y lo que se ha logrado hasta el momento en materia de verdad es aún insuficiente. Adicionalmente, estos instrumentos no están dirigidos a la totalidad de los actores del conflicto armado interno en Colombia y eso se convierte en una debilidad importante a la hora de buscar garantizar la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas y la sociedad. Esto último nos deja en el escenario de una verdad fragmentada, parcializada, que a nivel individual no satisface el derecho de las víctimas y que a nivel de sociedad dificulta a futuro la reintegración, la reconciliación y la garantía de no repetición.

El acto legislativo incorpora la posibilidad de crear mecanismos extrajudiciales que permitan complementar el proceso penal, identificando los patrones y sistemas de criminalidad que permitieron el desarrollo de las graves violaciones a los DDHH en el conflicto armado. Así mismo, al autorizar la renuncia a la persecución penal de los casos que no sean seleccionados, el acto permite concentrar esfuerzos y recursos de judicialización en los máximos responsables, contribuyendo de manera definitiva al esclarecimiento de los hechos cometidos por estos grupos. La visión del acto es lograr la integralidad de las medidas de justicia transicional, para que el derecho de la sociedad y de las víctimas al esclarecimiento de lo ocurrido en el conflicto armado no sea entendido como el resultado de un proceso penal hoy o en 100 años, sino como la sumatoria de una sede medidas judiciales y extra-judiciales que nos conlleven a entender qué nos pasó como sociedad.

iii) Riesgo de repetición de los hechos violentos

Hasta el momento se han evidenciado dos debilidades claras de los instrumentos de justicia transicional aplicados en Colombia: un enfoque de investigación que nos acerca más a la impunidad que a la justicia y posibilidades altamente limitadas de lograr el esclarecimiento de la verdad. Pero además, si la investigación no es efectiva y no se esclarece la verdad de lo ocurrido, no será posible evitar la repetición de los hechos violentos ocurridos en el conflicto armado interno.

Como se mencionó en el segundo capítulo de esta ponencia, en Colombia nos enfrentamos al reto de diseñar mecanismos de justicia transicional con grandes impedimentos, y el mayor de ellos es sin duda la continuidad del conflicto armado interno. Precisamente si entendemos que Colombia requiere una transición que nos lleve del conflicto armado a la paz, la desmovilización, la reintegración efectiva de los excombatientes, la prevalencia de condiciones de seguridad en el territorio y en general las garantías de no repetición, adquieren un papel primordial en este proceso. Tanto el fin último de lograr la paz, como el de hacer frente a las atrocidades cometidas, y de satisfacer los derechos de las víctimas, son posibles única y exclusivamente si se garantiza la terminación del conflicto armado y la no repetición de las

violaciones cometidas. De lo contrario no hay una transición efectiva, no se satisfacen los derechos de las víctimas, y los instrumentos de justicia transicional se vuelven permanentes y ordinarios.

El problema es que los instrumentos de justicia transicional que vienen siendo aplicados en el país no dan respuesta a esta necesidad. En primer lugar, la ausencia de incentivos serios para la contribución a la verdad y las dificultades para la reintegración efectiva, han contribuido de manera directa al rearme de miembros de grupos armados ilegales. Así, los desmovilizados que ya no confían en el Estado debido al cambio constante en las reglas del juego, son absolutamente vulnerables al reclutamiento por parte de bandas criminales emergentes que delinquen en zonas en donde aún no se ha logrado la consolidación del Estado de derecho. Por otra parte, la ausencia de un enfoque investigativo que permita dilucidar los sistemas de macrocriminalidad ha impedido su desarticulación definitiva, permitiendo que nuevos grupos retomen las administración criminal del territorio.

4. Dos tradiciones jurisprudenciales en torno a la justicia transicional

Identificadas las debilidades y lecciones aprendidas ejemplarizantes que resultan de la aplicación de los instrumentos justicia transicional, este proyecto de acto legislativo responde a la necesidad de re-direccionar el enfoque de investigación, con el fin de garantizar que la rama judicial concentre sus esfuerzos de investigación y sanción en los máximos responsables” y permita el esclarecimiento, en un tiempo razonable, de los sistemas de macro-criminalidad en el marco del conflicto armado interno. Sin embargo, este re-enfoque no puede ser ajeno a la jurisprudencia establecida por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, que en distintas ocasiones han privilegiado diferentes tradiciones: en unos casos la finalidad del logro de la paz y la no repetición ha cobrado una relevancia significativa; en otros, la ponderación ha excluido estos elementos. A continuación se exploran los elementos esenciales de estas dos tradiciones jurisprudenciales.

a) La tradición “maximalista”

La tradición “maximalista” hace referencia a la interpretación de las obligaciones del Estado y la ponderación entre los valores constitucionales en contextos de transición del conflicto armado a la paz como si se tratara de situaciones de normalidad, sustentado en la premisa de que en estos contextos de conflicto o excepcionalidad la ponderación debe ser aún más estricta. Bajo este entendido por ejemplo, la paz o la no repetición son valores constitucionales que o no son incorporados dentro de la ponderación, o son incorporados sólo parcialmente.

A nivel internacional, dentro de esta tradición se inscriben algunas decisiones judiciales e informes de los órganos del sistema interamericano de DDHH que afirman que existe una obligación del Estado (inscrita en el deber de garantía⁶) de investigar y sancionar penalmente *todas* las graves violaciones

⁶ Ver, entre otros, los siguientes casos de la Corte IDH: *Caso Velásquez Rodríguez*; *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña*; *Caso de la Masacre de las Dos Erres*; *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia)*.

de Derechos Humanos⁷ y procurar, si es posible, el restablecimiento del derecho conculcado y la reparación de los daños producidos por la violación de Derechos Humanos⁸.

A nivel nacional, quizás el principal ejemplo de esta tradición jurisprudencial se encuentra en la Sentencia C-936 de 2010, mediante la cual se revisó la constitucionalidad de la Ley 1312 de 2009 que creó, entre otros, un nuevo numeral del principio de oportunidad para renunciar a la persecución penal de los desmovilizados que no hubiesen cometido delitos de lesa humanidad. La Corte Constitucional consideró que la constitucionalidad de tal norma tenía que ser analizada en un marco de política criminal ordinaria y no de justicia transicional. Así, según esta, como la norma “no es el producto directo de un acuerdo nacional para la búsqueda de la paz, que parta del reconocimiento de la existencia de una situación de violación masiva de Derechos Humanos y de la necesidad de poner fin a la impunidad [...] no resulta, en consecuencia, aplicable en esta oportunidad la metodología de la ponderación entre la justicia y la paz, a la cual ha acudido la Corte en otras oportunidades. El marco, propuesto por el propio legislador, es el de la política criminal ordinaria del Estado, y en ese ámbito se ubicará el análisis de constitucionalidad”⁹.

Esta tradición ha existido en distintos fallos tanto de la Corte Constitucional como de la Corte Suprema de Justicia, que han optado, por ejemplo, por dar un tratamiento de delito ordinario a los crímenes ocurridos en el marco del conflicto armado interno. En 1997 la Corte Constitucional consideró que incluso las lesiones y los homicidios en combate tenían que ser sancionados como delitos ordinarios¹⁰. En 2003, la Corte Suprema de Justicia consideró que no había lugar a considerar el delito de rebelión si la organización no tiene ideología solidaria orientada al bien común, sus comportamientos delictivos no tenían fines altruistas y no combatían contra el Estado¹¹ tesis que fue reiterada en pronunciamientos posteriores de esa misma corporación¹². En 2005, la Corte Suprema reiteró que la pertenencia a grupos armados al

margen de la ley cuyas finalidades fueran cometer delitos de terrorismo, narcotráfico, secuestro, extorsión, desaparición forzada, graves infracciones al derecho internacional humanitario o la conformación de escuadrones de la muerte o sicarios para la comisión de homicidios selectivos, entre otras conductas, configuraban siempre el delito de concierto para delinquir¹³. Ese mismo año, la Corte Suprema estableció que la conducta paramilitar correspondía a una situación de criminalidad común al concluir que los miembros de estos grupos no podrían ser beneficiarios de indultos o amnistías¹⁴.

Más allá de la discusión sobre el delito político, estas interpretaciones llevaron a la Corte Suprema a construir la tesis según la cual la mera pertenencia en un grupo armado organizado constituye un delito de lesa humanidad, porque se extienden los fines de la organización a cada individuo independientemente de su grado de responsabilidad, analizando las conductas delictivas de los miembros de grupos armados al margen de la ley como delitos ordinarios que no pueden ser beneficiados con indultos o amnistías. Esta tesis se consolidó en abril de 2008, cuando la Corte concluyó que “[p]ara llegar a considerar a los responsables de concierto para delinquir como autores de delitos de lesa humanidad deben estar presentes los siguientes elementos: (i) Que las actividades públicas de la organización incluyan algunos de los crímenes contra la humanidad; (ii) Que sus integrantes sean voluntarios; y (iii) Que la mayoría de los miembros de la organización debieron haber tenido conocimiento o ser consientes de la naturaleza criminal de la actividad de la organización”¹⁵. Así mismo lo reiteró la Corte Suprema en abril de 2009, señalando que “al momento de resolver cualquier petición que tenga que ver con beneficios a personas acusadas de concierto para delinquir agravado ejecutado con fines de paramilitarismo, deben observar que la jurisprudencia ha calificado reiteradamente tal punible como delito de lesa humanidad, y por tanto sometido a especiales restricciones o cautelas de acuerdo con los compromisos internacionales del Estado colombiano”¹⁶.

Más allá de los problemas jurídicos particulares en cada uno de los casos que sirven para ilustrar la tradición “maximalista”, el elemento común es que a pesar de tratarse de casos enmarcados en el contexto del conflicto armado interno, la paz y la no repetición, como finalidades de los instrumentos de justicia transicional, no son incorporados dentro la ponderación. El resultado de esta tradición es un enfoque de investigación caso a caso, hecho a hecho, en donde todas las violaciones ocurridas en el conflicto son tratadas como crímenes de lesa humanidad sin importar su generalidad o sistematicidad. Los riesgos de impunidad, no esclarecimiento de la verdad y repetición cobran especial relevancia en un contexto de violencia masiva, cuyo legado de violaciones es enfrentado bajo esta tradición.

⁷ Ver, entre otros, los siguientes casos de la Corte IDH: *Caso Velásquez Rodríguez*; *Caso Cabrera García y Montiel Flores*; *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia)*.

⁸ Ver, entre otros, los siguientes casos de la Corte IDH: *Caso Velásquez Rodríguez*; *Caso Garibaldi Vs. Brasil*; *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia)*.

⁹ C. Const, C-936/2010, L.E. Vargas.

¹⁰ C. Const, C-456/1997, J. Arango.

¹¹ CSJ, S. Penal, 10/09/2003, r21343, A. Pérez. Al respecto señalo: ‘si la organización’ que ‘afilia’ o ‘afilió’ al procesado no tiene ninguna ideología solidaria orientada al bien común; si agrede a los habitantes habituales de determinada zona (...); si realiza comportamientos delictivos que no obedecen a una finalidad altruista; si toma como víctimas al ciudadano común y corriente; si no combate’ o ‘lucha’ contra el Estado; y si no le interesa maltratar al establecimiento sino a los integrantes de la sociedad, por ningún motivo se puede afirmar que su hipotético delito sea el de rebelión”.

¹² Ver CSJ Penal, 19/05/2004, r22103, E. Lombana, que señala lo siguiente: “el actuar ilícito de los milicianos no sólo se dirige contra los miembros de la fuerza pública por la confrontación ideológico política, sino que también victimizan al vecindario y la ciudadanía para satisfacer pasiones personales y egoístas, en actos que en nada asemejan un combate, ni tienen que ver con el proselitismo armado”.

¹³ CSJ Penal, 18/10/2005, r24312, Y. Ramírez.

¹⁴ CSJ Penal, 11/07/2005, r26945, Y. Ramírez. “quienes hayan estado vinculados a los grupos paramilitares o de autodefensa, cualquiera sea el grado de participación en la organización y en los delitos cometidos por cuenta de la misma, no pueden ser beneficiarios de amnistía [o] indulto”.

¹⁵ CSJ Penal, 10/04/2008, r29472, Y. Ramírez.

¹⁶ CSJ Penal, 01/04/2009, r31421 Y. Ramírez.

b) La tradición de “justicia transicional”

En contraposición a la tradición ‘maximalista’, tanto la Corte Constitucional como la Corte Suprema de Justicia también han recurrido en distintos momentos a una interpretación jurisprudencial en donde las obligaciones del Estado y la ponderación entre valores constitucionales en contextos de transición, ha respondido a las particularidades de una situación de violaciones masivas a los derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. En estos casos, la paz y la no repetición son valores constitucionales que han sido incorporados en la ponderación.

A nivel internacional, si bien esta tradición no ha estado presente de manera preponderante en el Sistema Interamericano, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha avalado mecanismos judiciales y extrajudiciales de justicia transicional, y por tanto ha aceptado que los estándares del derecho a la justicia se interpretan de manera distinta en estos contextos. En este sentido, la Corte IDH ha reconocido la importancia de los procesos de justicia transicional para proteger los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Precisamente, y a pesar de la importancia del concepto de reparación integral para la Corte IDH, este Tribunal ha avalado procesos de reparación en marcos de justicia transicional como suficientes para reparar violaciones a los Derechos Humanos (*Almonacid Arellano c. Chile*). La jurisprudencia de la Corte IDH no prohíbe los beneficios penales o la creación de mecanismos extra-judiciales que eventualmente permitan cumplir los estándares internacionales de investigación y sanción en marcos de justicia transicional. De hecho, en los pocos casos en los que la Corte IDH ha conocido de mecanismos de justicia transicional que no implican una violación de la prohibición de auto-amnistía, ha considerado que estos mecanismos no son contrarios *per se* a las obligaciones que surgen de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (*La Rochela c. Colombia*). Igualmente, en el caso de Colombia, la Corte ha reconocido que el país debe tener la oportunidad para implementar los mecanismos de justicia transicional de manera que se reconozcan adecuadamente los derechos de las víctimas (*La Rochela c. Colombia*).

A nivel nacional, esta tradición ha sido liderada por la Corte Constitucional que tanto en la sentencia de revisión de constitucionalidad de la Ley 975 de 2005, como de la de revisión de la Ley 1424 de 2010, ha reiterado que la ponderación en circunstancias de conflicto armado es distinta a aquella que ocurre en situaciones de normalidad. Así, en la 0-370 de 2006, la Corte advirtió que “el método de ponderación es apropiado para la resolución de los problemas que plantea este caso, por cuanto no es posible materializar plenamente, en forma simultánea, los distintos derechos en juego, a saber, la justicia, la paz, y los derechos de las víctimas”¹⁷.

En el mismo sentido lo reiteró recientemente la Corte en la Sentencia 0-771 de 2011, según la cual

“el alcance y contenido de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, (...) podría en casos concretos presentar algunas diferencias dependiendo de si los hechos punibles de

*cuya comisión ellos se derivan han de investigarse y juzgarse dentro de un contexto que pudiera denominarse ordinario, o en cambio concurren circunstancias bajo las cuales resultaría válida la aplicación de instituciones de justicia transicional, las que por su misma naturaleza han de considerarse excepcionales. Se trata de un sistema o tipo de justicia de características particulares, que aspira a superar una situación de conflicto o postconflicto, haciendo efectivos en el mayor nivel posible, los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas frente a un pasado de graves y sistemáticas violaciones de los Derechos Humanos, teniendo como límite la medida de lo que resulte conducente al logro y mantenimiento de la paz social. En este sentido, la justicia transicional se ocupa de procesos mediante los cuales se realizan transformaciones radicales a una sociedad que atraviesa por un conflicto o postconflicto, que plantean grandes dilemas originados en la compleja lucha por lograr un equilibrio entre la paz y la justicia. El propósito fundamental es el de impedir que hechos acaecidos en el marco de un conflicto vuelvan a ocurrir, motivo por el cual su función se concentra en el conocimiento de la verdad y en la reparación, buscando así dar respuesta a los problemas asociados a un conjunto de abusos en contra de los derechos humanos, en un contexto democrático y aplicando medidas de naturaleza judicial o no judicial, a los responsables de los crímenes”*¹⁸.

La teoría según la cual las conductas delictivas relacionadas con el conflicto armado no pueden ser tratadas como conductas ocurridas en situaciones de normalidad viene siendo expuesta desde la década de los noventa por varios Magistrados que han salvado el voto. Así, por ejemplo, en 1994 los Magistrados Carbonell, Cifuentes, Martínez y Gaviria suscribieron una aclaración de voto en la que advirtieron que “en determinadas circunstancias históricas sólo el legislador por expresa disposición Constitucional, podrá determinar qué comportamientos socialmente reprochables merecen ser considerados como delitos políticos atendiendo al interés general y en búsqueda de asegurar la convivencia pacífica. En tales circunstancias, si los motivos de conveniencia pública lo hacen necesario, podrá establecer que el secuestro es conexo con el delito político para asegurar la paz entre los colombianos”¹⁹. Similarmente, en 1997 los Magistrados Martínez y Gaviria salvaron el voto, para advertir que el delito político debe implicar la absorción de los delitos comunes cometidos en combate, porque separarlos hace inviable el privilegio punitivo del rebelde. Según ellos, “los hechos punibles cometidos en combate por los rebeldes no son sancionados como tales sino que se subsumen en el delito de rebelión, (...) pues es la única forma de conferir un tratamiento punitivo benévolo a los alzados en armas”²⁰. Así mismo, la Corte Suprema de Justicia, en el 2006 estableció que se debía dar tratamiento de delito político a aquellas conductas relacionados con la pertenencia a un grupo armado al margen de la ley que ejerza operaciones militares en una parte del territorio dirigidas contra las fuerzas regulares o contra otros grupos armados cuando

¹⁸ C. Const. C-771/2011, N. Pinilla.

¹⁹ C. Const. 0-069/1994, SV A. Carbonell, E. Cifuentes, A. Martínez y C. Gaviria.

²⁰ C. Const. 0-456/1997, SV A. Martínez y C. Gaviria.

¹⁷ C. Const. 0-370/2006, MJ, Cepeda.

atentando contra el régimen constitucional estas conductas están vinculadas a los objetivos perseguidos por dicho grupo ilegal²¹.

Es importante resaltar que esta posición que surgió por medio de los salvamentos y aclaraciones de voto de algunos Magistrados, fue retomada por la Sala Plena de la Corte Constitucional en 2002, cuando esta revisó la constitucionalidad del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional. A través de la Sentencia C-578 la Corte señaló que la ratificación del estatuto no implica “un obstáculo para futuros procesos de paz y de reconciliación nacional en donde se consideren medidas como los indultos y las amnistías con sujeción a los parámetros establecidos en la constitución y en los principios y normas de derecho internacional aceptados por Colombia”²².

Por último, la Corte Suprema de Justicia ha hecho énfasis en la importancia de priorizar la investigación de crímenes de sistema en contextos de justicia transicional, dándole un enfoque distinto a aquél de la investigación en el marco de situaciones de normalidad. Al respecto, la Corte afirmó que la sentencia en el marco de un proceso de Justicia y Paz debe “identificar la actuación del desmovilizado al interior del grupo armado y del frente al que pertenecía, sus actividades, la estructura de poder interna, el modelo delictivo de ese grupo, las órdenes impartidas y los planes criminales trazados, para contextualizar los delitos por los que se condena dentro del ataque generalizado y sistemático a la población civil”²³.

Al igual que en el caso de la tradición “maximalista”, los ejemplos jurisprudenciales que aquí se exponen responden a problemas jurídicos de diversa índole, pero tienen en común la referencia al caso concreto de la existencia de un conflicto armado, y la consecuente inclusión de la paz y la no repetición como elementos esenciales en la ponderación.

c) La tradición jurisprudencial para el logro de los fines de la justicia transicional

De cara a estas dos tradiciones jurisprudenciales el proyecto de acto legislativo que se presenta para primer debate (segunda vuelta) busca resolver la tensión existente en la jurisprudencia, aclarando que en situaciones de transición como la colombiana, la interpretación debe responder a la tradición de justicia transicional. Si bien la tradición “maximalista” es la ideal en situaciones de normalidad, en situaciones de conflicto armado interno, en las que la masividad de los crímenes cometidos exige un tratamiento extraordinario, los diferentes capítulos del conflicto armado se van cerrando de manera sucesiva, y en donde la desmovilización y reintegración efectiva de los excombatientes son elementos esenciales para la garantía de no repetición; la tradición de justicia transicional es la que mejor pondera los distintos valores constitucionales en juego y más importante aún, la que mejor permite garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas.

Como fue establecido en el segundo capítulo de esta ponencia, en transiciones como la colombiana, los fines de la justicia transicional incluyen tanto la importancia de hacer frente a las violaciones ocurridas, garantizando la satisfacción de los derechos de

las víctimas; como facilitar la terminación efectiva de ese conflicto a través de la desmovilización de los actores armados, y a partir de ello, las medidas necesarias para garantizar la no repetición. Sólo la segunda tradición jurisprudencial planteada en este capítulo permite que los instrumentos de justicia transicional cumplan al mismo tiempo estos dos tipos de fines. El riesgo de comprometerse con la tradición maximalista en un contexto de violaciones masivas es que resulte imposible satisfacer los derechos de las víctimas y garantizar la no repetición.

Por otra parte, como ya se exploró en el tercer capítulo de esta ponencia, la interpretación maximalista no conduce a mayores estándares de garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Las investigaciones hechas a hecho conllevan impunidad si no hay una política de priorización y selección de los más responsables por la comisión de los hechos más atroces. Así mismo, sin la implementación de mecanismos alternativos a los judiciales no es posible develar los sistemas de macrocriminalidad, porque la investigación penal se limita la responsabilidad individual por hechos aislados.

Por eso la interpretación constitucional apropiada para la transición en Colombia es aquella de la justicia transicional, que permite al mismo tiempo hacer frente a las violaciones ocurridas en el conflicto armado a través de la satisfacción de los derechos de las víctimas, facilitar la terminación efectiva del conflicto, y fortalecer el Estado de Social de Derecho.

5. Medidas necesarias para el re-enfoque

A lo largo de esta ponencia se ha evidenciado la necesidad de un re-enfoque en la aplicación de los diferentes instrumentos de justicia transicional. Para ello este proyecto de acto legislativo presenta cuatro medidas necesarias para lograr los distintos fines de la justicia transicional.

Estas medidas suponen reformar la Constitución por distintas razones. En primer lugar es necesario garantizar, desde el nivel constitucional, que las herramientas jurídicas que se desarrollen para el logro de la paz estén bajo el paraguas de la justicia transicional. Así, sólo la constitucionalización de la justicia transicional permite darle herramientas a los poderes públicos para diseñar e implementar una estrategia coherente que articule los distintos instrumentos y autorice un tratamiento excepcional y temporal a las violaciones masivas producto del conflicto armado interno. En particular, sólo la constitucionalización del conflicto armado interno, como marco para definir el espacio transicional, permite definir de qué transición estamos hablando, y quiénes podrán participar en los instrumentos de justicia transicional que se diseñen. Así mismo, sólo desde el nivel constitucional es posible autorizar la creación de mecanismos extrajudiciales de investigación y sanción y establecer que en contextos de justicia transicional sea posible no procesar penalmente todos y cada uno de los hechos y juzgar a todos y cada uno de los responsables. Finalmente, sólo desde el nivel constitucional es posible resolver la tensión existente en la jurisprudencia.

a) La participación de todas las partes del conflicto armado para garantizar la integralidad de los instrumentos de justicia transicional

Debido a que en Colombia enfrentamos una transición gradual del conflicto armado interno a la paz,

²¹ CSJ Penal, 18/04/2006, r25317, M. Pulido.

²² C. Const, C-578/2002, MJ. Cepeda.

²³ CSJ Penal, 31/07/2009, r31539, A. Ibáñez.

los instrumentos de justicia transicional deben también *gradualmente* contar con la participación de todas las partes del conflicto armado: grupos paramilitares, grupos guerrilleros y agentes del Estado. De lo contrario, los fines de estos instrumentos, y especialmente los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación serán alcanzados sólo parcialmente. Lo anterior no significa que deban ser aplicados los mismos instrumentos a todas las partes, ni que estos instrumentos deban ser implementados en el mismo momento y bajo los mismos criterios. Las diferencias y especificidades deben ser definidas por la ley, como resultado de un proceso democrático y teniendo en cuenta el mayor nivel de responsabilidad de los agentes del Estado. En el caso de los agentes del Estado, sería imposible pensar en aplicarles instrumentos de justicia transicional antes de la terminación del conflicto armado interno.

Sin embargo, hoy no existe un marco jurídico que permita diseñar y aplicar instrumentos de justicia transicional respecto de todas las partes del conflicto (especialmente en relación con agentes del Estado), lo cual genera serios desbalances y desincentiva el esclarecimiento pleno de la verdad. De ahí que sea necesario un marco constitucional que, a través de la inclusión del concepto de conflicto armado permita delimitar el contexto y uso de los instrumentos de justicia transicional e impedir su extensión a hechos y personas que estén por fuera de este marco. Estos instrumentos sólo son viables y legítimos para la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas en tanto permitan cerrar los distintos capítulos del conflicto armado interno en un tiempo razonable.

Si bien hoy existe un consenso respecto de la posibilidad de aplicar instrumentos de justicia transicional a los miembros de las guerrillas y de los grupos paramilitares, la posible aplicación de estos instrumentos a agentes estatales ha generado controversia. Sin embargo, la participación de los agentes estatales en mecanismos de justicia transicional, a la terminación del conflicto, permitirá garantizar el derecho a la verdad y a la reparación de las víctimas de *todas* las partes del conflicto y de la sociedad en general. Por su naturaleza, los instrumentos de justicia transicional permiten generar incentivos importantes para que quienes participen de estos contribuyan a la construcción de una verdad completa. Sin la versión de los agentes estatales, la narración se quedará incompleta, lo que no permitirá que se garantice el derecho de las víctimas y de la sociedad a conocer la verdad. En este sentido la implementación efectiva de la Ley de Víctimas depende que los agentes estatales sean incluidos como sujetos de algunas medidas de justicia transicional.

Pero quizás una de las cuestiones más importantes es que la participación de agentes estatales en los instrumentos de justicia transicional es indispensable para garantizar la no-repetición de la violencia y que la paz sea sostenible: excluirlos supone un desbalance entre los beneficios otorgados a las distintas partes en el conflicto, lo que podría dificultar la reconciliación y generar situaciones de desestabilización política. En este sentido la participación de los agentes contribuiría al logro de los distintos fines de la justicia transicional.

Ahora bien, la participación de todos los actores del conflicto armado en los instrumentos de justicia

transicional no sólo no es incompatible con las obligaciones internacionales de Colombia, sino que por el contrario contribuye al cumplimiento efectivo de esas obligaciones. En efecto, como se pudo evidenciar en el tercer capítulo de esta ponencia en relación con las debilidades que ha tenido la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, en la medida en que las investigaciones sigan teniendo un enfoque “hecho por hecho” y caso por caso, la consecuencia más probable será la impunidad, la insatisfacción de los derechos de las víctimas, y el debilitamiento del Estado Social de Derecho. Una impunidad por lo demás acompañada de niveles muy bajos de esclarecimiento de los contextos y patrones, debido a la falta de incentivos para participar activamente en la construcción de dichos contextos. Por ello, la participación diferenciada de agentes del Estado en los instrumentos de justicia transicional permitirá una garantía más efectiva de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas y la sociedad, en cumplimiento de las obligaciones internacionales de Colombia.

Por último, las experiencias comparadas de justicia transicional (muchas diseñadas con el apoyo de las Naciones Unidas), demuestran que la inclusión de los agentes estatales en los distintos instrumentos de justicia transicional resulta importante para el éxito de los procesos. Algunos ejemplos de inclusión de agentes estatales en mecanismos de justicia transicional incluyen los siguientes:

- En Ruanda se estableció un sistema de reducción de sentencia y subrogado por trabajo comunitario (por la mitad de la pena), para la segunda y tercera categorías de perpetradores²⁴ en las *gacaca courts* (incluyendo las Fuerzas Militares).

- La Misión de Naciones Unidas en Bosnia estableció sanciones extrajudiciales para los servidores públicos involucrados en las atrocidades.

- Varias disposiciones de amnistías condicionales tales como las de Suráfrica, Burundi y Algeria han incluido a las Fuerzas Militares.

- En el Perú una de las labores más importantes de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación fue analizar la responsabilidad de la Fuerza Pública en las violaciones a los derechos humanos. Por ello, dentro de las recomendaciones más importantes de la Comisión se incluyó la del “afianzamiento de la autoridad democrática y de instituciones democráticas, incluidas la reforma de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, y los servicios de inteligencia para asegurar un liderazgo civil y democrático de las tareas de defensa nacional y seguridad interna”.

- En Timor Oriental las personas consideradas “menos responsables” de las violaciones, incluidas las FFMM, podían participar de mecanismos extrajudiciales.

- Una comisión *ad hoc* en El Salvador, en el marco del proceso de paz, revisó los documentos relativos a violaciones a Derechos Humanos por parte de las Fuerzas Miliare y por medio de un documento confidencial dirigido al Presidente y al Secretario General de las Naciones Unidas recomendó la remo-

²⁴ Segunda categoría: Asesinos, tentativa de homicidio y otros ataques sin intención de matar/Tercera categoría: Ofensas contra la propiedad. Pueden ser objeto de contrato de transacción para no ser juzgados.

ción de más de 100 miembros de las Fuerzas Militares por su involucramiento en abusos en el pasado²⁵.

• En República Checa, Lituania, Alemania, Francia, Italia, Grecia, y Bosnia, las purgas administrativas han removido de sus cargos y posiciones del sector público e incluso del sector privado, a miles de agentes del Estado que estaban asociadas con los crímenes del pasado después de procesos llevados a cabo a través de mecanismos extrajudiciales de investigación y sanción en marcos de justicia transicional.

b) El tratamiento diferenciado para cada una de las partes del conflicto garantizará el debido balance en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de Colombia

Tal como lo afirma el proyecto de acto legislativo, el tratamiento que se debe dar a las distintas partes del conflicto armado en el marco de los instrumentos de justicia transicional debe ser *diferenciado*. Este tratamiento diferenciado se justifica no sólo en la distinta naturaleza de cada uno de las partes del conflicto, sino también en las distintas obligaciones internacionales que tiene Colombia respecto de cada uno de los actores.

Autorizar constitucionalmente que ese tratamiento sea *diferenciado* permite garantizar que en diversos momentos socio-políticos, y atendiendo a los diferentes tipos de obligaciones del Estado colombiano, la solución jurídica para cada una de las partes sea distinta. Por ejemplo, las leyes de *auto-amnistía* son contrarias al derecho internacional²⁶. El proyecto de acto legislativo no otorga beneficios inmediatos ni pretende que a futuro se otorgue una *auto-amnistía* a los agentes estatales. Por el contrario, el tratamiento diferenciado para las partes en el conflicto no sólo permite sino que exige (en virtud de la figura del bloque de constitucionalidad), proscribir la posibilidad de estas *auto-amnistías*. Sin embargo, no existe una prohibición internacional de dar otros beneficios jurídicos a los agentes estatales en marcos de justicia transicional. Es a estos *otros* beneficios, los cuales serán discutidos en su momento y definidos por el legislador, a los que estaría apuntando el acto legislativo.

Adicionalmente, la responsabilidad de los agentes estatales es indudablemente mayor que la de los grupos armados al margen de la ley por la función constitucional que les ha sido encomendada. La Corte Constitucional de Colombia ha afirmado por ejemplo que:

“Es que lo que en verdad diferencia los estatutos disciplinarios de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional frente a los demás regímenes de esta clase, es la descripción de las faltas en que pueden incurrir sus miembros y las sanciones que se les pueden imponer, precisamente por la índole de

*las funciones que están llamados a ejecutar, las que no se identifican con las de ningún otro organismo estatal”*²⁷. (Subrayas fuera de texto).

*“Tratándose de los miembros de la fuerza (...) en razón a las especiales funciones que le han sido asignadas, relacionadas con la defensa de la soberanía y el orden constitucional, el mantenimiento del orden público y la convivencia pacífica, los artículos 217 y 218 Superiores facultan al legislador para establecer un régimen disciplinario especial (...) ... se justifica por la particular actividad que les compete desarrollar en favor de la conservación del Estado de Derecho y que en ningún caso se identifican con las asignadas a las otras entidades del Estado (...)”*²⁸.

*“Estos dos elementos adicionales –que el delito sea cometido por un miembro de la fuerza pública y que esté relacionado con la prestación del servicio– ponen de presente que la conducta regulada no es igual [a la contenida en la legislación ordinaria], y que por ello bien puede merecer una represión más severa. En efecto, ¿quién duda que es más reprochable introducirse en una habitación ajena vistiendo el uniforme militar y estando en servicio activo, que hacerlo por fuera de esas circunstancias? ¿O causar lesiones personales en tales condiciones? Evidentemente la violación del principio de igualdad, que se produce cuando el legislador determina distintas consecuencias jurídicas para un mismo comportamiento, no se da en el presente caso, pues no existe en realidad un mismo supuesto de hecho al cual se le asignen consecuencias jurídicas dispares, sino diferentes comportamientos sancionados de manera distinta y más gravosa para aquellos casos en los que se exige una mayor responsabilidad en razón de la calidad del sujeto activo y del servicio que presta (...) Sobre estas diferencias en el comportamiento tipificado en cada uno de los estatutos penales, el concepto del Procurador General es elocuente cuando afirma: “Por esta razón existen dos elementos adicionales en cada uno de los delitos demandados, esto es, el sujeto activo y la relación funcional, que no sólo inciden en la competencia, sino que aumentan el reproche que merece la conducta, toda vez que existe una relación de sujeción especialísima entre el Estado y los militares que justifica una mayor exigencia en el desempeño de la actividad militar”*²⁹.

“Con respecto a la diferencia entre actuaciones de militares y actuaciones de civiles (...) El propio Congreso, en el ejercicio de sus funciones constituyentes, reconoció esta realidad que establece diferencias apreciables entre las responsabilidades y deberes que se predicen de un ciudadano y las de un miembro de la Fuerza Pública, circunstancia que tiene claras consecuencias en materia penal. Así, al proponer algunas reformas al texto original del artículo 221 de la Constitución Política –contenidas en el Acto Legislativo número 2 de 1995– el Congreso señaló que la legislación sustantiva militar “contempla una serie de delitos especiales muy característicos de la naturaleza de la institución militar”, pues sólo un militar, “sabe las grandes consecuencias que tiene para sus compañeros y para el servicio el incumplimiento de sus deberes (...) El fin que persiguen dichas disposi-

²⁵ En Kritz, Neil J. Coming to terms with atrocities: a review of accountability mechanisms for mass violations of human rights. 59 Law & Contemp. Probs. 127, 1996, página 140.

²⁶ Ver por ejemplo la jurisprudencia de la Corte Interamericana (Caso Barrios Altos Vs Perú; Caso de la Masacre de las Dos Erres; Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia)). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha concluido en casos relativos a Argentina²⁶, Chile²⁶, El Salvador²⁶, Haití²⁶, Perú²⁶ y Uruguay²⁶ la contrariedad de las leyes de *auto-amnistía* con el derecho internacional.

²⁷ Sentencia C-796 de 2004, Corte Constitucional. (Cita sentencias C-310 de 1997 y C-088 de 1997).

²⁸ Idem.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-361 de 2001.

ciones es legítimo en la medida en que propenden la creación de un proceso célere encaminado a determinar la responsabilidad de servidores del Estado a quienes se les encomiendan actividades esenciales relacionadas con la defensa de la soberanía, la integridad del territorio y del orden constitucional (...) del tipo de servicio que prestan, el cual se rige por altos criterios de integridad, orden y disciplina”³⁰.

El tratamiento diferenciado permitirá que los beneficios y medidas de justicia transicional atiendan a estos criterios de mayor responsabilidad. Ahora, como se ha insistido, estas medidas no tienen un carácter inmediato sino que deberán ser debatidas y especificadas en su momento por el legislador.

Por último, el marco jurídico diseñado por el acto legislativo garantiza que no se iguale a los agentes estatales con los grupos armados organizados al margen de la ley. Se trata de abrir la puerta para que sea posible diseñar mecanismos propios para cada una de las partes y que respeten las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia.

c) La selección positiva de los máximos responsables para su persecución penal y la consecuente renuncia a la persecución penal de los no seleccionados

Los instrumentos de justicia transicional, en particular aquellos dirigidos hacia la persecución penal, deben concentrar esfuerzos y recursos en la persecución de “los máximos responsables” de la comisión de graves crímenes, según los criterios que el legislador determine en su momento.

Como ya se expuso en esta ponencia, actualmente existe consenso entre los doctrinantes internacionales sobre que en contextos de justicia transicional no es posible investigar y juzgar todos y cada uno de los hechos que ocurrieron en un conflicto armado, ni sancionar a todas y cada una de las personas que participaron en éste. La investigación caso por caso, antes que garantizar justicia, genera una situación de impunidad y no permite satisfacer los derechos de las víctimas. Pero más grave aún, la *atomización* de las investigaciones que resulta del esfuerzo caso por caso, conlleva un mayor y más grave tipo de impunidad: la de los principales responsables.

El enfoque investigativo actual, caso por caso y de hechos aislados, no permite a la Fiscalía General de la Nación esclarecer patrones y contextos regionales de la operación de los distintos actores del conflicto, lo que resulta necesario para garantizar los derechos de las víctimas y de la sociedad en las investigaciones de justicia transicional. Para cambiar ese enfoque es necesario concentrar esfuerzos y recursos en los casos de los “máximos responsables” y esclarecer el sistema de macro-criminalidad en el que ocurrieron –como es la práctica internacional–. La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos tales como el de *Manuel Cepeda c. Colombia* ha afirmado que las violaciones sistemáticas deben ser investigadas tomando en cuenta el contexto y con una estrategia que permita develar las estructurales criminales detrás de los crímenes³¹.

Las interpretaciones radicales del principio de legalidad en estos contextos conducen a mayor impunidad en tanto los recursos sólo son suficientes para investigar a unos cuantos, sin tener en cuenta la importancia de esos casos para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas. En este sentido, aplicar criterios de selección y priorización contribuye tanto al esclarecimiento de los motivos, contextos y patrones, como a garantizar la no repetición, ya que es posible dedicar esfuerzos y recursos para atender la criminalidad del presente, disuadir la del futuro y fortalecer el Estado Social de Derecho.

Como lo ha afirmado el Secretario General de Naciones Unidas “[a] la postre, después de un conflicto la gran mayoría de los autores de infracciones graves de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario nunca son sometidos a juicio, ya sea en el país o en el exterior. Por ello la política de enjuiciamiento debe ser estratégica, basarse en criterios claros y tener en cuenta el contexto social, por ejemplo, la necesidad de limitar la culpabilidad de los autores de delitos menos graves y apoyar su reforma y reinserción”³².

El esclarecimiento de los patrones y sistemas de violaciones masivas permitirá a su vez mejorar de manera significativa la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad: se sabrá quiénes fueron los verdaderos responsables. Como lo afirma la “Estrategia de Persecución de la Corte Penal Internacional”, la selección de casos “proporciona una muestra que es un reflejo de los incidentes más graves y de los principales tipos de victimización”³³. En el mismo sentido el ICTJ ha afirmado que una “cuidadosa selección de algunos casos puede ayudar a generar el impulso necesario al alimentar el debate público y el conocimiento de cómo estos espacios se conectan y la dirección que deben tomar las reformas”³⁴. Es el legislativo el que determinará cuáles son los criterios de selección, pero será la Fiscalía la que en ejercicio de la acción penal decidirá sobre la aplicación o no de los criterios de selección positiva a un caso en concreto, y por lo tanto sobre la posibilidad de renunciar a la acción penal en los casos no seleccionados.

A su vez, las estrategias de selección pretenden contribuir de manera efectiva a la protección de la justicia como valor, en tanto se de paso al esclarecimiento judicial efectivo de quienes ostentan la mayor responsabilidad por los crímenes cometidos. Así, las medidas incorporadas en este acto legislativo, como ya se ha afirmado, son estrategias de lucha contra la impunidad. Las lecciones aprendidas del proceso de Justicia y Paz, y de los distintos marcos jurídicos utilizados para resolver la situación jurídica de los

³² Consejo de Seguridad, Naciones Unidas, “El Estado de Derecho y la Justicia de Transición en Sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe al Secretario General”. S/2004/616, 3 de agosto de 2004.

³³ International Criminal Court, Prosecutorial Strategy 2009-2012, The Office of the Prosecutor, febrero de 2010. En: http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/66A8CDC-3650-4514-AA62-D229D1128F65/281_506/OTPPProsecutorialStrategy20092012_3.df Traducción libre.

³⁴ Transitional Justice and Development: making connections. Editado por Pablo de Greiff y Roger Duthie. http://www.ssrc.org/workspace/images/crm/new_publication_3/%7B1ed88247-585f-de_11-bd80-001cc477ec70%7D.df

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-178 de 2002.

³¹ Ver Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C N° 213, párr. 101.

menos responsables, nos permiten concluir que si no implementamos medidas para priorizar y seleccionar los casos de los más responsables y creamos mecanismos extrajudiciales que permitan esclarecer el contexto general de las violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado, estaremos cada vez más cerca a la impunidad. El esclarecimiento de los casos de los más responsables contribuye a satisfacer de manera más efectiva los derechos de todas las víctimas. Es cierto que un gran número de víctimas no conocerán quién perpetró directamente el crimen en contra de su familiar, pero podrán entender por qué sucedió, quién lo planeó, cuál fue la estructura detrás de esos crímenes, y en el marco de qué contexto y patrón de victimización. En cualquier caso, independientemente de qué casos sean priorizados y seleccionados, serán satisfechos los derechos de todas las víctimas a través de estrategias integrales como el programa administrativo de reparación integral que crea la Ley 1448 de 2011 y los mecanismos extrajudiciales de esclarecimiento de la verdad, como el Centro de Memoria Histórica.

Ahora bien, aunque la reforma a la Ley de Justicia y Paz que cursa en el Congreso de la República contempla la posibilidad de priorización de casos; esta priorización –sin selección (es decir, sin aplicar la cesación de la acción penal)– no es suficiente para garantizar de manera efectiva los derechos de las víctimas. Como ya se expuso en el tercer capítulo de esta ponencia, sin cesación de la acción penal de los casos no priorizados, las víctimas de los casos no priorizados se aferrarán a que su caso individual sea resuelto y se establezca el directo responsable, en vez de hacerse parte en el proceso del más responsable, donde aunque no se esclarecerá quién cometió el crimen en particular, sí se determinará por qué y bajo las órdenes de quién. Si no hay cesación de la acción penal, los fiscales no pueden legalmente concentrarse en los más responsables, porque están obligados a avanzar todos los procesos a la vez, lo cual impide el esclarecimiento de patrones y contextos y por lo tanto es contrario al fin de satisfacer el derecho de las víctimas y de la sociedad a la verdad.

Por otra parte, la priorización sin selección implica que algunas víctimas tendrán el papel de *testigos perpetuos* en la medida en que los juicios no podrán ser adelantados en plazos razonables. Como lo afirman algunos autores “la multiplicación de juicios conlleva una re-victimización de las personas que sufrieron los hechos y que ahora son convocadas como testigos. En cada uno de estos juicios, aún en los pequeños, hay que probar no sólo el hecho puntual que se juzga, sino el sistema de represión y la actuación del acusado dentro de él. La principal prueba en estos juicios es el testimonio de los sobrevivientes. Muchas de estas personas ya fueron convocadas a declarar en múltiples ocasiones y no es posible condenarlas a ese papel de testigos perpetuos, en el que tienen que narrar una y otra vez sus traumáticas experiencias”³⁵.

Resulta importante aclarar que en la medida en que todos los casos no priorizados estarán sometidos a procesos extrajudiciales de investigación y san-

ción, no se trata de indultos y amnistías. No es una amnistía porque habrá una investigación, y no es un indulto porque habrá una sanción.

Así, los criterios de selección deben ser usados para concentrarse en la investigación penal de los máximos responsables de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, permitiendo en consecuencia renunciar a la persecución penal de los casos no seleccionados. Por eso el texto que se propone para discusión establece que los criterios de selección son para “centrar los esfuerzos de investigación penal en los máximos responsables de delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad” y que sólo es posible “autorizar la renuncia a la persecución penal de los casos no seleccionados”. Es decir, que con base en los criterios que define el legislador, la Fiscalía podría renunciar a la persecución penal de todas aquellas conductas que no sean seleccionadas. El resultado de esa renuncia es que no sería posible proceder penalmente, ni el sistema de justicia transicional ni el sistema ordinario, por los hechos a los que se renuncia, salvo que haya lugar a la revocatoria de esa renuncia. Ahora bien, resulta importante garantizar que sea el legislador el que determine quiénes serán considerados los “máximos responsables”, ya que no sólo no es un concepto que esté definido con claridad por el derecho internacional, sino que incluso puede variar de grupo a grupo, de acuerdo con la manera como se organizaron y planearon los crímenes. Como lo sugieren algunos autores, los máximos responsables pueden ser incluso mandos medios (no fácilmente reemplazables) que, además de recibir órdenes de sus comandantes, tenían poderes para dar ciertas órdenes a sus propios subordinados³⁶.

Finalmente, las experiencias internacionales demuestran que incluso ante contextos de violencia masiva, los procesos de justicia transicional exitosos se concentran en la judicialización de los casos que impliquen a los más responsables y esclarezcan los hechos más atroces. Así:

- El Gobierno de Guatemala suscribió en 2006 el “Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala (CICIG)”. Una de las estrategias centrales de este acuerdo fue la selección de casos para la persecución penal. Esta política se concentró en “la selección de casos complejos y paradigmáticos, capaces de ser modelos ejemplificativos del potencial y capacidad del sistema de justicia guatemalteco, que sin duda se encuentra bloqueado y sobrecargado por los elevados y crecientes índices de criminalidad que no generan ningún efecto disuasorio y que contribuyen a la pérdida de confianza de la población guatemalteca en sus instituciones en un círculo vicioso de impunidad”³⁷.

- En el acuerdo suscrito entre Naciones Unidas y Sierra Leona para la creación de una jurisdicción

³⁵ Pablo F. Parenti e Iván Polanco, Argentina, En Kai Ambos (coord.), selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales, Giz-Profis: Bogotá: 2011 pág. 170.

³⁶ Kai Ambos “The Fujimori Judgment, Journal of International Criminal Justice (2011), página 151.

³⁷ Carlos Castresana Fernández, Renata Deado-Schenk, María José Ortiz y Thomas Pastor, La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala; En Kai Ambos (coord.), selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales, Giz-Profis: Bogotá: 2011, página 188.

mixta, nacional e internacional se estableció con claridad un criterio de selección. Así, las investigaciones se concentraron en aquellos más responsables de graves violaciones al derecho internacional humanitario y a la ley de Sierra Leona. Este criterio de selección se estableció por recomendación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas³⁸.

• En Bosnia, como lo afirma la doctrina más autorizada “los análisis preliminares sugieren que en resumidas cuentas los casos de crímenes internacionales centrales que tienen que ser tramitados (...) involucran entre 10.000 y 13.000 sospechosos. Frente a tal escenario la necesidad de criterios para la selección y asignación de prioridad de casos de crímenes internacionales centrales se ha convertido en una de las principales preocupaciones”³⁹. Esta experiencia “es relevante no sólo porque ByH es quizás la primera jurisdicción territorial donde el tema de la selección y asignación de prioridad de casos ha sido explícitamente afrontado, sino también porque se ha avanzado sustancialmente en la formulación y justificación de los criterios, de manera tal que constituye un precedente de gran importancia para otras jurisdicciones territoriales”⁴⁰.

d) El diseño y la implementación de mecanismos extrajudiciales de investigación y sanción

El proyecto de acto legislativo autoriza al legislador a diseñar instrumentos tanto judiciales como extrajudiciales de investigación y sanción para el logro de los fines de la justicia transicional. Esta posibilidad ya ha sido contemplada de manera expresa por el legislador en Colombia. En efecto, tal como lo afirma el artículo 8° de la Ley 1448 de 2011 –Ley de Víctimas–:

*Artículo 8°. Justicia transicional. Entiéndase por justicia transicional los diferentes procesos y **mecanismos judiciales o extrajudiciales** asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible. (Subrayas fuera de texto).*

Los mecanismos extrajudiciales de investigación y sanción en contextos de justicia transicional resultan sumamente útiles para la satisfacción de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas; atienden las obligaciones internacionales de Colombia; y ya han sido utilizados en experiencias internacionales de justicia transicional y evaluados como instrumentos útiles en estos procesos. Por ello, la autorización constitucional al legislador para el diseño de estos mecanismos permitirá que la estrategia de justicia transicional sea completa e integral.

La creación de mecanismos extrajudiciales para los menos responsables, y en las situaciones que define el propio legislador, permitirá no sólo resolver la situación jurídica de los desmovilizados que confiaron en el Estado, sino concentrar los esfuerzos y recursos de judicialización en los máximos responsables, e incentivar procesos de contribución definitiva al esclarecimiento de la verdad y a la reparación de las víctimas.

En primer lugar, estos mecanismos apuntan hacia el esclarecimiento pleno de la verdad especialmente el esclarecimiento pleno de patrones y contextos—. En efecto, la creación de mecanismos extrajudiciales permitirá que quienes participen de estos mecanismos tengan un incentivo para contribuir efectivamente a la verdad. En contextos de violencia masiva, los grandes contextos de verdad responden típicamente a procesos extrajudiciales; que en vez de probar cada hecho, esclarecen contextos amplios y buscan explicar las causas mismas del conflicto armado interno.

En segundo lugar, estos mecanismos contribuyen a la reparación de las víctimas, tomando en consideración que el derecho a la verdad y a la justicia como valor, hacen parte de un concepto más amplio de reparación. Tal como lo afirma el Secretario General de las Naciones Unidas, es preciso incorporar otro tipo de mecanismos complementarios “a fin de superar las limitaciones inherentes a la justicia penal, es decir, hacer lo que los tribunales no pueden hacer o no hacen bien, en especial ayudar a satisfacer la natural necesidad de los familiares de las víctimas de averiguar el paradero de sus seres queridos y aclarar la suerte que han corrido; asegurar que las víctimas y sus familiares sean resarcidos por el daño que han sufrido; atender la necesidad de elaborar un documento histórico, exhaustivo que explique lo sucedido durante el periodo del conflicto y los motivos; promover la reconciliación nacional y fomentar el surgimiento de fuerzas moderadas; y velar por que se elimine de los sectores de la justicia y la seguridad a los que puedan haber consentido tácitamente en las violaciones de los Derechos Humanos o que hubiesen instigado y coadyuvado a la represión”⁴¹. Así, todos estos componentes que hacen parte en conjunto de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, pueden complementariamente satisfacerse a través de mecanismos extrajudiciales.

Por último, los mecanismos extrajudiciales pueden contribuir a las garantías de no repetición. Como lo ha afirmado la Corte Constitucional de Colombia, refiriéndose a la Ley 1424 de 2010 “el propósito fundamental es el de impedir que hechos acaecidos en el marco de un conflicto vuelvan a ocurrir, motivo por el cual su función se concentra en el conocimiento de la verdad y en la reparación, buscando así dar respuesta a los problemas asociados a un conjunto de abusos en contra de los Derechos Humanos, en un contexto democrático y aplicando medidas de naturaleza judicial o no judicial, a los responsables de

³⁸ Así lo recomendó la Resolución 1315 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

³⁹ Morten Bergsmo y María Paula Saffón, enfrentando una fila de atrocidades pasadas: ¿Cómo seleccionar y priorizar casos de crímenes internacionales centrales? En Kai Ambos (coord.), Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales, Giz-Profi: Bogotá: 2011, página 35.

⁴⁰ Ibíd, página 37.

⁴¹ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o hayan sufrido conflictos. Informe del Secretario General, 3 de agosto de 2004. S/2004/616. Párr. 47.

los crímenes⁴². Así mismo, como lo han afirmado varios autores, la satisfacción del derecho a la verdad puede contribuir a la prevención general de la comisión de crímenes internacionales⁴³.

Ahora bien, la doctrina internacional ya ha confirmado que “el Derecho Internacional no requiere la persecución de *todos* los individuos involucrados en las atrocidades”⁴⁴ en marcos de justicia transicional. Así, correlativamente puede afirmarse que el Derecho Internacional no prohíbe que los deberes de investigar y sancionar se garanticen por medio de instrumentos extrajudiciales.

La ausencia de una obligación internacional de esta naturaleza tiene su fundamento en tres circunstancias. Primero, tal como lo afirma la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “con el fin de cerrar la brecha de impunidad, las iniciativas de enjuiciamiento habrán de entablar relaciones constructivas con otros mecanismos de la justicia de transición. Se acepta en general que las violaciones masivas de los Derechos Humanos exigen una respuesta compleja e integrada que abarca diversos mecanismos complementarios (...)”. (Subrayas fuera de texto).

Segundo, que en un caso como el de Colombia es imposible investigar a todos los autores y todas las conductas. Esta posición de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha sido apoyada por varios autores quienes afirman que en Colombia es “imposible humana y técnicamente investigar todos los autores y todas las conductas”⁴⁵. Finalmente, la persecución penal de todos y cada uno de los individuos que hayan participado en las atrocidades generaría una “desestabilización política y división social”⁴⁶ y no permitiría la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas.

Como se mencionó líneas arriba, no existe tampoco una prohibición ni convencional ni jurisprudencial de diseñar mecanismos extrajudiciales de investigación y sanción. Teniendo en cuenta lo anterior, el ordenamiento jurídico colombiano puede diseñar instrumentos extrajudiciales de investigación y sanción que sean idóneos para el goce pleno de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas. Una autorización desde el más alto nivel constitucional permitirá que el diseño de estos mecanismos tenga el marco adecuado y sea interpretado dentro de una estrategia más amplia y coherente de justicia transicional.

Algunas de las ventajas de los mecanismos extrajudiciales de investigación y sanción que han sido señaladas por las doctrinas internacionales, incluyen las siguientes:

- Hacen más plausible el procesamiento de un mayor número de casos⁴⁷.
- Pueden generar mayor confianza de los miembros de la sociedad en las instituciones⁴⁸.
- La información recogida en los mecanismos extrajudiciales contribuye de manera significativa al esclarecimiento de la verdad⁴⁹.
- La participación de la sociedad civil puede ser más efectiva en los mecanismos extrajudiciales, tomando en consideración que tienen metodologías menos formales que los mecanismos judiciales⁵⁰, y
- Los mecanismos extrajudiciales pueden contribuir con mayor facilidad a esclarecer patrones de comportamiento y sugerir reformas institucionales para prevenir futuros crímenes⁵¹.

Aunque será el legislador colombiano el que tomará la decisión en un contexto histórico-político particular de diseñar los componentes que permitan garantizar verdaderos estándares de investigación y sanción a través de mecanismos extrajudiciales, es importante aclarar que este tipo de mecanismos ya han sido utilizados en diversas experiencias internacionales. Así por ejemplo:

- En Timor Oriental, el *Community Reconciliation Process* funcionó en la práctica como un mecanismo no judicial de investigación y sanción. Estos procedimientos se llevaban a cabo en las comunidades, mediante la confesión de los victimarios ante la comunidad, la renuncia expresa de estos victimarios a continuar con la violencia y las muestras de humildad y arrepentimiento en audiencias públicas frente a las comunidades. Luego de este proceso, los victimarios a su vez se comprometían a realizar trabajo comunitario, compensar a las víctimas y otras sanciones extrajudiciales que les permitían reintegrarse a las comunidades.

- En Ruanda se establecieron las *Gacaca Courts* como mecanismos no penales, consistentes en sistemas tradicionales de resolución de conflictos. Aunque el resultado en algunas ocasiones sí es la prisión, se conmuta la mitad de la pena por trabajo comunitario y las decisiones se toman en procesos que no tienen un carácter propiamente judicial. La misión de estas Cortes, según las disposiciones que las diseñaron es alcanzar verdad, justicia y reparación a través de procesos menos costosos y más

⁴² Corte Constitucional. Comunicado N° 41. Octubre 14 de 2011.

⁴³ DeGuzman, Margaret McAuliffe, *The Road from Rome: The developing Law of Crimes Against Humanity*, Human Rights Quarterly, Volume 22, Numer 2, May 2000, página 341.

⁴⁴ Kritz, Neil J. *Coming to terms with atrocities: a review of accountability mechanisms for mass violations of human rights*. 59 Law & Contemp. Probs. 127, 1996.

⁴⁵ Andreas Forer y Claudia López, en Kai Ambos, Coordinador. *Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales*. Profis, Giz, 2011.

⁴⁶ Kritz, Neil J. *Coming to terms with atrocities: a review of accountability mechanisms for mass violations of human rights*. 59 Law & Contemp. Probs. 127, 1996. Pg. 138-139.

⁴⁷ Kritz, Neil J. *Coming to terms with atrocities: a review of accountability mechanisms for mass violations of human rights*. 59 Law & Contemp. Probs. 127, 1996. Página 140.

⁴⁸ Kritz, Neil J. *Coming to terms with atrocities: a review of accountability mechanisms for mass violations of human rights*. 59 Law & Contemp. Probs. 127, 1996, página 140.

⁴⁹ Simonovic, van. *Dealing with the Legacy of Past War Crimes and Human Rights Abuses*. 2 J. Int. Crim. Just. 701 2004. Página 703.

⁵⁰ Ídem.

⁵¹ Ídem.

ágiles, con el fin de alcanzar reconciliación comunitaria. Algunas de las sanciones extrajudiciales incluyen las de:

- Labrar los campos de las víctimas.
- Donar trabajo comunitario de diversa índole a las comunidades.
- Obligar a los miembros de la familia de los perpetradores a ayudar a las familias de las víctimas que están sufriendo.
- Construir carreteras.
- Renovar casas parcialmente destruidas durante el genocidio.
- Compensaciones.
- Indemnizaciones por pérdida de propiedad, y
- Pérdida de los derechos civiles.

• En República Checa, Lituania, Alemania, Francia, Italia, Grecia, Bosnia y El Salvador, las purgas administrativas, como medidas complementarias de justicia transicional, han removido de sus cargos y posiciones del sector público e incluso del sector privado, a miles de personas que estaban asociadas con los crímenes del pasado después de procesos llevados a cabo a través de mecanismos que en la práctica funcionaron como mecanismos extrajudiciales de investigación y sanción.

6. Trámite legislativo en la primera vuelta

El presente proyecto de acto legislativo fue aprobado en cuatro debates en el pasado período legislativo, y ha sido objeto de una amplia discusión tanto por los honorables congresistas como por representantes de organizaciones de la sociedad civil. A continuación se hace un breve recuento del proceso que se ha surtido, así como de algunas de las principales observaciones y modificaciones a lo largo del mismo.

En el marco de este proceso de reforma constitucional, el 20 de septiembre de 2011, previo al primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se llevó a cabo una audiencia pública con relación al presente proyecto de acto legislativo, en la que se presentó la iniciativa por parte del honorable Senador Roy Barreras, el Alto Asesor para la Seguridad Nacional, doctor Sergio Jaramillo Caro y del Alto Consejero para la Reintegración, doctor Alejandro Éder Garcés. Posteriormente intervinieron diferentes representantes de organizaciones de la sociedad civil, entre ellos representantes de la MAPP/OEA, del Centro Internacional para la Justicia Transicional, Fundación Ideas para la Paz, Citpax – Toledo en Colombia. Dichas organizaciones manifestaron sus observaciones frente al proyecto en general y en específico frente al texto que sería discutido por los representantes en primer debate. Como consecuencia de las discusiones sostenidas en esta audiencia pública y otras sugerencias recibidas de parte de representantes de la sociedad civil, se incluyeron modificaciones como el cambio del título del proyecto, la precisión de que los instrumentos de justicia transicional “facilitan” la terminación del conflicto armado, la autorización de un tratamiento diferenciado para las diferentes partes y la incorporación de los derechos de las víctimas en el primer inciso del proyecto.

El 11 de octubre de 2011 se llevó a cabo el primer debate del proyecto de acto legislativo 094-Cámara en la Comisión Primera de la Cámara de Represen-

tantes durante el cual intervinieron diferentes honorables Representantes. En este debate se manifestó que no se votaría la reforma al artículo 122 sin perjuicio de seguir dando el debate frente al tema en una etapa posterior del proceso. Asimismo, algunos representantes manifestaron su preocupación de incluir en este proyecto a los miembros de la Fuerza Pública, por considerar que no se les puede equiparar con los grupos armados al margen de la ley. Una vez surtido el debate, se aprobó el proyecto de acto legislativo, modificando la redacción del primer inciso para darle prevalencia a los derechos de las víctimas en el marco de la aplicación de los instrumentos de justicia transicional. En relación con el cuarto inciso del artículo 1° del proyecto, se eliminó la expresión “sin perjuicio de la investigación y sanción mediante mecanismos no judiciales cuando el legislador así lo determine”. Asimismo, se introdujo un quinto inciso con el objetivo de delimitar el uso de los instrumentos de justicia transicional a aquellos grupos que han celebrado acuerdos de paz con el Gobierno nacional. Por último, se propuso no votar el artículo 2° del proyecto relacionado con la reforma al artículo 122. El proyecto fue aprobado con un resultado de 27 votos a favor y 1 en contra.

Posteriormente, el proyecto de acto legislativo fue objeto de segundo debate en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, donde fue aprobado sin modificaciones. Durante el debate, sin embargo, varios Representantes hicieron referencia a la importancia de incluir más adelante la posibilidad de otorgar derechos políticos a quienes se desmovilizaran. El proyecto fue aprobado con un resultado de 85 votos a favor y 7 en contra.

El jueves 24 de noviembre de 2011 se llevó a cabo otra audiencia pública, esta vez en el marco de la Comisión Primera de Senado, la cual contó con una concurrencia participativa de representantes de la academia y organizaciones de la sociedad civil. Entre otros participaron el doctor Gustavo Gallón de la Comisión Colombiana de Juristas, quien celebró las iniciativas en búsqueda de la paz, pero manifestó su desacuerdo con la autorización de la renuncia a la persecución penal; doctor Juan Carlos Palaú de la Fundación Ideas para la Paz, quien propuso retomar la discusión sobre la reforma al artículo 122; el doctor Iván Orozco, Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, quien intervino a título personal manifestando su apoyo al proyecto de acto legislativo; el doctor Farid Benavides del Centro Internacional para la Justicia Transicional, quien explicó que el ICTJ considera que esta iniciativa supone un avance muy importante, pero advirtió que debe tenerse en cuenta que el desarme, la desmovilización y la reintegración no garantizan por sí solos el fin del conflicto; la doctora Claudia Medina, representante del Centro Internacional de Toledo para la Paz, CITpax; el doctor Francisco Galán, ex vocero del ELN; y el doctor Camilo González Polo, Director de Indepaz. Teniendo en cuenta las observaciones y aportes de los representantes de la sociedad civil, así como algunas observaciones recogidas en los debates dados en la Cámara de Representantes, se modificó el texto del proyecto de acto legislativo, frente a los distintos fines de la justicia transicional, la relación entre los mecanismos judiciales y los no judiciales, la aclaración sobre la aplicación de los

criterios de selección y el universo de aplicación de los instrumentos de justicia transicional.

El 30 de noviembre de 2011 se llevó a cabo el primer debate del proyecto de acto legislativo en la Comisión Primera del Senado, en el que intervinieron por parte del Gobierno nacional el Alto Asesor para la Seguridad Nacional, el Director de la Agencia Colombiana para la Reintegración y el Ministro de Justicia y del Derecho. Posteriormente, intervinieron diferentes honorables Senadores de la Comisión Primera. Entre las observaciones de los Senadores, se planteó la necesidad de que en la siguiente vuelta legislativa del proyecto de acto legislativo fueran oídas las opiniones del Procurador General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y el Defensor del Pueblo. Una vez se pronunciaron los honorables Senadores, el proyecto de acto legislativo fue aprobado con un resultado de 10 votos a favor y 0 en contra.

El último debate, en la Sesión Plenaria del Senado de la República tuvo lugar el 13 de diciembre de 2011, en el cual se oyeron las intervenciones de honorables Senadores de diferentes partidos políticos. Una vez concluido el debate, se votó el proyecto de manera favorable con un resultado de 68 votos a favor, 8 en contra y 1 abstención. El proyecto de acto legislativo se aprobó con la proposición presentada por el honorable Senador Corzo, según la cual la condición necesaria para cualquier acuerdo de paz es la liberación de todas las personas secuestradas por parte de los grupos armados al margen de la ley.

El mismo 13 de diciembre de 2011, los ponentes por Senado y Cámara, Senador Roy Barreras y Representante Carlos Edward Osorio presentaron el informe con el texto conciliado del Proyecto de Acto Legislativo número 014 Senado, 094 Cámara de 2011 para someter a consideración de las Plenarias de Senado y de la Cámara de Representantes y continuar su trámite correspondiente. Este texto fue aprobado en ambas Plenarias.

7. Pliego modificadorio para primer debate de segunda vuelta Comisión Primera de Cámara

En atención a las sugerencias de distintas organizaciones de la sociedad civil y de la academia, se han incluido dentro del texto que se pone a consideración de los honorables Representantes para primer debate, las siguientes modificaciones:

En el segundo inciso, se reemplaza la expresión “no judicial” por “extrajudicial” de la siguiente manera: “La ley podrá diseñar instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extrajudicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción. En cualquier caso se aplicarán mecanismos complementarios de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas”.

Lo anterior con el fin de mantener la coherencia con los términos establecidos en el artículo 8° de la Ley 1448 de 2011 en el que se establece que se entiende por justicia transicional “los diferentes procesos y mecanismos judiciales y extrajudiciales” para lograr que los responsables de las violaciones graves y manifiestas a los derechos humanos e infracciones al DIH en el marco del conflicto armado rindan cuentas, se satisfagan los derechos de las víctimas, se garantice la no repetición de los hechos y la des-

articulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible.

En el tercer inciso se incluye una primera frase sobre los criterios de priorización y selección como inherentes a los instrumentos de justicia transicional, y se elimina posteriormente la expresión “priorización” en relación con los criterios que podrán ser determinados mediante ley por iniciativa del Gobierno nacional. La inclusión de la primera frase, que se retoma del texto aprobado en el primer debate en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, tiene como objetivo que los criterios de priorización y selección irradian todos los instrumentos de justicia transicional. Adicionalmente, la eliminación de la “priorización” de los criterios que podrán ser definidos mediante ley a iniciativa del Gobierno nacional, responde a que la priorización de casos es una herramienta de política criminal, entendida como un conjunto de herramientas utilizadas para prevenir y reprimir la criminalidad. Asimismo, se establece en la segunda frase del inciso que “la Fiscalía General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal”, ya que de acuerdo con la Constitución Política el diseño de la política criminal está en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, y por lo tanto, no se puede supeditar el uso de esta herramienta a iniciativas legislativas por parte del Gobierno nacional.

Igualmente, se introduce en ese mismo inciso el término “delitos que adquieran connotación de crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra”. El inciso quedaría entonces así: “Los criterios de priorización y selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. En el marco de la justicia transicional, sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno nacional, podrá mediante ley determinar criterios de selección y priorización que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra; establecer los casos en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; y autorizar la renuncia a la persecución judicial penal de los casos no seleccionados”. Es preciso resaltar que en el ordenamiento jurídico penal colombiano no se encuentran establecidos como tal los delitos de lesa humanidad, por lo cual no se puede hacer referencia directa a estos delitos, sino aquellos que tienen los elementos constitutivos de dichos delitos, de acuerdo con el ordenamiento internacional.

El cuarto inciso se modifica de la siguiente manera: “En los casos de aplicación de instrumentos de justicia transicional a grupos armados al margen de la ley que hayan participado en las hostilidades, esta se limitará a quienes se desmovilicen colectivamente en el marco de un acuerdo de paz o a quienes se hayan desmovilizado de manera individual de conformidad con los procedimientos establecidos y con la autorización del Gobierno nacional. En ningún caso se podrán aplicar instrumentos de justicia transicional a quienes no sean parte en el conflicto y/o a cualquier miembro de grupo armado que una vez desmovilizado siga delinquiriendo”.

Se modifican entonces las tres primeras palabras del inciso, puesto que tal como había sido aprobado el texto en el informe de conciliación entre Cámara y Senado, parecía entenderse que la aplicación de instrumentos de justicia transicional se limitaba única y exclusivamente a los actores que hace referencia este inciso, y no a todos los actores del conflicto armado. Asimismo, se especifica que estos instrumentos aplicarán para aquellos que se desmovilicen colectivamente en el marco de un acuerdo de paz, con el fin de precisar que la suscripción de un acuerdo de paz no es necesaria para la desmovilización individual. Se incluye también la expresión “quienes se desmovilicen de manera individual”, con el fin de dejar claro que los instrumentos de justicia transicional son aplicables a aquellos que se desmovilicen individualmente, y así seguir generando incentivos al proceso de desmovilización individual.

Por otra parte, en ese mismo inciso se reemplaza la expresión “delincuencia común” por “a quienes no sean parte en el conflicto”. El proyecto de acto legislativo tiene como fin delimitar la aplicación de los instrumentos de justicia transicional únicamente a los hechos relacionados con las partes en el conflicto y por lo tanto excluir del tratamiento de justicia transicional a la criminalidad ordinaria causada por la delincuencia común. Los instrumentos de justicia transicional son de carácter excepcional y por tal razón es preciso que la criminalidad común, incluyendo aquella que subsiste como consecuencia de la desmovilización de grupos armados ilegales sea tratada con reglas ordinarias, para que la excepcionalidad no se perpetúe en el tiempo, y el fortalecimiento del Estado de derecho sea una consecuencia real del proceso de transición. No obstante, de acuerdo con diferentes observaciones por parte de la sociedad civil, si bien es necesaria esta delimitación, la expresión “delincuencia común” podría ser interpretada en términos de los delitos comunes cometidos y no de la criminalidad ordinaria.

8. Resumen de cada inciso.

a) *Inciso 1º, artículo transitorio 66*

El primer inciso del artículo 1º del acto legislativo afirma que:

“Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos. En todo caso estos instrumentos garantizarán, en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. La ley podrá autorizar un tratamiento diferenciado para cada una de las distintas partes que hayan participado en las hostilidades”.

Los objetivos de este inciso son:

- Constitucionalizar la justicia transicional y su finalidad (ver Capítulo 2).
- Retomar la paz como centro de todos los instrumentos de justicia transicional (ver Capítulo 2).
- Resaltar que los instrumentos de justicia transicional, al ser excepcionales, no harán parte de los instrumentos ordinarios del Estado, sino que se aplican únicamente en el marco de la estrategia de cierre de los capítulos del conflicto armado interno.

- Delimitar la aplicación de la justicia transicional a los hechos ocurridos con ocasión del conflicto armado.

- Reiterar la importancia de satisfacer de manera efectiva los derechos de las víctimas (ver Capítulo 3).

- Autorizar la creación a futuro de instrumentos de justicia transicional que incluyan a agentes del Estado, y permitir un trato diferenciado a las distintas partes del conflicto a los cuales se les aplicarán instrumentos de justicia transicional (ver Capítulos 5ª y 5B).

b) *Inciso 2º, artículo transitorio 66*

El segundo inciso del artículo 1º del Acto Legislativo afirma que:

“La ley podrá diseñar instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extrajudicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción. En cualquier caso se aplicarán mecanismos complementarios de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas”.

Los objetivos de este inciso son:

- Autorizar la creación de instrumentos de justicia transicional judiciales y extrajudiciales que permitan la satisfacción de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas (ver Capítulos 3 y 5D).

- Lograr el esclarecimiento pleno de patrones y contextos de macrocriminalidad (ver Capítulos 3 y 5D).

- Crear incentivos para contribuir de manera definitiva a la verdad (ver Capítulo 3).

- Evitar la impunidad (ver Capítulo 3).

- Facultar al legislador colombiano para que, en un contexto histórico-político particular, pueda crear tales mecanismos.

c) *Inciso 3º, artículo transitorio 66*

El tercer inciso del artículo 1º del Acto Legislativo afirma que:

“Los criterios de priorización y selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. La Fiscalía General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal. En el marco de la justicia transicional, sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno nacional, podrá mediante ley determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra; establecer los casos en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; y autorizar la renuncia a la persecución judicial penal de los casos no seleccionados”.

Los objetivos de este inciso son:

- Reiterar la obligación general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

- Establecer de manera general que la aplicación de criterios de priorización y selección es inherente al desarrollo de mecanismos de justicia transicional (ver Capítulo 5C).

- Facultar al legislador para que determine criterios de selección en materia de investigación penal (ver Capítulo 5C).

- Autorizar al legislador a renunciar a la persecución penal o suspender la ejecución de la pena de los casos que no sean seleccionados (ver Capítulo 5C), y

- Lograr la satisfacción del derecho de las víctimas a la verdad, a través del esclarecimiento de patrones y contextos de victimización que les permitan saber por qué sucedió, quién lo planeó y cuál fue la estructura detrás de esos crímenes. (Ver Capítulo 3).

d) Inciso 4°, artículo transitorio 66

El cuarto inciso del artículo 1° del Acto Legislativo afirma que:

“En los casos de la aplicación de instrumentos de justicia transicional a grupos armados al margen de la ley que hayan participado en las hostilidades, esta se limitará a quienes se desmovilicen colectivamente en el marco de un acuerdo de paz o a quienes se desmovilicen de manera individual de conformidad con los procedimientos establecidos y con la autorización del Gobierno nacional. En ningún caso se podrán aplicar instrumentos de justicia transicional a quienes no sean parte en el conflicto y/o a cualquier miembro de grupo armado que una vez desmovilizado siga delinquiriendo”.

Los objetivos de este inciso son:

- Establecer que cuando se apliquen instrumentos de justicia transicional a los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, tal aplicación depende de que quienes se desmovilicen colectivamente hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno nacional, y que quienes se desmovilicen individualmente lo hagan de acuerdo a los procedimientos establecidos por el Gobierno nacional (ver Capítulo 5°).

- Excluir la posibilidad de aplicar instrumentos de justicia transicional a quienes no sean parte en el conflicto (ver Capítulo 7).

- Excluir la posibilidad de aplicar instrumentos de justicia transicional a los miembros de grupos armados que habiéndose desmovilizado sigan delinquiriendo o delincan estando capturados.

e) Inciso 5°, artículo transitorio 66

El quinto inciso del artículo 1° del Acto Legislativo afirma que:

“La suscripción de cualquier acuerdo de paz requerirá la liberación previa de los secuestrados en poder del grupo armado al margen de la ley”.

El objetivo de este inciso es:

- Garantizar que no sea posible suscribir un acuerdo de paz con un grupo armado al margen de la ley, sin que este previamente haya liberado a los secuestrados que se encuentren en su poder.

9. Proposición

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, propongo a los honorables Representantes a la Cámara dar primer debate (segunda vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo número 14 Senado, 94 Cámara, con el pliego de modificaciones adjunto.

Cordialmente,

Carlos Edward Osorio,
Representante a la Cámara.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE (SEGUNDA VUELTA) AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 14 SENADO, 94 DE 2011 CÁMARA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 14 SENADO, 94 DE 2011 CÁMARA

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio que será el 66, así:

Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos. En todo caso estos instrumentos garantizarán, en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. La ley podrá autorizar un tratamiento diferenciado para cada una de las distintas partes que hayan participado en las hostilidades.

La ley podrá diseñar instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extrajudicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción. En cualquier caso se aplicarán mecanismos complementarios de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas.

Los criterios de priorización y selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. La Fiscalía General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal. En el marco de la justicia transicional, sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno nacional, podrá mediante ley determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra; establecer los casos en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; y autorizar la renuncia a la persecución judicial penal de los casos no seleccionados.

En los casos de la aplicación de instrumentos de justicia transicional a grupos armados al margen de la ley que hayan participado en las hostilidades, esta se limitará a quienes se desmovilicen colectivamente en el marco de un acuerdo de paz o a quienes se desmovilicen de manera individual de conformidad con los procedimientos establecidos y con la autorización del Gobierno nacional. En ningún caso se podrán aplicar instrumentos de justicia transicional a quienes no sean parte en el conflicto y/o a cualquier miembro de grupo armado que una vez desmovilizado siga delinquiriendo.

La suscripción de cualquier acuerdo de paz requerirá la liberación previa de los secuestrados en poder del grupo armado al margen de la ley.

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

Carlos Edward Osorio,
Representante a la Cámara.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 181 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual el Congreso de la República, se vincula a la conmemoración de los 20 años de la Constitución de 1991 y se modifican algunos artículos de la Ley 142 de 1994, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., marzo 20 de 2011

Doctor

JOSÉ EDILBERTO CAICEDO SASOQUE

Presidente

Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 181 de 2011 Cámara, por medio de la cual el Congreso de la República, se vincula a la conmemoración de los veinte años de la Constitución de 1991 y se modifican algunos artículos de la Ley 142 de 1994, y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

En cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes y con fundamento en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), me permito presentar a consideración de la plenaria de la honorable Cámara de Representantes para su discusión y aprobación el informe para segundo debate al proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos.

Trámite legislativo

La presente iniciativa fue presentada a consideración de la corporación por los honorables Representantes a la Cámara Alba Luz Pinilla Pedraza, Wilson Arias Castillo, Hernando Hernández, Iván Cepeda Castro, Germán Navas Talero, y los honorables Senadores Iván Moreno Rojas, Gloria Inés Ramírez, Jorge Robledo, Camilo Romero, Alexander López, Jorge Eliécer Guevara, Mauricio Ospina, Luis Carlos Avellaneda, Miguel Arenas Prada y Jorge Gómez Villamizar. El proyecto fue radicado en la Secretaría de la Cámara de Representantes y publicado en el *Gaceta del Congreso* número 55 de 2011 y designado ponente para el primer debate mediante Nota Interna número 3.6 088/2011 el suscrito.

En este primer debate, realizado el 8 de junio del 2011 en la sesión de la Comisión Sexta, el texto puesto a consideración contenía en su título y articulado algunas modificaciones a la iniciativa original que pretendía enriquecerla y en nada cambiar su espíritu o propósito inicial. Los tres artículos de este texto fueron aprobados en bloque puesto que no hubo proposiciones al respecto. Igual se aprobó el nuevo título (Ver Acta número 25 de la Comisión), sin embargo, el honorable Representante Didier Alberto Tavera sugirió se tuviera en cuenta, en esta ponencia para segundo debate, un cambio de redacción consistente en que el acápite del párrafo 1º de artículo 2º se convierta en un artículo adicional, pues consideró, que este acápite nada tiene que ver con el artículo 148 de la Ley 142. Sugerencia que fue recogida en esta ponencia.

También es importante dejar constancia que se aclaró que esta labor pedagógica y divulgativa de la

Constitución y de los Derechos Humanos a través de las facturas de servicios públicos implica solamente una redistribución de los espacios impresos de las actuales facturas que eviten generar más hojas impresas de las habituales, impidiendo así, algún sobrecosto para los prestadores del servicio que al final sea trasladado al usuario. De esta manera se resolvieron las preocupaciones al respecto de los honorables Representantes *Ciro Antonio Rodríguez Pinzón y Didier Alberto Tavera Amado.*

Objeto del proyecto

En el marco de la conmemoración de los 20 años de la Constitución Política de Colombia, se presenta el Proyecto de ley número 181 de 2011, proponiendo como objeto el fortalecimiento de la ciudadanía para que su participación sea más activa en la vida política, social y económica del país. Para el logro de este objetivo se propone por medio de este proyecto, adoptar una medida de carácter pedagógico para difundir la Constitución de 1991.

El mecanismo propuesto apunta a que el Estado pueda cumplir con la obligación de divulgar la Constitución y empoderar a los ciudadanos de herramientas que les permitan ejercer su ciudadanía, reafirmando que la participación activa fortalece la democracia y recordando que la Constitución de 1991 fue exactamente un resultado de esta participación.

¿Por qué se hace necesario que el pueblo colombiano conozca sobre la Constitución Política? La Constitución define a Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista, lo cual implica una ciudadanía fuerte, activa y, en consecuencia, establece la obligación para el Estado de generar las condiciones para la formación integral de los habitantes de Colombia, sean nacionales y/o extranjeros, en sus derechos y deberes constitucionales ganando sentido de pertenencia, compromiso y responsabilidad con la construcción de ese propósito.

De manera más directa la Constitución, en el artículo 95, señala que todos estamos en la obligación de engrandecer nuestra Nación y que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la Carta Magna implican responsabilidades y la primera responsabilidad es la de cumplir la Constitución y las leyes.

Las normas, que regulan la educación en Colombia, establecen la obligación de difundir la Constitución, pero, nuestra realidad contempla que existe exclusión social en el campo de la educación, de la formación integral y se puede afirmar que tales condiciones niegan o interfieren en la realización de derechos inalienables para el ejercicio de una ciudadanía democrática. Por lo tanto, es menester crear espacios donde se intente modificar esas condiciones de tal manera que sean favorables a la formación de la ciudadanía.

Ahora bien, la ciudadanía como el resto de los conceptos o categorías sociopolíticas son parte de un devenir permanente de construcción y cambio; el concepto de ciudadanía que se expresa en esta ponencia no está enmarcado en el límite de edad legal para ejercerla, sino en una concepción que implica pensar en la naturaleza de los sujetos portadores de dicha

ciudadanía; en ese sentido Elizabeth Jelin^{1[1][1]} para responder ¿qué es la ciudadanía?, ¿qué significa ser ciudadana o ciudadano?, plantea que existen tres ejes claves de debate sobre ciudadanía: En primer lugar, el debate ideológico que intenta definir la naturaleza de los sujetos que se van a considerar ciudadanos. Este eje se refleja en la visión liberal-individualista que revisa la relación entre sujeto individual y sujetos colectivos. En segundo lugar, el debate teórico que examina el contenido de los derechos del ciudadano. Aquí se pregunta por derechos universales y se trata de aclarar la relación entre Derechos Humanos, civiles, políticos, económico-sociales, colectivos y globales. En tercer lugar, el debate político determina las responsabilidades y compromisos inherentes a la relación ciudadanía-Estado, es decir, las obligaciones o deberes ligados a la ciudadanía^{2[2][2]}. Ser ciudadano o ciudadana significa para Jelin dos cosas: Una, poseer un sentimiento de pertenencia a una comunidad política; otra, obtener el reconocimiento de esa comunidad política a la que se pertenece. La pertenencia y el reconocimiento a una comunidad tiene deberes y tiene derechos. A partir de este concepto no identifica ciudadanía con algunas prácticas como votar o adquirir obligaciones civiles, etc., sino como el ejercicio permanente como sujetos políticos en la formación y desarrollo de nuestra sociedad, que vive procesos complejos de violaciones de derechos, de conflicto armado, de clientelismo y corrupción y de apatía a la participación política.

Participar: Este concepto incluye un doble sentido; es un derecho y una obligación; para ejercerlo con responsabilidad es absolutamente necesario conocer mis posibilidades, mis derechos, mis deberes y los mecanismos e instituciones encargadas de garantizarlos, en este sentido el sistema educativo ha asumido su responsabilidad de difundirlo a través de la enseñanza escolar quedando un vacío que este proyecto llena, y es difundir para formar integralmente al conjunto de ciudadanos que no están dentro del sistema educativo.

Contenido del proyecto

El proyecto consta de tres artículos en los cuales desarrolla de manera sencilla el objeto de la ley y los mecanismos para alcanzar dicho objetivo.

El artículo 1° señala el objeto de la ley: Adoptar una medida pedagógica para difundir la Constitución de 1991 y los Derechos Humanos a través de las facturas de los servicios públicos como expresión de la responsabilidad social de los prestadores de servicios públicos. En ese sentido el proyecto debe proporcionar guías para difundir a través de procesos de enseñanza y aprendizaje, la Constitución Política, aprovechando las aportaciones e influencias de

diversas ciencias, como la psicología, la sociología, la antropología, la filosofía y la historia, entre otras. La medida pedagógica utiliza las facturas de servicios públicos como una forma no formal, con el objeto de favorecer al máximo el desarrollo de las personas y las sociedades. Al establecer la obligación anterior, el artículo debería ser más claro referenciando de manera precisa a qué tipos de servicios públicos se refiere, en ese sentido propongo que el artículo se complementa con servicios públicos domiciliarios definidos en el artículo 1° de la Ley 142 de 1994. El cual dice:

Artículo 1°. Ámbito de aplicación de la ley. Esta ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta ley.

El artículo 2°. Modifica la Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones adicionando un párrafo al artículo 148 en el siguiente sentido:

Parágrafo 1°. Las facturas de servicios públicos deberán incluir mensualmente la transcripción o información alusiva al texto de la Constitución Política de 1991, y los textos originales de las declaraciones, pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos suscritos por Colombia.

Con el fin de acordar y coordinar los términos y contenidos de la información que aparecerán en cada una de las facturas de servicios públicos, confórmese una comisión especial de expertos compuesta por un (1) delegado del Comité de Honor para la Conmemoración del 20° Aniversario de la Constitución, un (1) delegado de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, un (1) delegado de las universidades con amplio conocimiento en el tema constitucional, y un (1) delegado de las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos.

El artículo 148, establece los requisitos formales de las facturas y estos serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, **información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley**, pero la información solo es la concerniente a los consumos o también incluye información relacionada con los derechos del suscriptor para que pueda ejercer los derechos reconocidos. En opinión de este ponente, la Ley 142 se queda corta al establecer el contenido de la información que deben llevar las facturas, por ello los autores de este proyecto con el párrafo propuesto resuelven este vacío.

El texto del artículo 148 de la Ley 142 es el siguiente:

Artículo 148. Requisitos de las facturas (texto original). Los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó

¹ [1][1] Investigadora Argentina, formada en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Ha pertenecido al Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) de la Universidad Nacional del General Sarmiento (UNGS), ha sido miembro del directorio del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), miembro de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de Naciones Unidas (UNESCO) y miembro del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

² [2][2] Jelin, Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina. Ágora. Cuadernos de estudios políticos, año 3, Nr. 7: Ciudadanía en el debate contemporáneo, 1997, p. 189.

a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan estos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.

En los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores o usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo estipulado. Corresponde a la empresa demostrar su cumplimiento. El suscriptor o usuario no estará obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla. No se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario.

Adicionado por el Decreto Nacional 1122 de 1999. Todo suscriptor o usuario tiene derecho a recibir oportunamente las facturas de los servicios públicos domiciliarios y la empresa la obligación de entregarla oportunamente. Las empresas deberán entregar la factura a los suscriptores o usuarios por lo menos con cinco (5) días de antelación a la fecha de pago oportuno señalada en la misma.

Adicionalmente, el parágrafo no entra en contradicción con el artículo 9° de la Ley 142 derechos de los usuarios, en cuanto la norma establece como derecho de los usuarios: 9.4. *Solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando no se trate de información calificada como secreta o reservada por la ley y se cumplan los requisitos y condiciones que señale la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.* Y lo propuesto en el parágrafo no es información secreta o reservada por la ley, por el contrario, con el parágrafo se está dando fundamento para que en ejercicio de la defensa como usuario tenga soporte legal o, al menos, conocimiento en el contenido de sus peticiones en ejercicio del artículo 152 de la Ley 142: Derecho de petición y de recurso. Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.

Finalmente, la información y divulgación es una tarea importante para el ejercicio de cualquier actividad que afecte la vida colectiva de los ciudadanos, en ese sentido la Ley 142 de manera inteligente aborda estos aspectos estableciendo las obligaciones del Estado para con las empresas prestadoras de los servicios públicos en el artículo 53. *Sistemas de Información.* Corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer los sistemas de información que deben organizar y **mantener actualizados las empresas de servicios públicos** para que su presentación al público sea confiable. Más adelante, en el artículo 187 de la ley de servicios públicos, señala los responsables de la divulgación de la ley. Los Gobiernos Nacional, Departamentales, Distritales y Municipales, tendrán la obligación de **divulgar ampliamente y en forma didáctica** a todos los niveles de la población colombiana, y en detalle, las disposiciones contenidas en la presente ley con el

parágrafo propuesto se complementa la obligación del Estado y vincula, dentro de la función social de las empresas la obligación de contribuir con la divulgación de la base o soporte fundamental de la ley de servicios públicos, la Constitución Política.

En relación con el inciso 2° del parágrafo propuesto en el proyecto de ley, es necesario adicionar un delegado del Ministerio Público en la comisión especial, particularmente de la Procuraduría, con base en las funciones establecidas en el artículo 277 de la Constitución Política. Esta participación complementa lo establecido en el artículo 157 de la Ley de Servicios Públicos. De la asesoría al suscriptor o usuario en el recurso. Las personerías municipales deberán asesorar a los suscriptores o usuarios que deseen presentar recursos, cuando lo soliciten personalmente.

Analizando el contenido del proyecto con una mirada integral de la Constitución Política, debería este proyecto tener en cuenta que para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, implica reconocer la diversidad étnica y cultural, como uno de los aspectos de mayor trascendencia de la Constitución de 1991, por lo tanto, para garantizar la participación y la diversidad se debe establecer en este proyecto lo que orienta la Carta Magna dentro de los principios fundamentales, en el artículo 10. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe. En consecuencia propongo adicionar el siguiente parágrafo al artículo 2° del proyecto de ley objeto de esta ponencia.

Parágrafo 2°. Las facturas de servicios públicos domiciliarios que se distribuyan en comunidades con tradiciones lingüísticas propias, la información que ordena esta ley debe ser bilingüe.

Fundamentos jurídicos

Constitución Política

Artículo 2°. Consagra dentro de los fines del Estado, garantizar la efectividad de los derechos.

Enseñarlos, difundirlos e informar sobre ellos es un paso en el logro de la efectividad.

El artículo 4° dice que es deber de los nacionales y extranjeros acatar la Constitución.

Para hacer efectivo ese derecho se requiere información. Este artículo es concordante con el artículo 95 en cuanto a la obligación de toda persona de cumplir la Constitución y las leyes.

En el artículo 6° se establece la responsabilidad de los particulares por infringir la Constitución y la ley; si bien es cierto que la ignorancia no lo exime de responsabilidad, es responsabilidad del Estado velar por que su conocimiento llegue a todos los ciudadanos.

Los artículos relacionados con el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, particularmente el artículo 10, que reconoce que el idioma oficial es el castellano, y en los territorios de los grupos étnicos las lenguas y dialectos también son oficiales y establece que la enseñanza en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe. Por otro lado el artículo 68 en el párrafo 5 reconoce como derecho de los grupos étnicos la formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

El artículo 40 consigna dentro de los derechos de los ciudadanos en el numeral 6 la defensa de la Constitución y la ley.

El artículo 41 la obligación del Estado de divulgar la Constitución.

Los artículos 365, 367, 369, que hacen referencia a los servicios públicos como finalidad social del Estado.

Leyes

Ley 107 de 1994, por la cual se reglamenta el artículo 41 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones. Ordenando que para obtener el título de bachiller los estudiantes deben haber cursado 150 horas de estudios constitucionales.

Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

Consideraciones generales

No puedo dejar de mencionar en el análisis de este proyecto de ley, la ley del Plan Nacional de Desarrollo y el documento: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, que propone un gran salto de progreso social y la prosperidad para todos, en ese sentido, cabe preguntar ¿qué tipo de ciudadanía requiere ese salto social? ¿Una ciudadanía capaz de adaptarse a los cambios del mundo productivo y formándose solo como trabajador competitivo? O ¿una ciudadanía que conozca sus derechos, deberes y capacitada para ejercerlos de manera consciente? Responder estas preguntas nos puede llevar a inevitables discrepancias, por ello, atenderé los propósitos de este Plan que obligan a acompañar este proyecto de ley, entre ellas tenemos: El artículo 3° del Plan Nacional de Desarrollo señala dentro de los propósitos del Estado y del **pueblo colombiano**, unos ejes transversales del quehacer nacional, entre esos ejes está: Una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, con el fortalecimiento de la seguridad, **la plena vigencia de los Derechos Humanos** y el funcionamiento eficaz de la Justicia. (Subrayado nuestro); esa plena vigencia pasa primordialmente por la difusión de esos derechos. En el resto del texto cuando se aborda el eje transversal de Buen Gobierno, se establecen unas obligaciones para los servidores públicos:

Artículo 228. Obligatoriedad de suministro de información. Para el desarrollo de los planes, programas y proyectos incluidos en el presente Plan y en general para el ejercicio de las funciones públicas, las entidades públicas y los particulares que ejerzan funciones públicas pondrán a disposición de las demás entidades públicas, bases de datos de acceso permanente y gratuito, con la información que producen y administran. Las entidades productoras y usuarias de la información deben garantizar la observancia de las limitaciones de acceso y uso referidas al derecho de hábeas data, privacidad, reserva estadística, los asuntos de defensa y seguridad nacional, y en general, todos aquellos temas a los que la ley les haya otorgado el carácter de reserva.

Artículo 232. Promoción de la participación ciudadana y el capital social. El Gobierno Nacional promoverá, mediante mecanismos interinstitucionales, una Agenda Nacional de Participación Ciudadana.

Artículo 235. Servicio al ciudadano. Con el objeto de mejorar la oportunidad, accesibilidad y eficacia de los servicios que provee la Administración Pública al ciudadano, las entidades públicas confor-

marán equipos de trabajo de servidores calificados y certificados para la atención a la ciudadanía, proveerán la infraestructura adecuada y suficiente para garantizar una interacción oportuna y de calidad con los ciudadanos y racionalizarán y optimizarán los procedimientos de atención en los diferentes canales de servicio.

No se establecen disposiciones para que esos ciudadanos beneficiarios de estas normas, generen una práctica, no basta pensar la ciudadanía y la participación como una condición legal, hay que establecerla también como una actividad deseable, una forma coherente de abordarlo es llegar a la mayoría de los ciudadanos a través de un mecanismo que tiene grandes posibilidades de cubrir un porcentaje alto de ciudadanos como son las facturas de servicios públicos domiciliarios.

Finalmente, comparto plenamente lo establecido en la exposición de motivos: La conmemoración de la expedición de la Carta de 1991 es un momento propicio para evaluar sus logros y limitaciones, las tareas que dejó pendientes pero también para adelantar una campaña de divulgación y pedagogía (subrayado nuestro) alrededor de sus mandatos de la que permita a todos los colombianos y colombianas conocer de manera adecuada las instituciones y los derechos que de ella emana.

Proposición

De conformidad con las consideraciones precedentes propongo a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes **dar segundo debate** al proyecto de ley número 181 de 2011 Cámara, *por medio de la cual el Congreso de la República se vincula a la conmemoración de los 20 años de la Constitución de 1991 y se modifican algunos artículos de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Representantes,

Wilson Néber Arias Castillo,

Representante Ponente.

TEXTO QUE SE PROPONE PARA SEGUNDO DEBATE PARA EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 181 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual el Congreso de la República se vincula a la conmemoración de los 20 años de la Constitución de 1991 y se modifican algunos artículos de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Esta ley tiene por objeto adoptar una medida pedagógica para difundir la Constitución de 1991 y los Derechos Humanos a través de las facturas de los servicios públicos domiciliarios definidos en el artículo 1° de la Ley 142 de 1994 como expresión de la responsabilidad social de los prestadores de servicios.

Artículo 2°. Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 148 de la Ley 142 de 1994:

Parágrafo 1°. Las facturas de servicios públicos deberán incluir mensualmente la transcripción de artículos de la Constitución Política de 1991 o información alusiva al texto de la misma y fragmentos de los textos originales de las declaraciones, pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos suscritos por Colombia.

Parágrafo 2°. En las facturas de servicios públicos domiciliarios que se distribuyan en comunidades con tradiciones lingüísticas propias, la información que ordena esta ley debe ser bilingüe.

Artículo 3°. *Contenidos de la información pedagógica.* Con el fin de acordar y coordinar los términos y contenidos de la información que aparecerá en cada una de las facturas de servicios públicos, confórmese una comisión especial de expertos compuesta por un (1) delegado del Comité de Honor para la Conmemoración del 20° Aniversario de la Constitución, un (1) delegado de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, un (1) delegado de las universidades con amplio conocimiento en el tema constitucional, un (1) delegado de las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos y un delegado de la Procuraduría.

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

Wilson Néber Arias Castillo,
Representante Ponente.

**TEXTO APROBADO EN COMISIÓN
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 181
DE 2011 CÁMARA**

por medio de la cual el Congreso de la República se vincula a la conmemoración de los 20 años de la Constitución de 1991 y se modifican algunos artículos de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley tiene por objeto adoptar una medida pedagógica para difundir la Constitución de 1991 y los Derechos Humanos a través de las facturas de los servicios públicos domiciliarios definidos en el artículo 1° de la Ley 142 de 1994 como expresión de la responsabilidad social de los prestadores de servicios.

Artículo 2°. Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 148 de la Ley 142 de 1994:

Parágrafo 1°. Las facturas de servicios públicos deberán incluir mensualmente la transcripción o información alusiva al texto de la Constitución Política de 1991, y los textos originales de las declaraciones, pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos suscritos por Colombia.

Con el fin de acordar y coordinar los términos y contenidos de la información que aparecerán en cada una de las facturas de servicios públicos, confórmese una comisión especial de expertos compuesta por un (1) delegado del Comité de Honor para la Conmemoración de Veinte Aniversario de la Constitución, un (1) delegado de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, un (1) delegado de las universidades con amplio conocimiento en el tema constitucional, y un (1) delegado de las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos, un delegado de la Procuraduría.

Parágrafo 2°. Las facturas de servicios públicos domiciliarios que se distribuyan en comunidades con tradiciones lingüísticas propias, la información que ordena esta ley debe ser bilingüe.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Wilson Arias Castillo,

Representante a la Cámara – Valle del Cauca,
Polo Democrático Alternativo.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE**

Bogotá, D. C., 20 de marzo de 2012

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta del Proyecto de ley número 181 de 2011 Cámara, *por medio de la cual el Congreso de la República se vincula a la conmemoración de los 20 años de la Constitución de 1991 y se modifican algunos artículos de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones.*

Ponente para segundo debate, Representantes a la Cámara Wilson Néber Arias Castillo.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 – 220/ del 20 de marzo de 2012, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Secretario General,

Fernel Enrique Díaz Quintero,
Comisión Sexta Constitucional.

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE
POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DE LA HONORABLE
CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN
DEL DÍA 8 DE JUNIO DE 2011 AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 181 DE 2011 CÁMARA**

por medio de la cual el Congreso de la República se vincula a la conmemoración de los 20 años de la Constitución de 1991 y se modifican algunos artículos de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley tiene por objeto adoptar una medida pedagógica para difundir la Constitución de 1991 y los Derechos Humanos a través de las facturas de los servicios públicos domiciliarios definidos en el artículo 1° de la Ley 142 de 1994 como expresión de la responsabilidad social de los prestadores de servicios.

Artículo 2°. Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 148 de la Ley 142 de 1994:

“Parágrafo 1°. Las facturas de servicios públicos deberán incluir mensualmente la transcripción o información alusiva al texto de la Constitución Política de 1991, y los textos originales de las declaraciones, pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos suscritos por Colombia.

Con el fin de acordar y coordinar los términos y contenidos de la información que aparecerán en cada

una de las facturas de servicios públicos, confórmese una comisión especial de expertos compuesta por un (1) delegado del Comité de Honor para la Conmemoración del 20° Aniversario de la Constitución, un (1) delegado de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, un (1) delegado de las universidades con amplio conocimiento en el tema constitucional, y un (1) delegado de las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos, un delegado de la Procuraduría.

Parágrafo 2°. Las facturas de servicios públicos domiciliarios que se distribuyan en comunidades con tradiciones lingüísticas propias, la información que ordena esta ley debe ser bilingüe”.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 181 de 2011 Cámara, por medio de la cual el Congreso de la República se vincula a la conmemoración de los 20 años de la Constitución de 1991 y se modifican algunos artículos de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones. La discusión y aprobación de este proyecto de ley consta en el Acta número 025 del ocho (8) de junio de 2011.

El Secretario General,

Fernel Enrique Díaz Quintero,

Comisión Sexta Constitucional Permanente.

ENMIENDAS

ENMIENDA A LA PONENCIA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 083 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal del Distrito Especial, Portuario, Biodiverso, Industrial y Ecoturístico de Buenaventura, Valle del Cauca.

Bogotá, D. C., marzo 21 de 2012

Doctora

ADRIANA FRANCO CASTAÑO

Presidenta Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Enmienda a la ponencia del Proyecto de ley número 083 de 2011 Cámara.

Respetada doctora.

Con base en el artículo 162 de la Ley 5ª de 1992, y en mi condición de Autor y Ponente del Proyecto de ley número 083 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se adopta el régimen Político, Administrativo y Fiscal del Distrito Especial, Portuario, Biodiverso, Industrial y Ecoturístico de Buenaventura, Valle del Cauca*, me permito hacer enmienda a la Ponencia del referido Proyecto en los artículos treinta y seis (36) y cuarenta (40), la cual se encuentra publicada en la **Gaceta del Congreso** número 848 de septiembre 11 de 2011.

Enmienda al artículo 36. Este artículo se enmienda con el fin de que el Gobierno Nacional sea más vehemente en su política de infraestructura con respecto al Distrito Especial de Buenaventura. Por esta razón se le invita a desarrollar proyectos que fortalezcan e impulsen el desarrollo del Puerto más importante del país. De ahí la importancia de que, en el Presupuesto General de la Nación se incluyan las partidas necesarias para el logro de estos objetivos. En tal sentido, se solicita la enmienda ya que cambia sustancialmente la redacción de este artículo tan importante en el Proyecto de la referencia.

Enmienda al artículo 40. Este artículo, prevé la organización de un Centro de Estudios Internacionales para el área del Pacífico, en asocio con el Ministerio de Educación, los gremios, asociaciones y sindicatos del Distrito. Se enmienda este artículo porque cambia su redacción, en el sentido de que se le solicita al Gobierno Nacional la **Creación** del Centro de Estudios para el área del Pacífico y la participación

indiscutida de los órganos antes mencionados y la de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio, Industria y Turismo.

Por lo anteriormente expuesto, la Enmienda a la Ponencia quedará así:

TEXTO PROPUESTO DE LA ENMIENDA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 083 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal del Distrito Especial, Portuario, Biodiverso, Industrial y Ecoturístico de Buenaventura, Valle del Cauca.

El Congreso de la República

DECRETA:

TÍTULO I

PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley contiene las normas que integran el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal del Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Ecoturístico de Buenaventura; su objeto es dotarle de facultades, instrumentos y recursos que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que presentan estos.

Artículo 2°. *Régimen aplicable.* El Distrito Especial de Buenaventura, es una entidad territorial organizada de conformidad con lo previsto en la Constitución Política y la ley, que se encuentra sujeta a un régimen especial autorizado por la propia Constitución Política, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras - entidades territoriales establecidas dentro de la estructura política administrativa del Estado colombiano.

En todo caso, las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales; pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales o que no se hubieren remitido expresamente a las disposicio-

nes aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales previstas en la Constitución Política y la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, se aplicarán las normas ordinarias previstas para los demás municipios.

TÍTULO II

ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO ESPECIAL PORTUARIO E INDUSTRIAL DE BUENAVENTURA

CAPÍTULO I

Las localidades

Artículo 3°. El Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Ecoturístico de Buenaventura estará dividido en localidades, definidas como divisiones administrativas con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico.

Artículo 4°. El Concejo Distrital ordenará la división del territorio a iniciativa del señor Alcalde Mayor, de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo anterior.

Parágrafo. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la Administración Municipal presentará al Concejo Distrital, el Proyecto de Acuerdo para la división del territorio del Distrito, en el cual se señalará las Localidades, su denominación, límites y atribuciones administrativas y se dictarán las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento. A su vez, el Concejo Distrital contará con un término de dos meses para tramitarlo y aprobarlo, a partir de su entrega formal.

CAPÍTULO II

Alcaldes Locales

Artículo 5°. Cada localidad tendrá un Alcalde Menor, que será nombrado por el Alcalde Mayor, de terna conformada por la correspondiente Junta Administradora Local o el Consejo Comunitario de la localidad en Asamblea Pública citada por el Alcalde Mayor. Para la conformación de la terna, la Junta Administradora Local deberá sesionar con no menos del ochenta por ciento (80%) de sus miembros.

El Alcalde Mayor citará la Asamblea Pública en la que se escogerá la terna de candidatos a Alcaldes Menores, dentro de los dos (2) meses siguientes a la creación de las localidades. En los periodos sucesivos, se hará la citación dentro de los dos (2) primeros meses a partir del día de la posesión del Alcalde Mayor.

Parágrafo 1°. Los alcaldes menores serán designados y ejercerán sus funciones durante el periodo constitucional para el cual fue elegido el Alcalde Mayor. Para la integración de la terna se empleará el sistema del cociente electoral. En caso de falta temporal del alcalde menor, el Alcalde Mayor designará su reemplazo mientras dura su ausencia. En caso de presentarse la falta absoluta de cualquiera de los alcaldes menores, se deberá hacer su reemplazo conforme a los términos establecidos en la ley.

Parágrafo 2°. Para ser Alcalde Menor se debe cumplir con los requisitos que la ley exige para desempeñar el cargo de Alcalde Mayor. El Concejo distrital reglamentará sus funciones y asignación salarial a iniciativa del Alcalde Mayor. El costo de estas

asignaciones salariales será cubierto con los recursos propios del Distrito.

CAPÍTULO III

Disposiciones especiales

Artículo 6°. *Atribuciones.* El Concejo Distrital de Buenaventura, ejercerá las atribuciones que la Constitución y las leyes asignan a los concejos municipales. Adicionalmente ejercerán las siguientes atribuciones especiales:

1. Expedir las normas con base en las cuales se reglamentarán las actividades turísticas, recreacionales, culturales, deportivas en las playas y demás espacios de uso público, exceptuando las zonas de bajamar.

2. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales, el espacio público y el medio ambiente.

Artículo 7°. *Control Político.* De conformidad con la Constitución Política y la ley, en cumplimiento de las funciones de vigilancia y control que corresponde ejercer al Concejo Distrital sobre los demás órganos y autoridades de la Administración Distrital, este podrá citar y requerir al Alcalde mayor, secretarios de la administración distrital, alcaldes locales, directores de departamento administrativo y a los gerentes o directores de entidades descentralizadas del orden distrital. Las citaciones deberán hacerse con anticipación no menor de cinco (5) días hábiles y formularse en cuestionario escrito. Dentro de las veinticuatro (36) horas anteriores al día del debate, el funcionario citado deberá radicar en la Secretaría General de la Corporación la respuesta al cuestionario en medio escrito o magnético. El debate objeto de la citación encabezará el orden del día de la sesión y no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario.

Parágrafo. El Concejo Distrital o sus comisiones, también podrán solicitar informaciones por escrito a las otras autoridades distritales, al Personero, al Contralor, a los gerentes o jefes seccionales de las entidades nacionales que tengan jurisdicción en el Distrito, convocándoles para que en sesión especial rindan declaraciones sobre hechos relacionados con los asuntos que la Corporación investigue o sean objeto de su estudio y reglamentación o con asuntos de interés público en general. Esta facultad se extiende para emplazar a toda persona natural o jurídica a fin de que en sesión especial rindan informes o declaraciones orales o por escrito sobre los hechos mencionados. El Concejo Distrital adoptará las medidas para asegurar el acatamiento de sus decisiones, en los casos de renuencia o negativa a atender las citaciones o a rendir los informes solicitados en las fechas previstas para ello.

Los citados podrán abstenerse de asistir sólo por causa justificada.

La renuencia de los citados a comparecer o a rendir las declaraciones requeridas, será sancionada por las autoridades jurisdiccionales competentes, de conformidad con la normativa aplicable en los casos de desacato a las autoridades.

Artículo 8°. *Moción de Censura.* En ejercicio del Control Político que le atribuye la Constitución Política y la ley, el Concejo Distrital de Buenaventura podrá proponer Moción de Censura a los funcionarios sobre quienes ejerce tal Control, respecto de los

actos de estos, en aquellos eventos en que luego de examinar las actuaciones o las medidas adoptadas por el funcionario citado, se encuentra que, a juicio de la Corporación, estas no satisfacen los fines de la función pública en general y en especial los intereses del Distrito Especial de Buenaventura o de su comunidad o por desatención a los requerimientos y citaciones de la Corporación sin que exista previa excusa aceptada por esta.

La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo.

Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras (2/3) partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra moción sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.

La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

TÍTULO III ALCALDE MAYOR

Artículo 9°. *Atribuciones.* Además de las atribuciones que por ley o acuerdo distrital le sean asignadas al Alcalde Distrital, le corresponde ejercer las siguientes:

1. Orientar la acción administrativa del Gobierno Distrital hacia el desarrollo Portuario, Biodiverso, Industrial y Ecoturístico del Distrito Especial de Buenaventura, considerados estos como factores determinantes para impulsar el desarrollo económico y mejoramiento social de su población.

La ejecución de estas políticas deberá coordinarse entre los funcionarios de las entidades del Distrito y los de las instituciones nacionales que estén localizadas en su jurisdicción, sean estas públicas o privadas, procurando en tales casos la participación de la comunidad.

2. Presentar proyectos de acuerdo sobre los planes o programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, con énfasis en aquellos que sean de especial interés para el Distrito, en las áreas del turismo, la industria, la actividad portuaria, la biodiversidad, el transporte multimodal, las telecomunicaciones y la educación.

3. Coordinar, vigilar y controlar las actividades que se desarrollen dentro de su jurisdicción, encaminadas a la recuperación de bienes y tesoros pertenecientes al patrimonio de la Nación, ubicados en jurisdicción del Distrito. Salvo las acciones establecidas en la constitución que no sean de su competencia, deben ser coordinadas con las autoridades pertinentes.

Artículo 10. *Competencia presidencial para la designación del reemplazo.* El Presidente de la República será la autoridad competente para suspender o destituir al Alcalde Distrital, designar al alcalde encargado en caso de presentarse vacancia temporal o absoluta y convocar a elecciones para elegir al nuevo Alcalde Mayor, cuando ello sea procedente de conformidad con lo establecido en la Ley 136 de 1994, las normas que la modifiquen o la sustituyan.

En todos los casos en que corresponda al Presidente de la República designar al reemplazo del Alcalde, deberá escoger a un ciudadano que pertenezca al mismo partido o movimiento político del titular.

Artículo 11. *Régimen aplicable a las autoridades distritales.* Al Concejo Distrital, a sus Miembros, al Alcalde Distrital y demás autoridades distritales se les aplicará el régimen contenido en la Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000, en las normas que las sustituyan o modifiquen en lo que les sea aplicable y las disposiciones especiales contenidas en la presente ley.

TÍTULO IV

RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL FOMENTO, CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE LOS BIENES Y RECURSOS PARA EL DESARROLLO PORTUARIO, BIODIVERSO, INDUSTRIAL Y ECOTURÍSTICO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BUENAVENTURA

CAPÍTULO I

Atribuciones especiales

Artículo 12. Dadas las características especiales del territorio bajo jurisdicción del Distrito Especial de Buenaventura, el cual resulta de la conformación geográfica y paisajística, las condiciones ambientales, urbanísticas, histórico-culturales, así como de la serie de ventajas que en razón de los atractivos de sus recursos y la ubicación estratégica de estos, se derivan para el desarrollo y crecimiento de la producción económica en los ámbitos industrial, portuario, comercial, turístico y del fomento cultural y en virtud de lo previsto en esta ley, a los órganos y autoridades del Distrito, les corresponderá determinadas atribuciones de carácter especial en lo relacionado con el manejo, uso, preservación, recuperación, control y aprovechamiento de tales recursos y de los bienes de uso público o los que forman parte del espacio público o estén afectados al uso público dentro del territorio del Distrito.

Tales atribuciones estarán sujetas a las disposiciones y reglamentaciones que expidan los órganos y autoridades distritales encargadas de tales asuntos sin perjuicio de la competencia que normativamente ha sido asignada a la DIMAR, al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Ministerio de Cultura Nacional, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Transporte e instituciones relacionadas.

Artículo 13. *De los bienes de uso público.* El manejo y administración de los bienes de uso público que se encuentran en jurisdicción del Distrito Especial de Buenaventura, susceptibles de explotación ecoturística, recreativa, cultural, industrial y portuaria, corresponde a las autoridades del orden Distrital y lo estipulado en la Ley 1185 de 2008 en materia cultural.

Se exceptúan las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las que por competencia corresponden a la DIMAR.

Parágrafo. Las zonas de bajamar son bienes de uso público y corresponde a la Autoridad Distrital su manejo y administración, de conformidad con el artículo 313 de la Constitución Política y la Ley 338 de 1997.

CAPÍTULO II

Del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente

Artículo 14. *Competencia Ambiental.* La competencia ambiental deberá ceñirse a lo consagrado en los artículos 79 y 80 de la Constitución. El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política creará un Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en la jurisdicción del distrito de Buenaventura, el cual contará con un Consejo Directivo conformado por:

1. El Gobernador del Departamento.
2. El Alcalde Mayor del Distrito Especial de Buenaventura.
3. El Ministro del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado.
4. El Director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras.
5. El Director de la Dirección General Marítima o su delegado.
6. El Director de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC.
7. Dos representantes del sector privado, elegido por los gremios.
8. Un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan jurisdicción en el Distrito y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido de la misma forma que los delegados de las Corporaciones Autónomas Regionales.

El Concejo Distrital determinará el régimen de patrimonio y rentas de las autoridades a que hace referencia el presente artículo, garantizando la suficiencia presupuestal para el correcto cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de otros recursos que determine la ley.

Artículo 15. *Proyectos en zonas de parques.* En las áreas de Parques Nacionales Naturales ubicadas en jurisdicción del Distrito Especial de Buenaventura, podrán desarrollarse, además de las previstas en la normativa ambiental vigente, actividades ecoturísticas que garanticen la conservación ecológica, prevengan el deterioro ambiental, protejan el ecosistema y que procuren el mantenimiento de la biodiversidad e integridad del ambiente, de acuerdo con la capacidad de carga de los ecosistemas.

Estos proyectos contendrán planes especiales para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, de manera que se garantice su desarrollo sostenible.

CAPÍTULO III

Régimen de caños, lagunas interiores y playas

Artículo 16. *Competencias en materia de playas.* La atribución para otorgar permisos en relación con la ocupación de playas con fines turísticos, culturales, artísticos o recreativos, estará en cabeza del Alcalde Mayor como jefe de la Administración Distrital. Estas atribuciones se ejercerán conforme a la normatividad ambiental y las demás normas vigentes que regulen la materia y teniendo previo concepto técnico favorable emanado por la DIMAR, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC, y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo se hará sin perjuicio de las licencias, permisos, concesiones o autorizaciones previstas en la normatividad ambiental y demás normas vigentes sobre el particular.

Artículo 17. *Atribuciones para su reglamentación, control y vigilancia.* De acuerdo con las políticas y regulaciones de orden superior, las autoridades distritales tendrán atribuciones para reglamentar, dirigir y establecer los usos y actividades que podrán adelantarse en los caños, lagunas interiores, playas turísticas existentes dentro de la jurisdicción territorial.

TÍTULO V

RÉGIMEN PORTUARIO

Artículo 18. *Régimen portuario.* Establézcase como autoridad portuaria adicional a las ya instituidas por ley, al Distrito Especial de Buenaventura, el cual intervendrá en la formulación de los planes de expansión portuaria que el Ministerio de Transporte le presente al Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, con la atribución especial de definir en los territorios de su jurisdicción, las regiones en las que sea conveniente o no la construcción y funcionamiento de puertos y demás instalaciones portuarias.

En el trámite de las concesiones portuarias y en el de las modificaciones a las mismas, la Superintendencia de Puertos y Transporte o la entidad encargada de aprobarlas, recibirán y escucharán los conceptos, recomendaciones y oposiciones que formulen las regiones en las que se pretendan localizar los puertos e instalaciones portuarias. Cuando este concepto fuere contrario a la solicitud, no podrá otorgarse la concesión o modificación que se tramita.

Igual prerrogativa tendrán estas entidades territoriales respecto de los trámites de aprobación de obras de beneficio común a las que se refiere el artículo 4° de la Ley 1ª de 1991 y del otorgamiento de licencias portuarias para la construcción y operación de embarcaderos, muelles, y demás instalaciones portuarias.

TÍTULO VI

DE LAS DISPOSICIONES ESPECIALES DE LOS DISTRITOS**CAPÍTULO I****Régimen para el fomento y desarrollo del turismo**

Artículo 19. *Planes sectoriales de desarrollo turístico.* En concordancia con lo previsto en los planes sectoriales que forman parte del Plan Nacional de Desarrollo, la Administración Distrital en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, formulará el respectivo proyecto de planes sectoriales de desarrollo del turismo que será puesto a consideración del Concejo Distrital para su aprobación e incorporación al Plan General de Desarrollo Distrital. Una vez aprobados tales planes, tendrán vigencia durante el período para el cual fue elegido el Alcalde Distrital. Lo anterior, deberá adoptarse de conformidad con las directrices que sean trazadas para el sector mediante la política nacional.

Artículo 20. *Participación del Distritos en la elaboración de los planes sectoriales de turismo.* Al Distrito Especial de Buenaventura le corresponde participar en la elaboración del Plan Sectorial de Turismo del nivel nacional, así como la elaboración

de su propio Plan Sectorial. Le corresponde además, diseñar, coordinar y ejecutar los programas de mercadeo y promoción turística que se adelanten en el nivel nacional e internacional. Para tales fines y en coordinación con los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Relaciones Exteriores y el de Comercio, Industria y Turismo, la Administración Distrital podrá celebrar convenios de fomento y desarrollo de turismo con entidades o empresas de carácter internacional.

Parágrafo. Para el cumplimiento de los fines previstos en el presente artículo, la Administración Distrital conformará un Comité Consultivo integrado por tres (3) expertos en el tema, cuatro (4) representantes de las entidades, empresas u organizaciones especializadas o relacionadas con las actividades turísticas, recreacionales o culturales, al que se someterán a estudio previo los proyectos de planes y programas de desarrollo turístico que se pretendan presentar a consideración del Concejo Distrital.

Las recomendaciones que formule el Comité respecto a tales planes, serán tenidas en cuenta por el Concejo Distrital. La DIMAR tendrá un (1) representante en el Comité.

Artículo 21. *Ecoturismo y turismo social.* Los planes sectoriales de desarrollo turístico que aprueben las autoridades distritales, incluirán los aspectos relacionados con el ecoturismo.

El Plan Sectorial de Turismo del Distrito, deberá contener también directrices y programas de fomento y apoyo al turismo de interés social, los cuales deberán concertarse con las entidades nacionales encargadas de regular las actividades de recreación turística de carácter social; todo ello de conformidad con lo previsto en los planes y programas nacionales.

La Administración Distrital en coordinación con las autoridades del orden nacional, brindará el apoyo y asesoría necesaria a las empresas que realicen actividades relacionadas con el turismo de interés social; en especial, aquellas que tengan por objeto la construcción de infraestructura y/o el desarrollo, promoción y ejecución de programas y proyectos de servicios turísticos de interés social o prioritarios a desarrollar. Las entidades que reciban apoyo del Gobierno Distrital bien sea con recursos propios o con recursos de la Nación para desarrollar actividades consideradas como turismo social, deberán diseñar, organizar, promocionar y desarrollar programas de recreación orientados a personas de la tercera edad, pensionados y personas en estado de discapacidad, así como planes y proyectos encaminados a promover el turismo para la juventud. Para tal fin los Gobiernos Nacional y Distrital asignarán recursos dentro de sus respectivos presupuestos.

Artículo 22. *De la Autoridad Distrital de Turismo.* El Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, determinará la dependencia a la que le corresponderá ejercer la función de Autoridad de Turismo en el Distrito, asignándole las funciones de conformidad con el Capítulo II del presente Título.

Para los asuntos relativos al turismo, a esta dependencia le compete controlar y sancionar las actividades de los prestadores de servicios turísticos, cuando violen las reglamentaciones en tal materia adoptadas en el orden Distrital, de conformidad con la ley y en la forma prevista para el ejercicio de las facultades que corresponden a las autoridades nacionales.

CAPÍTULO II

De los recursos turísticos y de su declaratoria como tales

Artículo 23. *Recursos turísticos.* Son recursos turísticos, las extensiones de terreno consolidado, las playas, los bienes muebles e inmuebles de dominio público o privado, los eventos, acontecimientos o espectáculos que, dadas las condiciones y características especiales de orden geográfico, urbanístico, sociocultural, arquitectónico, paisajístico, ecológico o histórico, sean o hayan sido declarados como tales por ser apropiados por su naturaleza, para el esparcimiento y la recreación individual o colectiva; en razón de lo cual, actual o potencialmente representan grandes atractivos para el fomento y explotación del turismo, lo que da a estos, un valor económico y social de evidente utilidad pública e interés general, que hacen necesario someter su uso y manejo a regímenes especiales con el objeto de preservar su destinación al fomento y/o creación de riqueza colectiva, bajo criterios de sostenibilidad que permitan preservar las condiciones ambientales y la capacidad productiva y reproductiva de los recursos en particular.

En virtud a ello, el uso y aprovechamiento de los bienes y demás elementos que integran los recursos turísticos del Distrito, estarán sometidos a regulaciones, controles, restricciones y planes de carácter especial, de modo que se pueda estimular su desarrollo y fomentar su explotación en correspondencia con la naturaleza propia de estos en particular, preservando su destinación al uso público y/o al aprovechamiento colectivo así, como sus condiciones ambientales y/o su capacidad productiva y reproductiva.

Artículo 24. *De su manejo.* Le corresponde al Concejo Distrital definir las políticas, adoptar las medidas y asignar los recursos para la preservación, recuperación, protección, defensa y aprovechamiento para el beneficio colectivo de las áreas o zonas del territorio, los bienes o conjunto de estos, las edificaciones, monumentos, acontecimientos y demás elementos que integran los recursos turísticos, así como para impulsar el desarrollo de las actividades relacionadas con la industria turística.

Para los propósitos señalados, la Administración Distrital ejercerá sus funciones en forma armónica y coordinada con los órganos y autoridades del orden regional y nacional con competencias en la materia, con miras a garantizar un manejo coherente de estos, con sujeción a los principios de coordinación, concurrencia y complementariedad, las directrices de la política nacional para el sector, los planes sectoriales del Distrito y los planes especiales adoptados para cada recurso turístico en particular.

Parágrafo. Con el propósito de armonizar la política distrital de turismo con las generales de la Nación y la de las regiones, la Administración Distrital podrá suscribir convenios con las instancias de aquellas para la ejecución de los planes y programas acordados, asignando los recursos y definiendo las responsabilidades en correspondencia con lo que en ellos se prevea.

Así mismo, podrá celebrar convenios internacionales relacionados con la industria turística en coordinación con los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y Relaciones Exteriores.

Artículo 25. Toda actividad pública o privada que pretenda adelantarse sobre los bienes, conjuntos de

estos, zonas o áreas del territorio Distrital declarados como recursos turísticos, deberá someterse a los planes y programas específicamente adoptados para regular el uso, manejo y destinación de aquellos.

En cumplimiento de lo anterior, ni las entidades del Estado ni los particulares, podrán acometer proyectos, adelantar programas o ejecutar obras que incidan en su desarrollo, modifiquen sus condiciones ambientales o alteren su capacidad productiva sin la previa autorización de la Administración Distrital a la que corresponde definir si el desarrollo propuesto, se sujeta a lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Distrital para el sector turístico y los especiales adoptados para cada zona en particular.

Artículo 26. *Declaratoria.* La declaratoria de un bien, conjunto de bienes, área del territorio, actividad, evento o acontecimiento, como recurso turístico, es de competencia exclusiva del Concejo Distrital a iniciativa del Alcalde Mayor.

Al Concejo Distrital le corresponde determinar las políticas públicas que fijen las condiciones, requisitos y procedimientos a los que se sujetará tal declaratoria, así como el manejo que debe darse a las áreas del territorio distrital, bienes, eventos y acontecimientos objeto de tal declaratoria.

Cuando la declaratoria recaiga sobre bienes que estén bajo la jurisdicción de la DIMAR, esta participará durante todo el proceso en que se tome tal decisión.

Artículo 27. *Comité Zona Costera de Buenaventura.* Créase el Comité para el Manejo de la Zona Costera del Distrito Especial de Buenaventura, el cual tendrá como función principal, determinar la vocación de la zona costera del Distrito, en los términos previstos en la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

El Comité estará integrado por:

1. El Ministro de Defensa Nacional o su delegado.
2. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.
3. El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado.
4. El Ministro de Transporte o su delegado.
5. El Director General Marítimo o su delegado.
6. El Alcalde Distrital.
7. El Personero Distrital.

Parágrafo. Para declarar como recurso turístico a una zona costera, se debe contar previamente con el concepto favorable del comité para el manejo de la zona costera del distrito de Buenaventura.

Artículo 28. *Requisitos.* Para que sea declarado como recurso turístico un bien, conjunto de bienes, área del territorio, actividad o acontecimiento que tenga lugar o se desarrolle en jurisdicción del Distrito Especial de Buenaventura, deberá cumplir las siguientes condiciones:

1. Que se trate de bienes, zonas del territorio, eventos o acontecimientos que dadas sus características específicas, ecológicas, paisajísticas, urbanísticas, arquitectónicas, históricas o culturales, por naturaleza, estén dispuestos para la recreación y el esparcimiento individual o colectivo, lo que determina los atractivos que estos representan para el desarrollo del turismo.
2. Que las características que dan valor al bien, área territorial o acontecimiento específico, que pretenda ser declarado como recurso turístico, sean notorias y en consecuencia puedan reconocerse objetivamente

mediante procedimientos sencillos aplicables directamente por los organismos y autoridades competentes en la materia.

3. Que al momento de ser declarados como tales, los mismos sean objeto de explotación turística; o, cuando no siéndolo, puedan serlo en el corto, mediano o largo plazo, en razón de la vocación natural del bien, área del territorio o acontecimiento específico, apropiados y dispuestos por su naturaleza para tales actividades.

4. Que los servicios turísticos que se instalen en estos o de los que sean dotados los mismos, puedan ser usados o prestados sin que los atractivos turísticos que posea sufran deterioro de sus condiciones ambientales o su capacidad productiva.

5. Que tal declaratoria sea oportuna y conveniente, en relación con la existencia de instrumentos apropiados para su preservación, desarrollo, promoción o explotación turística; y en cuanto a la disponibilidad de recursos de inversión pública o privada para financiar la ejecución de los planes, proyectos y obras mínimas requeridas para ello.

Artículo 29. *Solicitud de declaratoria de recurso turístico.* La persona natural o jurídica que por razones de utilidad pública o interés social esté interesada en que un bien, conjunto de estos o área del territorio sea declarada como recurso turístico, podrá solicitar motivadamente al Alcalde Distrital que se presente el correspondiente proyecto de acuerdo ante el Concejo.

La respectiva solicitud deberá acompañarse de los planes especiales que se propongan para la recuperación, preservación, fomento y explotación de los bienes y demás elementos que integran el respectivo recurso; cuando fuere necesario, se señalarán aquellos que formen parte de un conjunto de bienes o zona del territorio Distrital, cuya adquisición resulte aconsejable y las razones que fundamenten tal decisión.

Artículo 30. *Acto de declaratoria de recurso turístico.* Cuando el recurso turístico sea declarado sobre un bien de uso o dominio público, en el acto de declaratoria del mismo se indicará la autoridad o la entidad encargada de la administración y conservación del bien objeto de la misma. La administración y explotación de los bienes objeto de dicha declaratoria, podrá entregarse a particulares mediante concesión, siempre y cuando no se vulneren derechos de entidades públicas. Se exceptúan los bienes de uso público que están bajo la jurisdicción de la DIMAR.

Cuando las condiciones o características del bien o conjunto de bienes objeto de la declaratoria así lo amerite, los mismos deberán contar con un plan y un proyecto de reconstrucción, restauración y conservación. Si se trata de bienes públicos o que estén bajo la administración de una entidad pública, la financiación de las obras requeridas para tal fin, se hará con cargo al presupuesto de la misma entidad, del Distrito Especial o de la Nación según sea el caso, previa incorporación en el plan de desarrollo y en el presupuesto anual de acuerdo con las normas orgánicas que regulan la materia.

Artículo 31. *Consecuencias.* La declaratoria de un bien, conjunto de bienes, área del territorio, actividad o acontecimiento como recurso turístico, producirá sobre estos los siguientes efectos:

a) **En las franjas o áreas del territorio Distrital, bienes o conjunto de bienes declarados recursos**

turísticos de desarrollo prioritario, a partir de su declaratoria como:

1. El manejo, recuperación, conservación, fomento y explotación de los bienes y elementos que formen parte de la zona declarada como recurso turístico de desarrollo prioritario, estarán sujetos a los planes y programas especiales que para tal efecto adopte el Concejo Distrital a iniciativa del Alcalde Mayor, a quien corresponderá reglamentar, controlar y coordinar la ejecución y desarrollo de estos.

2. Todo proyecto que se apruebe para la dotación de infraestructura física o la construcción de instalaciones turísticas, hoteleras, públicas o privadas y, en general, toda iniciativa de desarrollo urbanístico susceptible de alterar las condiciones ecológicas, paisajísticas y arquitectónicas y en consecuencia los atractivos de los bienes y elementos que integran el recurso turístico en particular, estará sometido al régimen especial que para el efecto determine el Concejo Distrital para el manejo, control, desarrollo, conservación y aprovechamiento sostenible de los mismos, previo concepto favorable de la Autoridad de Turismo Distrital.

El uso turístico primará sobre cualquier otra actividad que se pretendan adelantar sobre los mismos.

3. El Distrito Especial de Buenaventura no podrá variar la declaración de zonas de protección ambiental preexistentes en su área territorial, de conformidad con lo establecido en la normativa ambiental vigente. Los usos turísticos se desarrollarán con observancia del principio de desarrollo sostenible.

4. El apoyo de la Administración Distrital para la dotación de servicios públicos e infraestructura básica para las zonas, franjas o áreas del territorio, bienes o conjunto de bienes declarados recursos turísticos, se orientará hacia el desarrollo de la actividad turística, de conformidad con los planes maestros adoptados para el desarrollo del sector.

5. Las nuevas inversiones turísticas que se realicen en franjas o áreas del territorio Distrital, bienes o conjunto de bienes declarados recursos turísticos de desarrollo prioritario, gozarán de los beneficios que se otorgan a las Zonas Francas Industriales de Servicios Turísticos, en los términos del artículo 33 de esta ley.

b) En las áreas o franjas del territorio Distrital declaradas como zonas de reserva, a partir de su declaratoria:

1. No se permitirá ningún tipo de desarrollo hasta tanto se realicen los estudios necesarios para determinar su impacto ambiental, la demanda turística actual y potencial del área afectada, necesidades de dotación de infraestructura, factibilidad económica de su instalación, el ordenamiento especial de la misma y su correspondiente reglamentación, para asegurar que tal intervención no afecte negativamente a sus habitantes y a su entorno en general.

2. A las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, interesadas en adelantar planes para el aprovechamiento o explotación de las zonas o bienes declarados como áreas de reserva turística, les corresponde presentar las propuestas de desarrollo para tales proyectos, acompañadas de los estudios requeridos para evaluar el impacto que tendrá sobre el bien y los habitantes del sector, de conformidad con el numeral anterior.

La Oficina de Planeación Distrital o la que cumpla sus funciones, verificará el cumplimiento de los requi-

sitos establecidos y determinará, con fundamento en los estudios presentados, el impacto positivo o negativo a generar y el grado del mismo; con base en lo anterior, autorizará o no la intervención solicitada. Planeación Distrital expedirá la licencia correspondiente.

Las actividades recreativas y de educación ambiental, que tengan por objeto brindar esparcimiento y capacitación, especialmente a las personas de menos recursos, no requerirán la licencia de que trata el presente literal, siempre y cuando, con tales actividades no se cause daño o deterioro a las condiciones que presentan los recursos naturales y que las actividades se realicen utilizando las instalaciones ya existentes.

3. A las comunidades nativas y a los miembros de estas que residan en las áreas declaradas como zona de reserva turística, se les respetará sus derechos individuales y colectivos. En consecuencia, se les permitirán los usos residenciales, los relacionados con la provisión de servicios básicos de educación, salud y domiciliarios y en determinados casos, el desarrollo de la agricultura doméstica tradicional con fines de subsistencia.

Los usos permitidos y las condiciones a que deberá sujetarse su ejercicio por parte de las comunidades y de sus miembros, serán definidos por la Administración Distrital, previa concertación con los voceros de las comunidades afectadas.

Corresponde a la Administración Distrital adoptar los planes, programas y proyectos, ejecutar las obras para el desarrollo y mejoramiento de las condiciones físicas y la calidad de vida de las comunidades y personas nativas de las zonas declaradas como de reserva turística. Para tales efectos, se realizarán además, programas de capacitación y readaptación laboral y de desarrollo empresarial, los cuales deberán corresponder con la naturaleza y la calidad de los bienes y elementos que forman parte de los atractivos turísticos existentes dentro de la respectiva zona de reserva turística, según lo previsto en los planes y programas específicamente adoptados para el manejo, control y aprovechamiento de los mismos.

CAPÍTULO III**De los estímulos al desarrollo de las actividades turísticas**

Artículo 32. *Actividades turísticas.* Para los efectos previstos en la presente ley, se entienden por **actividades turísticas, el conjunto de medios conducentes a fomentar la promoción de la región, de sus habitantes o de su biodiversidad, entre otros aspectos; culturales, las que relacionan a los visitantes con el modo de vida y las costumbres, conocimientos y grado de desarrollo de la región y sus habitantes, y la recreación, las actividades que tengan por objeto el esparcimiento y la diversión de quienes se benefician con los eventos que se realicen en el marco de las actividades turísticas en el Distrito.**

En desarrollo de tales actividades, son consideradas afines, las que se relacionan con la administración de hoteles, restaurantes, bares, agencias de viajes, de transporte turístico, de explotación de casinos y demás juegos permitidos, la promoción y realización de congresos, convenciones, espectáculos públicos, deportivos, musicales, eventos culturales, actividades cinematográficas, de televisión o multimedia, organización de ferias artesanales o culturales, marítimas, pesqueras, portuarias, la organización, asesoría, capacitación y prestación de servicios turísticos o recrea-

cionales y los complementarios a estos, incluyendo los establecimientos educativos y/o las instituciones de educación superior en la capacitación y la formación de personal en las áreas mencionadas.

Artículo 33. *Registro*. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo llevará en forma sistematizada en el Registro Nacional de Turismo, la relación de las personas que realizan las actividades descritas en el artículo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 768 de 2002.

Artículo 34. *Extensión del régimen de zonas francas*. El Gobierno Nacional, mediante reglamentación especial, podrá hacer extensivos los beneficios que sean compatibles del régimen de Zonas Francas Industriales de Servicios Turísticos a áreas del territorio del Distrito Especial de Buenaventura en los siguientes casos:

1. Para las áreas, terrenos y construcciones que conformen empresas o complejos turísticos, centros culturales o de convenciones, terminales marítimos, férreos, puertos y aeropuertos para carga o de pasajeros que demuestren su relación directa con la promoción o facilitación de las actividades turísticas orientadas a la prestación de servicios turísticos para usuarios nacionales y extranjeros.

2. En las áreas o terrenos donde se desarrollen proyectos de nuevas inversiones turísticas en jurisdicción del Distrito Especial de Buenaventura, que sean o hayan sido declarados como zonas o recursos turísticos de desarrollo prioritario.

3. En las demás áreas del territorio del Distrito Especial de Buenaventura que determine la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Cuando el desarrollo y operación de una Zona Franca Industrial de Servicios Turísticos afecte el desempeño de empresas turísticas establecidas, el Gobierno Nacional podrá extenderles los beneficios de la misma, en los términos que señale la respectiva reglamentación.

Igualmente, conforme con la reglamentación respectiva, el Gobierno Nacional podrá extender los beneficios de Zona Franca Transitoria, a aquellas áreas o extensiones del territorio Distrital en las cuales se desarrollen o realicen ferias, exposiciones o muestras de bienes o servicios estrechamente relacionados con las actividades turísticas, culturales o recreacionales.

TÍTULO VII

DISPOSICIONES VARIAS COMUNES AL DISTRITO DE BUENAVENTURA

CAPÍTULO I

Artículo 35. *Área Metropolitana del Litoral Pacífico*. El Distrito Especial de Buenaventura podrá conformar junto con los municipios y entidades territoriales cercanos, que estén localizados dentro de la franja litoral existente, un área metropolitana con el fin de formular, adoptar y adelantar planes para el desarrollo armónico e integrado del territorio, el cual quedará bajo jurisdicción de aquella, pudiendo racionalizar la prestación de servicios a cargo de las entidades que la conforman y eventualmente, asumir la prestación común de los mismos, ejecutando además obras de interés regional y el adelanto de proyectos de interés común.

Al área metropolitana que se integre conforme lo dispuesto en el presente artículo, le será aplicable el régimen ordinario previsto para las mismas, excepto en los siguientes aspectos:

1. La Administración Metropolitana será ejercida por el Alcalde del Distrito Especial de Buenaventura y los alcaldes de los municipios contiguos, quienes conformarán la Junta Metropolitana.

2. Al frente del Área Metropolitana estará la Junta Metropolitana presidida por el Alcalde del Distrito Especial de Buenaventura y ejercerá sus funciones de conformidad con las disposiciones del Estatuto Metropolitano.

3. El Área Metropolitana del Pacífico podrá asumir funciones y ejercer competencias de las entidades territoriales que la conforman, cuando así se determine mediante consulta ciudadana realizada para tal efecto; igualmente algunas de las funciones y competencias atribuidas a los organismos nacionales, cuando así se ordene mediante norma superior delegataria.

4. El control jurisdiccional de los actos, contratos, hechos y operaciones del Área Metropolitana del Pacífico, corresponde a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

TÍTULO VIII

DISPOSICIONES APLICABLES A DETERMINADO TIPO DE DISTRITOS ESPECIALES

CAPÍTULO I

Normas relativas al fomento del desarrollo económico y social del Distrito Portuario, Biodiverso, Industrial y Ecoturístico de Buenaventura

Artículo 36. El Gobierno Nacional **desarrollará** los proyectos de infraestructura vial tendientes a comunicar al Distrito Especial de Buenaventura con los diferentes centros de producción tanto regionales como nacionales, con el objeto de fortalecer el desarrollo y consolidación del transporte multimodal en el Distrito.

Para el cumplimiento de tales propósitos, en cada vigencia presupuestal, el Gobierno Nacional **apropiará** las partidas de inversión, dando prioridad a la asignación de recursos para la construcción y mantenimiento de las vías terrestres, ferroviarias y fluviales que se requieran, así como las obras de infraestructura, mejoramiento y acondicionamiento de los puertos y aeropuertos que permitan el desarrollo del Distrito.

Artículo 37. Las ventajas establecidas en la presente ley en materia industrial, portuaria, biodiverso y turístico, se extenderán a los municipios que formen parte del Área Metropolitana del Distrito de Buenaventura, en el evento que estos decidan incorporar su territorio al del Distrito, acogiéndose al régimen de aquella.

Tales beneficios comenzarán a operar a partir del momento en que se legalice tal adhesión, previo cumplimiento de los requisitos que para tal efecto ha establecido la normativa vigente en lo referente a la conformación de las Áreas Metropolitanas.

Artículo 38. *Parque Tecnológico del Pacífico y Zona Franca de Telecomunicaciones*. Créase el Parque Tecnológico del Pacífico como composición institucional y empresarial de centros de desarrollo tecnológico, centros de servicio de apoyo al desarrollo productivo, núcleos de información, documentación y comunicaciones, empresas tractoras y relacionadas, incubadoras de base tecnológica, centros de investigación e innovación y las demás instituciones de educación superior, tales como instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, instituciones tecnológicas e instituciones técnicas profesionales.

El Parque Tecnológico del Pacífico habilitará un área para el establecimiento de la Zona Franca Industrial de Servicios Tecnológicos e Informáticos, el que

se regulará bajo el régimen de Zona Franca Industrial de Telecomunicaciones y Servicios Tecnológicos y la reglamentación especial que se expida para regular el uso eficiente de la infraestructura de cables submarinos y de fibra óptica nacional, guardando severa observancia de los criterios de desarrollo sostenible, en armonía con los procesos de ordenamiento territorial y de desarrollo.

El Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, expedirá la reglamentación especial de que trata el inciso anterior y las normas necesarias para estimular la vinculación de capitales nacionales y extranjeros al proyecto. De igual forma, expedirá la normativa requerida para la constitución de la entidad encargada de la promoción y futura administración del Parque Tecnológico del Pacífico y la solución inmobiliaria, así como la reglamentación especial para promover la operación, determinar los requisitos del usuario operador de la Zona Franca de Telecomunicaciones y Servicios Tecnológicos e Informáticos así como la de los usuarios prestadores de servicios.

CAPÍTULO II

Disposiciones especiales

Artículo 39. *Del manejo, recuperación, fomento y conservación de los cuerpos de aguas y lagunas interiores.* De conformidad con las políticas y regulaciones ambientales del orden superior, el Concejo Distrital de Buenaventura, a iniciativa del Alcalde Mayor, expedirá las normas que reglamenten lo relativo a la recuperación sanitaria del sistema de caños y lagunas interiores de la ciudad, mediante acuerdo que deberá adoptarse en coordinación con la Dirección General Marítima y las autoridades ambientales con jurisdicción en el Distrito de Buenaventura. La Administración Distrital deberá presentar dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de acuerdo respectivo.

Así mismo y de conformidad con las políticas y regulaciones ambientales del orden superior, deberán señalarse las obras de relleno y dragado que resulten indispensables para la recuperación de estas áreas, así como la destinación y uso que se les dará a los terrenos que surjan como resultado de tales obras.

Artículo 40. *Centro de estudios internacionales para el área del Pacífico.* El Gobierno Nacional creará el Centro de Estudios Internacionales para el Área del Pacífico y celebrará convenios y tratados internacionales para la organización y funcionamiento del mismo, cuya sede principal será el Distrito de Buenaventura.

Para ello, las Autoridades Distritales, actuarán en estrecha coordinación y asocio con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, instituciones de educación superior, asociaciones cívicas, gremiales y demás entidades públicas que se requieran.

TÍTULO IX

RÉGIMEN FISCAL Y TRIBUTARIO

Artículo 41. *Disposiciones Generales.* El Distrito Especial de Buenaventura deberá ceñirse a lo consagrado en los artículos 356 y 357 de la Constitución en materia Fiscal.

Artículo 42. *Remisión al Estatuto Tributario.* Las normas del estatuto tributario nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, cobro y en general la administración de los tributos serán aplicables en el Distrito de Buenaventura conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos de este.

TÍTULO X

Artículo 43. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga toda disposición que le sea contraria.

Proposición

Apruébese en **primer debate** el texto propuesto de la Enmienda al Proyecto de ley número 083 de 2011 Cámara, por medio de la cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal del Distrito Especial, Portuario, Biodiverso, Industrial y Ecoturístico de Buenaventura, Valle del Cauca.

Heriberto Sanabria Astudillo,
Representante a la Cámara,
Valle del Cauca.

CONTENIDO

Gaceta número 95 - Viernes, 23 de marzo de 2012
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 203 de 2012 cámara, por medio de la cual se despenaliza la siembra y cultivos de la mata de coca, marihuana y otras plantas que producen sustancias psicoactivas.....	1
Proyecto de ley número 204 de 2012 cámara, mediante la cual se modifica el artículo 160 de la Ley 769 de 2002	3
Proyecto de ley número 205 de 2012 cámara, por la cual se autoriza a institutos o centros de investigaciones o estudios y academias, previo cumplimiento de requisitos, a desarrollar programas académicos de doctorado.....	5

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 032 de 2011 Cámara, por medio de la cual se dictan lineamientos en materia de jornada laboral y de control social en salud y se dictan otras disposiciones	6
Informe de ponencia para primer debate (segunda vuelta), texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 14 de 2011 Senado - 094 de 2011 Cámara, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.....	11
Informe de ponencia para segundo debate, texto que se propone, texto aprobado en comisión y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de ley número 181 de 2011 Cámara, por medio de la cual el Congreso de la República, se vincula a la conmemoración de los 20 años de la Constitución de 1991 y se modifican algunos artículos de la Ley 142 de 1994, y se dictan otras disposiciones.	31

ENMIENDAS

Enmienda a la ponencia y texto propuesto al Proyecto de ley número 083 de 2011 Cámara, por medio de la cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal del Distrito Especial, Portuario, Biodiverso, Industrial y Ecoturístico de Buenaventura, Valle del Cauca.....	36
--	----