



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 628

Bogotá, D. C., viernes, 31 de agosto de 2018

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 15 DE 2018 SENADO

por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un Parágrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política el cual quedará así:

Artículo 187. La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.

Parágrafo Transitorio. A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de cuatro (4) años, la asignación de los miembros del Congreso de la República será reajustada anualmente, por el mismo valor en pesos en que se incremente el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente por parte del Gobierno nacional.

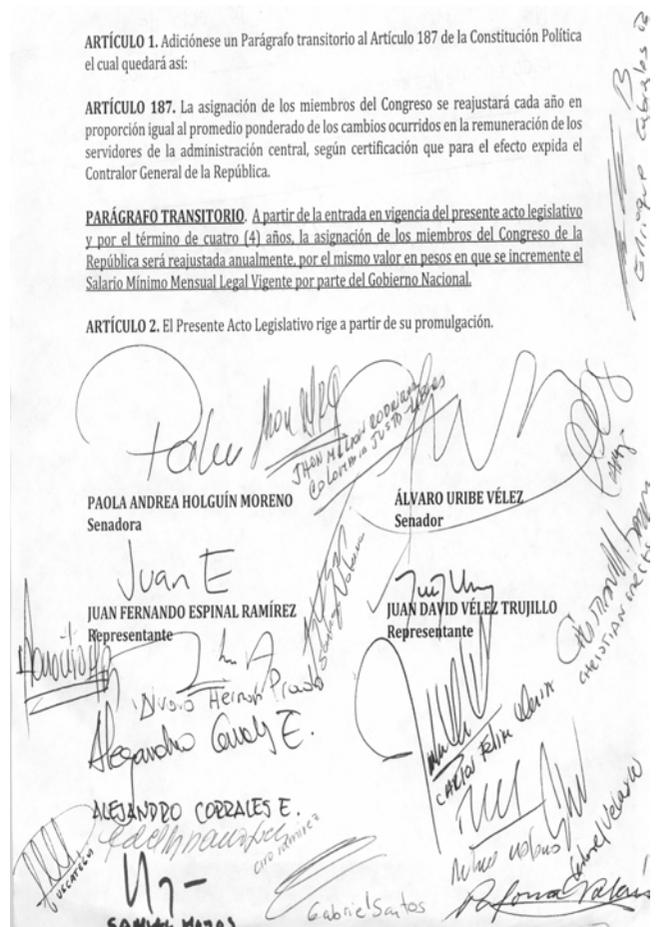
Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

ARTÍCULO 1. Adiciónese un Parágrafo transitorio al Artículo 187 de la Constitución Política el cual quedará así:

ARTÍCULO 187. La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de cuatro (4) años, la asignación de los miembros del Congreso de la República será reajustada anualmente, por el mismo valor en pesos en que se incremente el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente por parte del Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 2. El Presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

- I. Colombia urge austeridad en el gasto y ejemplo en desde el Congreso de la República

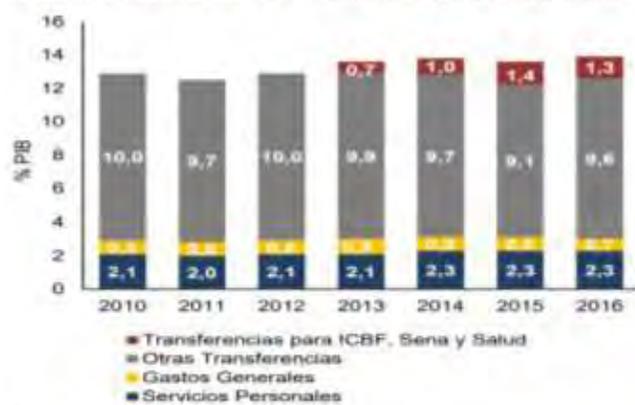
- II. Antecedentes en materia de austeridad en el gasto en Gobiernos anteriores
- III. Forma de cálculo no es cíclica y debe reajustarse
- IV. Estado de la Economía, su deterioro y las preocupantes cifras sobre el crecimiento en los próximos años. Soporte Técnico del Proyecto.
 - 1. Producto Interno Bruto
 - 2. Clima de Negocios
 - 3. Inversión Extranjera Directa [IED]
 - 4. Inflación
 - 5. Pobreza Extrema
 - 6. Recaudo DIAN y recaudo Tributario Entes Territoriales
 - 7. Deuda
 - 8. Indicadores de Confianza
 - 9. Contracción en la Producción Industrial
 - 10. PIB vs. Presupuesto
- V. Temporalidad de la propuesta
- VI. Incrementos de los congresistas en los últimos años
- VII. Propuesta de Reforma Constitucional

I. Colombia urge austeridad en el gasto y ejemplo desde el Congreso de la República

El país requiere con urgencia que en todos sus niveles y poderes se haga una reestructuración que conduzca a un modelo austero en pro de garantizar la buena salud de las finanzas públicas de la nación. La actual situación económica del país y las proyecciones de corto y mediano plazo, nos obligan de manera inmediata a intervenir con ajustes y recortes.

El gasto de funcionamiento entre el 2010 y 2016 ha aumentado un punto porcentual, pasando de 12,9% a 13,9% del PIB. Referente a los servicios personales este indicador ha presentado un leve aumento pasando de 2.1% en 2010 al 2.3% en el 2016.

Gráfico 3. Gastos de Funcionamiento por componente



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Fuente: Extraído de informe ASOBANCARIA <http://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2018/02/1087.pdf>

Según lo anterior y cálculos del Ministerio de Hacienda, de cada cien pesos gastados por la

nación en 2016, 57 pesos se destinan a transferencia, 11 pesos a gastos de inversión, 19 pesos a pago de intereses y 13 pesos a gastos generales y personales.

Ahora, comparando los gastos de 2015 con 2016 (Gráfico 2) se refleja que el Gobierno nacional incrementando el pago de interés, pero disminuye en el componente de inversión en 4.2%, mientras que en el componente gasto de servicios personales solo lo redujo en 0.6%.

Gráfico 4. Composición del Gasto Público (2015 - 2016)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Fuente: Extraído de informe ASOBANCARIA <http://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2018/02/1087.pdf>

Según informe de la Contraloría General de la Nación para el 2017 el gasto de personal creció 5.8% al pasar de 24.55 billones en 2016 a 25.96 para ese año.

La Dirección General de Política Macroeconómica estimó que para ajustar las cuentas fiscales a la realidad económica y cumplir estrictamente con la Regla Fiscal en 2018, el gasto

del Gobierno nacional se debe reducir en 0.7 puntos del PIB. En ese sentido, se proyectó que para el 2018 el gasto total será de \$177.712 mm (18,3% del PIB), sin embargo, aunque se ve una reducción porcentual en el PIB comparado entre 2017 y 2018 (Gráfico 3) en el gasto de funcionamiento, el rubro de servicios personales pasa de 2.4 a 2,5 en 2018.

DGPM 13 de abril de 2018 ACTUALIZACIÓN PLAN FINANCIERO 2018

Cuadro 6: Gastos Totales del Gobierno Nacional Central

CONCEPTO	2017*	2018*	2017*	2018*	Crec. (%)
	(\$ MM)		(% PIB)		2018*/2017*
GASTOS TOTALES	174.127	177.712	19,0	18,3	2,1
Gastos Corrientes	156.517	163.501	17,1	16,8	4,5
Intereses	26.692	28.401	2,9	2,9	6,4
Funcionamiento**	129.825	135.100	14,2	13,9	4,1
Servicios Personales	21.959	24.170	2,4	2,5	10,1
Transferencias:	102.251	105.031	11,2	10,8	2,7
SGP	35.302	36.552	3,9	3,8	3,5
Pensiones	32.432	35.556	3,5	3,7	9,6
Renta Específica (9%)***	13.975	15.349	1,5	1,6	9,8
Otras transferencias	20.541	17.573	2,2	1,8	-14,5
Gastos Generales	5.615	5.899	0,6	0,6	5,1
Inversión*	17.900	14.211	2,0	1,5	-20,6
Préstamo Neto	-290	0	0,0	0,0	
Reserva Loudo	3.171		0,3		

*Cifras proyectadas.
 **Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante.
 *** La Ley 1753 de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" en el artículo 66 establece la creación de la ADRÉS que comienza a operar en el segundo semestre de 2017, por lo que su operación se registra año completo a partir de 2018
 Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: Actualización Plan Financiero Dirección General de Política Macroeconómica http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-115599%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Por último, en el Proyecto de Presupuesto para el 2019 proyecta que el gasto de funcionamiento se incrementa en 7.2% el Gobierno proyecta un incremento de 2.3%, al pasar de \$39,2 billones en 2018 a \$40,1 billones en 2019. Considerando solo gasto de personal en 2018 finalice en de 30.160 y para el 2019 se proyecta un gasto de 31.176 mm.

El Congreso de la República y sus integrantes deben dar ejemplo, ejerciendo su poder para contribuir en la medida de lo posible, a la reducción del gasto público y el redireccionamiento de políticas económicas que garanticen un crecimiento sostenible y sustentable.

II. Antecedentes en materia de austeridad en el gasto en Gobiernos anteriores

No obstante que no existen antecedentes con relación a modificaciones relacionadas con el incremento o ajuste de los salarios de los Congresistas, es importante referir la propuesta de referendo del año 2003 que contenía la congelación por dos (2) años de los gastos de funcionamiento de las entidades descentralizadas, autónomas, de naturaleza especial o única que administraran recursos públicos. De igual manera, la propuesta contenía la congelación de los salarios y las pensiones superiores a dos (2) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes.

Estas propuestas a pesar de la masiva votación, no lograron el umbral, pero significaron un primer esfuerzo en dirección a la búsqueda de equidad y de austeridad en el gasto, en beneficio de la sostenibilidad financiera del aparato estatal y de responsabilidad en el manejo de los recursos públicos.

III. Forma de Cálculo no es cíclica y debe reajustarse

La redacción del artículo 187 de la Constitución Política tuvo buenas intenciones al momento de su aprobación, pero es el momento de que el Congreso la revise con el fin de que su estructura guarde relación directa con las circunstancias económicas y sociales de nuestro país.

La actual coyuntura económica interna y externa obliga a tomar medidas de choque para parar la tormenta económica que se avecina.

IV. Estado de la economía, su deterioro y las preocupantes cifras sobre el crecimiento en los próximos años

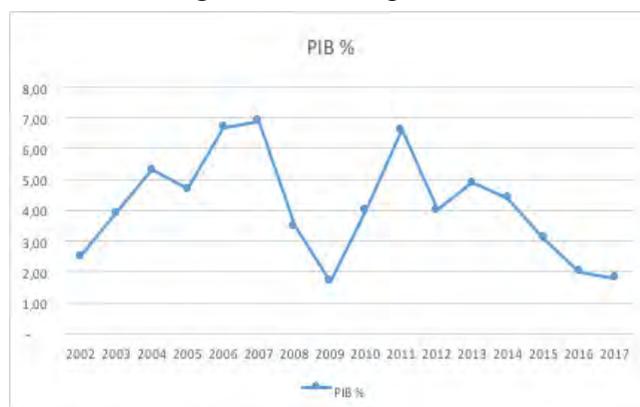
El estado actual de la economía nacional evidencia un retroceso en la tendencia creciente que traíamos del periodo 2002 a 2010, y obliga al honorable Congreso a tomar medidas que contribuyan al control en el gasto público y a dar ejemplo de austeridad y lucha por una mayor equidad.

1. Producto Interno Bruto

Desde el 2013 hasta el 2017 se ha venido presentando un decrecimiento constante en el PIB del país, pues se redujo del 4,9% en 2013 al 4,4% en 2014. Para el 2015, el crecimiento del PIB en

Colombia fue del 3,1% según cifras del Banco Mundial, en el 2016 se reduce un poco más de 1 punto logrando el 2,0% y se cierra el 2017 con un crecimiento del PIB del 1,8%. Ahora bien, para el primer trimestre del 2018 hubo un crecimiento del 2,2% según el DANE y se proyecta finalizar el año con un 2,6%.

Veamos en gráficas el comportamiento:



Fuente: Datos del Banco Mundial

(<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2017&locations=CO&start=1960&view=chart>)



Fuente: DANE (<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/historicos-producto-interno-bruto-pib>) Tabla anexos de producción constantes.

Así las cosas, si bien el contexto latinoamericano para el 2015 mostraba una desaceleración económica en la región, el panorama tiende al alza, debido a la reactivación del crecimiento económico de las dos grandes economías de la región que son Brasil y Argentina. Según el Banco Mundial, para el 2017 la región creció 1,1% y se espera que para el 2018 crezca 1,8% y 2,3% en 2019. (Mundial, 2018).

2. Clima de negocios

Según reporte de *Doing Business* del Banco Mundial pasamos del puesto 79 en 2007 al puesto 37 en 2010, bajamos al 53 en 2014 y subimos al 34 en 2015.

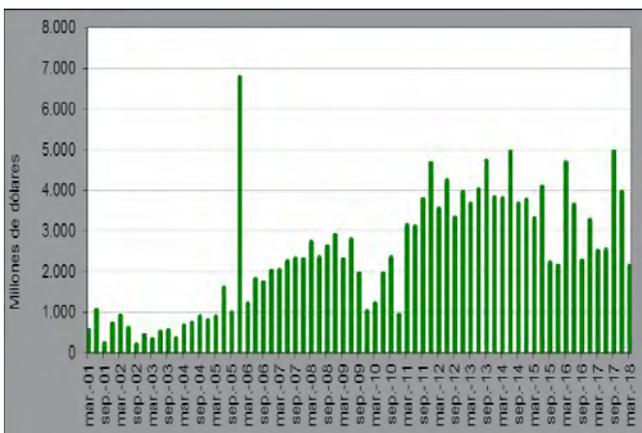
En el año 2015 las exportaciones totales cayeron aproximadamente un 31%, y el déficit de cuenta corriente ubicado en porcentajes entre el 5,5% y 6,2%, niveles que no se registraban desde 1980.

3. Inversión Extranjera Directa [IED]

La IED en Colombia tuvo una reducción muy significativa de 2014 a 2015, pues pasó de 16,168 a 11,723 millones de dólares. A pesar de esto, 2016 y 2017 presentaron un pequeño incremento con un total de 13,850 y 13,924 respectivamente. Para el primer trimestre de 2018 la IED fue de 2,133, siendo inferior a la del primer trimestre del año anterior que fue de 2,500 millones de dólares. La siguiente tabla muestra el flujo trimestral de la IED en Colombia desde 2001 hasta 2018 en su primer trimestre.

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN COLOMBIA

Gráfico 17. Flujo trimestral de inversión extranjera directa en Colombia



Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos. Para mayor detalle de esta información: <http://www.banrep.gov.co/es/info-temas-a/2297>

4. Inflación

Disminuyó de 7% en 2002 a 2% en 2009, la más baja en 55 años.

La inflación comienza a crecer sin medidas de control por parte del Gobierno nacional, quien debe ser el más interesado en generar las condiciones y el ambiente para controlar las tasas en beneficio de la economía, dando ejemplo en el control del gasto burocrático.

La tendencia alcista que viene presentándose desde el segundo semestre de 2014 no se ha logrado revertir. En el primer trimestre de 2015 la inflación fue de 3,3 y el dato anual a junio fue 4,42. Alimentación y educación son los rubros que más aportaron al aumento de la inflación en el año 2015. Los alimentos se sitúan en 6,2% en los últimos 12 meses y contribuyen con más del 40% de la cifra total.

El valor final de la inflación con corte al 31 de diciembre de 2015 se ubicó en 6,77%, la más alta desde hace más de 10 años lo que ha generado un impacto sobre la devaluación de grandes proporciones para la economía nacional.

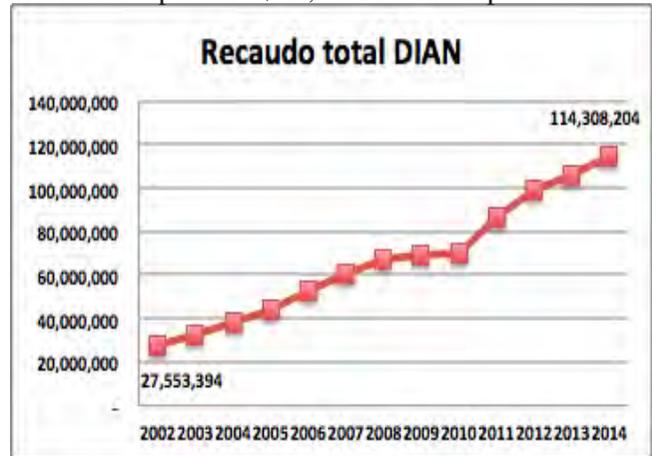
5. Pobreza extrema

Pobreza disminuyó de 53,9% en 2002 a 44,2% en 2010 y pobreza extrema de 19,7% en 2002 a 14,7% en 2010.

6. Recaudo DIAN y entes territoriales

Recaudo de la DIAN pasó de \$39 billones de pesos constantes de 2009 en 2002 a \$69 billones en 2009. Esto significó un crecimiento anual promedio mayor al 10%, superior al de la economía, y para 2014 el recaudo alcanzó más de 114 billones de pesos.

El recaudo de entes territoriales entre 2002 y 2008 tuvo un aumento del 52% real, al pasar de \$8 billones de pesos a \$12,1 billones de pesos.



Fuente: DIAN.

7. Deuda

Deuda Neta del Sector Público No Financiero se redujo de 41,8% del PIB en 2002 a 27,2% en 2009. La Deuda bruta del Gobierno nacional bajó del 48,6% en 2002 al 38,5% en 2009.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2014 esperaba una disminución del déficit del Sector Público Consolidado (SPC) del 20% y un leve aumento del 5% del déficit Gobierno nacional Central (GNC), ahora, en 2015 crece el hueco fiscal y el GNC aumenta su déficit en 13% y el SPC en 39%.

Balance Fiscal MFMP 2015

	2014	2015	Var.
Sector Público No Financiero	-13.264	-18.914	42,6%
Gobierno Nacional Central	-18.356	-23.881	30,1%
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	-13.724	-19.096	39,1%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

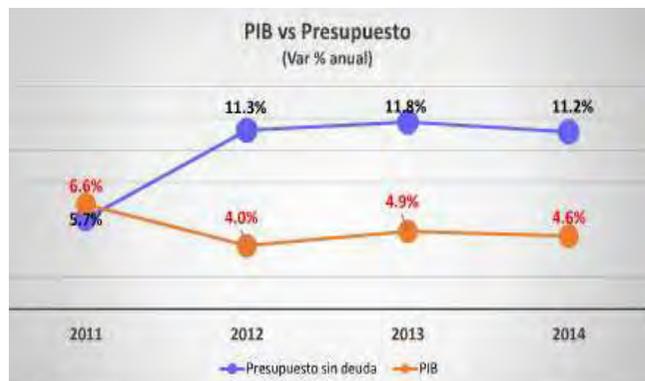
Balance Fiscal MFMP 2015

	2014	2016	Var.
Sector Público No Financiero	-13.264	-21.119	59,2%
Gobierno Nacional Central	-18.356	-30.995	68,9%
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	-13.724	-20.493	49,3%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

8. PIB vs. Presupuesto

Preocupa que desde 2012 la tasa de crecimiento del presupuesto nacional sin deuda supera la tasa de crecimiento de la economía, acrecentando el déficit fiscal.



Las cifras evidencian la necesidad de racionalizar el gasto público sin afectar el crecimiento del país, aumentando la participación de la inversión en formación de capital y provisión de bienes públicos.

Los Congresistas, además de representar en el Legislativo a todos los habitantes del territorio nacional, deben ser ejemplo de compromiso con la austeridad en el gasto público y burocrático, y de servicio público como un ejercicio predominantemente cívico y no económico, por ello, ante el incremento decretado por parte del Gobierno nacional mediante el Decreto 1739 de 2015, nos permitimos presentar este proyecto.

V. Temporalidad de la propuesta

El presente Proyecto de Acto Legislativo establece un límite temporal necesario, fundamentado en la situación actual del país desde el punto de vista económico y social. Se propone un incremento atado al incremento en pesos del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente por espacio de cuatro (4) años, tiempo en el cual se espera que la economía responda positivamente a los cambios y estrategias que implemente el Gobierno nacional.

VI. Cómo se han comportado los incrementos de los Congresistas en los últimos años

En el cuadro a continuación se muestra el crecimiento anual del salario de los Congresistas desde 2001 hasta el año 2015, donde pasó en valores nominales de \$13.299.592 a \$25.915.43 en el año 2015. El crecimiento salarial además del soporte constitucional, estaba legitimado por la senda de crecimiento en la confianza de las instituciones y por los indicadores económicos. Las actuales circunstancias de la economía mundial y nacional, además del incremento desmesurado en el gasto público en rubros que no impactan positivamente a la economía, obligan a un esfuerzo de todos los sectores y por eso, como ejemplo de compromiso con el desarrollo de la nación, la equidad y el valor del servicio público, se propone por un periodo de 4 años un incremento salarial igual al crecimiento en pesos del smmlv.

Incrementos Congresistas 2001-2015

Año	Salario Congresista				Salario Mínimo			
	Valor nominal (\$)	Var. Anual (%)	Valor real (\$)	Var. Anual real (%)	Valor nominal (\$)	Var. Anual (%)	Valor real (\$)	Var. Anual real (%)
2001	13.299.592		24.377.033		286.000		524.214	
2002	14.048.226	5,6	24.066.314	-1,3	309.000	8,0	529.354	1,0
2003	14.923.431	6,2	24.007.411	-0,2	332.000	7,4	534.090	0,9
2004	15.809.882	5,9	24.108.102	0,4	358.000	7,8	545.905	2,2
2005	16.711.046	5,7	24.302.406	0,8	381.500	6,6	554.805	1,6
2006	17.613.442	5,4	24.516.893	0,9	408.000	6,9	567.912	2,4
2007	18.494.114	5,0	24.355.895	-0,7	433.700	6,3	571.163	0,6
2008	19.546.429	5,7	23.906.946	-1,8	461.500	6,4	564.454	-1,2
2009	21.045.640	7,7	25.235.444	5,6	496.900	7,7	595.824	5,6
2010	21.466.553	2,0	24.948.966	-1,1	515.000	3,6	598.546	0,5
2011	22.147.043	3,2	24.815.283	-0,5	535.600	4,0	600.128	0,3
2012	23.254.395	5,0	25.436.579	2,5	566.700	5,8	619.879	3,3
2013	24.054.346	3,4	25.811.420	1,5	589.500	4,0	632.561	2,0
2014	24.761.544	2,9	25.632.713	-0,7	616.000	4,5	637.672	0,8
2015	25.915.432	4,7	25.915.432	1,1	644.350	4,6	644.350	1,0

Los datos de aumento salarial para los años siguientes son: año 2016, incremento de 7%, que equivale a \$26.749.000, para 2017 se registra el incremento del 6.75%, equivalente a \$29.814.275 y en el 2018 el incremento fue de 5.9%, que equivale a \$31.331.821.

VIII. Propuesta de Reforma Constitucional

La situación que vive actualmente la economía colombiana, derivada de la incapacidad para afrontar los fenómenos económicos regionales y globales, y el excesivo incremento en el gasto público relacionado con el funcionamiento del

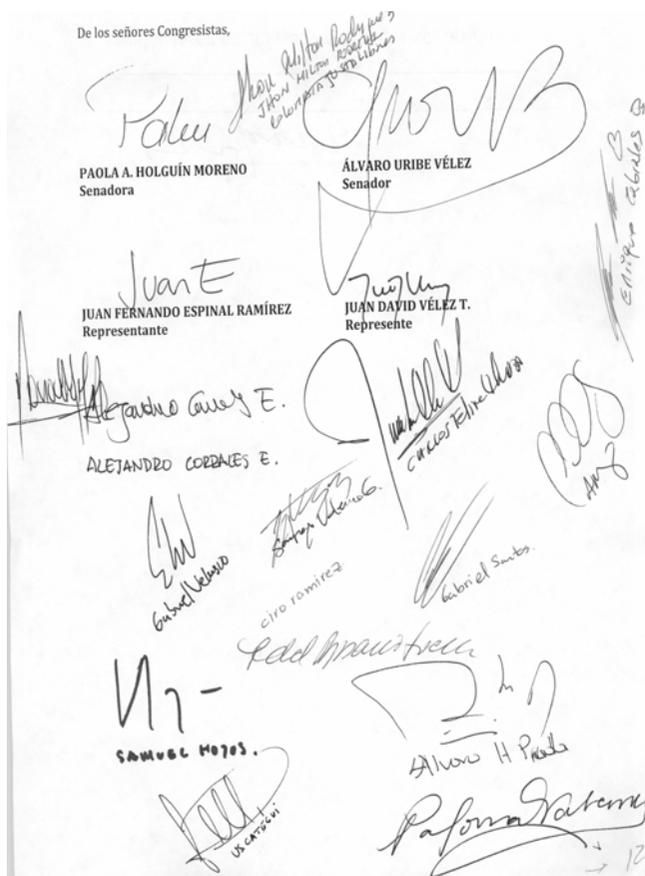
aparato estatal, justifican proponer al Congreso de la República un ajuste por un periodo de 4 años, al incremento anual de los salarios de los Senadores y Representantes, consagrado en el artículo 187 de la Constitución Política de Colombia.

La Reforma Constitucional propuesta se fundamenta en tres principios claves: **1) Equidad;**
2) Austeridad en el Gasto y, 3) Ejemplo y Civismo en el Poder Legislativo.

Los anteriores principios son, no solo los generadores de la propuesta de modificación constitucional, sino la base del ajuste serio y coherente con la situación económica actual que vive nuestro país.

Consideramos que con la incorporación de esta propuesta en la Carta Política, que se pone a consideración del honorable Congreso de la República, se logrará avanzar con el ejemplo en la apuesta por un Estado austero, que limite el gasto público burocrático y que demuestre que el servicio público tiene carácter cívico y no de privilegios económicos, además es una forma real de aportar a la nación en momentos de dificultades económicas y sociales.

De los señores Congresistas,



SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General
(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 23 del mes de agosto del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número..., con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por...

El Secretario General,
Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
TRAMITACIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2018
Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 15 de 2018 Senado, *por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Paola Andrea Holguín Moreno, Álvaro Uribe Vélez, Honorio Miguel Henríque Pinedo, John Milton Rodríguez, Jonatan Tamayo Pérez, Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Alejandro Corrales Escobar, Carlos Felipe Mejía Mejía, Paloma Valencia Laserna, Ciro Alejandro Ramírez Cortés* y los honorables Representantes *Juan Fernando Espinal Ramírez, Juan David Vélez Trujillo, Gabriel Santos García, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Rubén Darío Molano Piñeros*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,
Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 28 de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 16 DE 2018 SENADO

por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de Actividades de exploración y explotación Mineras en Ecosistemas de Páramo.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

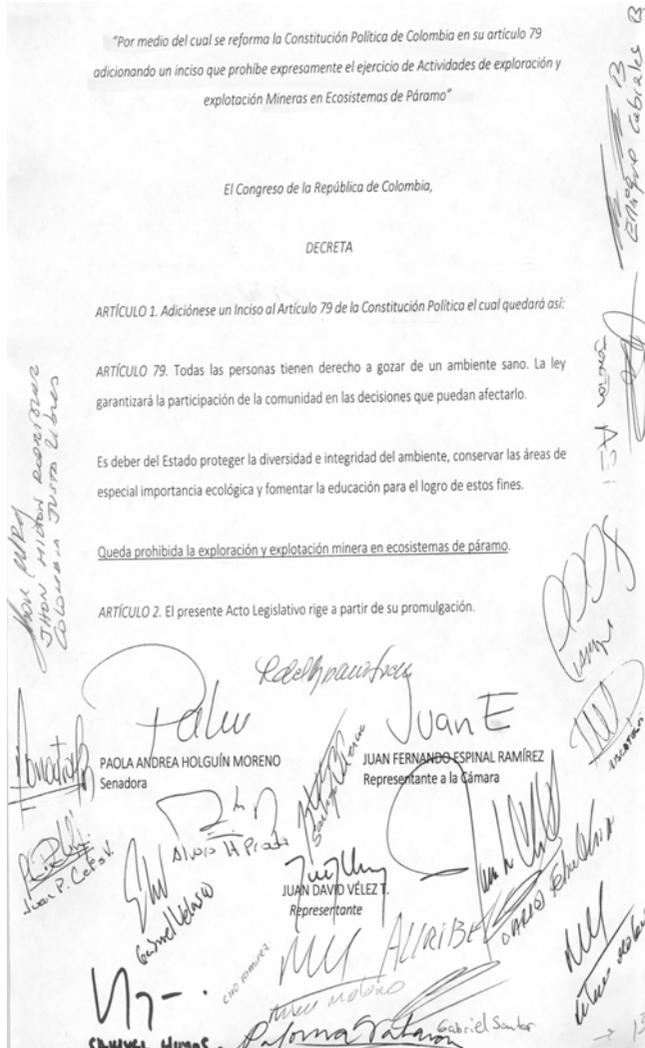
Artículo 1º. Adiciónese un inciso al artículo 79 de la Constitución Política el cual quedará así:

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

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

Queda prohibida la exploración y explotación minera en ecosistemas de páramo.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con la publicación “*El gran libro de los páramos*” publicado por el Instituto Alexander von Humboldt, Colombia es considerado un país megadiverso por su privilegiada posición en el planeta y el particular origen y evolución de sus condiciones físicas y biológicas. Su maravillosa biodiversidad, representada por la variabilidad de seres vivos, ya sean terrestres o marinos y las estructuras ecológicas que los soportan como los bosques, arrecifes, humedales, sabanas y páramos, es la que garantiza en gran medida nuestra sostenibilidad como p.a.¹

Es sobre los medios naturales que está soportada la producción de alimentos, la provisión de agua, la materia prima de casi todos los productos de

los que dependemos y los numerosos servicios ecosistémicos, a menudo imperceptibles, pero fundamentales.

De conformidad con estudio realizado por Ana María Romero López de la Universidad Militar Nueva Granada, denominado *Revisión de la afectación de la actividad minera en ecosistemas de páramo a nivel ecológico en Colombia*, los ecosistemas de páramo se extienden sobre los Andes y la Sierra Nevada de Santa Marta y se relacionan con áreas de temperaturas bajas, húmedas y nubladas, con buena cantidad de irradiación solar y suelos ricos en materia orgánica con significativos niveles de retención de agua que le permiten albergar una rica flora de montañas con vegetación abierta, dentro de la que se destacan los distintivos frailejones, además de gran cantidad de especies endémicas que aportan una singularidad biológica que resalta la alta diversidad de especies y hábitats².

Los páramos prestan importantes servicios ecosistémicos que son fundamentales para el bienestar de la población como la continua provisión de agua, el almacenamiento y captura de gas carbónico de la atmósfera, que contribuyen en la regulación del clima regional, son hábitat de especies polinizadoras y dispersoras de semillas, además, de representar sitios sagrados para una gran cantidad de culturas ancestrales, entre muchos otros beneficios.

En el mismo sentido, en el estudio adelantado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales denominado “*Situación de los páramos en Colombia frente a la actividad antrópica y el cambio climático*”, se determina su importancia relacionada principalmente con su poder de captación y regulación de agua; en ellos se genera y nace gran parte de las fuentes de agua que comprenden la compleja red hidrológica nacional. Prestan servicios ambientales muy importantes para las comunidades rurales y urbanas, un alto grado de endemismo, lo que ha llevado a estimarlos como más biodiversos que los ecosistemas de la selva húmeda tropical³.

La disponibilidad de agua depende de la capacidad de los ecosistemas para captarla y mantenerla, así como del buen manejo de los páramos y de las formas e intensidad del consumo del recurso por parte de los distintos grupos sociales. La función de captación de tal recurso es considerada un servicio ambiental, del cual se beneficia toda la sociedad, posibilitando el desarrollo de actividades de producción y reproducción social. En este sentido, se entiende

¹ Baptiste, Brigitte, 2013, *El gran libro de los páramos*, pág. 9 (Proyecto Páramo Andino).

² Romero, Ana María, 2017, *Revisión de la afectación de la actividad minera en ecosistemas de páramo a nivel ecológico*, pág. 3 (Universidad Militar Nueva Granada).

³ Serrano, Claudia Cristina, 2008, *Situación de los páramos en Colombia frente a la actividad antrópica y el cambio climático*, pág. 17 (Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales).

que el deterioro de los ecosistemas involucrados en las cuencas hidrográficas, como el páramo, afecta directamente la oferta hídrica y por tanto la calidad de vida poblacional (Max Neef, M., 1993)⁴.

En informe *Primera Comunicacional Nacional de Colombia para la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático*, realizada por el Ideam, se determinó que los ecosistemas colombianos más vulnerables a los efectos del cambio climático serían los de alta montaña. Con un aumento proyectado para el 2050 en la temperatura media anual del aire para el territorio nacional entre 1° C y 2° C y una variación en la precipitación del 15% se espera que el 78% de los nevados y el 56% de los páramos desaparezcan.

En este sentido, no se tratará solamente de la pérdida de la biodiversidad, sino de un problema de seguridad nacional relacionado con la pérdida de buena parte de los bienes y servicios ambientales del país, entre los cuales está principalmente la oferta hídrica de la nación⁵.

La minería no es tampoco una problemática ajena a la conservación de los ecosistemas de montaña, sobre todo si se tienen en cuenta las técnicas, materiales e intervenciones antrópicas necesarias para llevar a cabo dichas actividades de extracción.

De acuerdo con el Instituto Alexander von Humboldt, las solicitudes vigentes en el 2008 de títulos mineros eran 986, distribuidas en 27 complejos de páramos de los 34 que existen en Colombia e implicando un 32.5% de ecosistemas de páramo solicitados para la explotación de minerales.

Colombia cuenta con el 49% de los páramos del mundo, es decir, 1.932.987 hectáreas en total, y a pesar de que el Código Minero, la Constitución Política y las sentencias de la Corte Constitucional son claros en ordenar la protección especial a estos ecosistemas, existen 108.972 hectáreas concesionadas para la exploración y explotación a través de 391 títulos mineros⁶.

La Defensoría del Pueblo realizó un detallado diagnóstico de la situación y determinó que 22 páramos se encuentran en alto riesgo de desaparecer como consecuencia de los efectos de la minería. Los hallazgos de oro y carbón en estas zonas han incentivado la masiva llegada de compañías mineras, lo que implica una seria amenaza para los ecosistemas que surten el 70%

del agua que consume el país, entre los ejemplos más importantes se encuentran:

Rabanal y río Bogotá

En la zona del altiplano cundiboyacense, entre Samacá y Lenguazaque, existe uno de estos páramos que están en riesgo por los 17 títulos mineros. Allí, la explotación ha afectado a 11 localidades, contaminando sus suelos y sus aguas subterráneas.

Pisba

Situado entre Boyacá y Casanare, es un complejo que integra a 11 municipios en una extensión de 81.481 hectáreas. Allí se han concedido 88 títulos mineros y el impacto más evidente es el daño a la zona de amortiguación del páramo de Pisba, que nutre al río Cravo Norte.

Santurbán

En los límites entre Santander y Norte de Santander se levanta una de las zonas de páramo más ricas de Colombia. Allí se detectó uno de los yacimientos de oro más grandes de América del Sur, por lo que han llegado un sinnúmero de importantes multinacionales en busca de explotar el mineral, sin tener en cuenta que en este páramo nace el agua que alimenta el área metropolitana de Bucaramanga y muchos municipios de Norte de Santander.

Aunque la ley expresamente determina que no se pueden ejecutar trabajos y obras de explotación y exploración minera en áreas que integran el sistema de Parques Nacionales Naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora, zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales o del ambiente, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia de la Ramsar, se ha evidenciado la transformación de dichos ecosistemas por parte de los diferentes tipos de minería.

El artículo 34 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas, establece que NO podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación minera en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan, conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de Parques Nacionales Naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.

⁴ Max Neef, Manfred, 1998, *Desarrollo a Escala Humana*, pág. 147.

⁵ Alarcón, Juan Carlos y otros, 2001, *Colombia Primera Comunicacional Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, pág. 186.

⁶ Hofstede, Robert, 2003, *Proyecto Atlas Mundial de los Páramos*, pág. 39.

Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación minera en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras.

En este orden de ideas, no existe restricción expresa para la ejecución de labores mineras en ecosistemas de páramo.

De otro lado, el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, Plan de Desarrollo del anterior Gobierno nacional, consagra que en las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.

De igual forma, mediante Sentencia C/035, del 8 de febrero de 2016, la Corte Constitucional determinó la inexecutable de los incisos 1º, 2º y 3º de dicho artículo que rezaban así:

<INCISO 1> Al interior del área delimitada como páramo, las actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables que cuenten con contrato y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las autoridades ambientales deberán revisar las licencias ambientales otorgadas antes de la entrada en vigencia de la prohibición, en las áreas de páramo delimitadas y las mismas estarán sujetas a un control, seguimiento y revisión por parte de las autoridades mineras, de hidrocarburos y ambientales, en el marco de sus competencias y aplicando las directrices que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<INCISO 2> En todo caso, el incumplimiento de los términos y condiciones en los cuales se otorgaron las autorizaciones mineras o ambientales, dará lugar a la caducidad del título minero de conformidad con lo dispuesto en el Código de Minas o la revocatoria directa de la licencia ambiental sin el consentimiento del titular y no habrá lugar a compensación alguna.

<INCISO 3> Si a pesar de la existencia de la licencia ambiental no es posible prevenir, mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre el ecosistema de páramo, la actividad minera no podrá seguir desarrollándose.

No obstante, dicha restricción constitucional y la consistente intención de prohibir la minería en estos ecosistemas estratégicos, el siguiente es el diagnóstico de superposición de títulos mineros con zonas de páramo:

No. total de títulos superpuestos en Zona de Páramo inscritos antes del 09 de febrero de 2010: 448
Área Superposición: 118.461,73 Ha.
Catastro: 06 de Marzo de 2015

TÍTULOS MINEROS POR MODALIDAD Y ETAPA EN LA ZONAS DE PÁRAMO
PERIODO: ANTES DE LA LEY 1382 DEL 09 DE FEBRERO DE 2010

Modalidad	No de Títulos	Área Ha Superposición en Zona Páramo	Exploración	Etapa Construcción y Montaje	Explotación
AUTORIZACIÓN TEMPORAL	1	427,27	0	0	1
CONTRATO DE CONCESION (D 2655)	49	9.670,96	0	13	36
CONTRATO DE CONCESION (L 685)	293	88.809,63	87	161	45
CONTRATO VIRTUD DE APORTE	53	13.091,52	0	0	53
LICENCIA DE EXPLORACION	15	4.247,03	14	0	1
LICENCIA DE EXPLOTACION	27	2.070,51	0	0	27
LICENCIA ESPECIAL MATERIALES DE CONSTRUCCION	6	8,37	0	0	6
PERMISO	2	56,86	0	0	2
RECONOCIMIENTO DE PROPIEDAD PRIVADA	2	79,56	0	0	2
TOTAL	448	118.461,73	101	174	173

FUNDAMENTO JURÍDICO

Además de los acuerdos suscritos por Colombia a nivel mundial y continental para la protección del medio ambiente y recursos naturales, el país ha participado en convenciones y declaraciones dirigidas específicamente a ecosistemas de alta montaña, humedales, protección de la diversidad biológica. Entre estos se encuentran:

- La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres de Washington, D. C., ratificado mediante Ley 17 de 1981;
- La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, dado en París, Francia, el 22 de noviembre de 1972 y ratificado mediante Ley 45 de 1983;
- Programa 21, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, Convenio sobre Diversidad Biológica, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (ratificado mediante Ley 165 de 1994);
- La Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente con hábitat de aves acuáticas, dentro de los cuales se encuentran los ecosistemas de páramos, suscrito en Ramsar, Irán, y que fue ratificado mediante la Ley 357 de 1997;
- La Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo de 2002; y
- La Declaración de Paipa, que fue creada durante el Primer Congreso Mundial de Páramos realizado en Paipa, Colombia, en el año 2002, y en la que se establece “La importancia estratégica de los páramos para la vida y el mantenimiento de biodiversidad única en

Colombia, la participación y concertación con las comunidades, además de la integración de conocimientos culturales y científicos para la convivencia y preservación de estas zonas, la creación de alternativas para la formulación de políticas que ayuden a controlar las fronteras agrícolas y mitigar las prácticas agresivas contra el ecosistema...”.

Normativa nacional

Constitución Política de Colombia

La Constitución Política establece entre los principios fundamentales que: “Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación” (artículo 8°).

De igual forma, en los artículos 79 y 80 se establece el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, el deber del Estado de proteger la diversidad del ambiente, la conservación de las áreas de importancia ecológica y el fomento de la participación y educación de la comunidad en general y especial de aquella que se vea afectada por estas acciones.

El artículo 80 agrega, que el Estado tiene el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y en este sentido, la prevención y control de todo factor que signifique algún grado de deterioro ambiental, facultándolo, en consecuencia, de medidas sancionatorias legales correspondientes.

Leyes, decretos y otras regulaciones.

La Ley 2ª de 1959 declara Zonas de Reserva Forestal los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas y establece que, para la preservación de los suelos, corrientes de agua, el Gobierno reglamentará la utilización de los terrenos de propiedad privada (artículos 2° y 13).

El Decreto número 2811 de 1974, con base en las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 23 de 1973, expidió el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Este decreto fue reglamentado parcialmente por los Decretos Nacionales 1608 de 1978, 1715 de 1978, 704 de 1986, 305 de 1988 y 4688 de 2005.

La Ley 99 de 1993 estableció como zonas de protección especial los páramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos, al tiempo que creó las tasas por la utilización del agua. Además en el artículo 107 y 108 sobre la utilidad pública e interés social y la función ecológica de la propiedad se facultó al Gobierno para iniciar negociación directa o expropiación de bienes de propiedad privada, o la imposición de servidumbres que fueran necesarias para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, en coordinación con la autoridades ambientales correspondientes,

para la cofinanciación de las acciones necesarias y con la activa participación de la sociedad civil.

Asimismo, la Ley 165, por medio de la cual se aprobó el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, incorporó el concepto de Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Esta ley sería posteriormente reglamentada mediante el Decreto número 2372 de 2010. El Decreto número 2372 de 2010 estableció el marco jurídico reglamentario que, además de desarrollar el concepto de Sistema Nacional de Áreas Protegidas, permite la regulación integral de las diversas categorías y denominaciones legales previstas en el Decreto número 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993, bajo el supuesto que conforme a los objetivos para los cuales fueron creadas, se consideraban como áreas protegidas.

Estas categorías, por mandato legal existen en el orden nacional y regional, es decir, aquellas cuya competencia estaba ya establecida en cabeza del ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las Corporaciones Autónomas Regionales. De esta forma el decreto estableció la clasificación de las áreas protegidas (públicas y privadas), a la vez que definió los criterios geográficos, socioeconómicos y culturales para su delimitación.

La Ley 373 de 1997 modificada en su artículo 16 por el Plan Nacional de Desarrollo 2002- 2006, Ley 812 de 2003 en su artículo 89, establece sobre la protección de zonas de manejo especial que “...las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales, deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente, las cuales realizarán los estudios necesarios para establecer su verdadera capacidad de oferta de bienes y servicios ambientales, para iniciar un proceso de recuperación, protección y conservación...”.

De la misma manera, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial emitió la Resolución número 0769 de 2002, en la cual se definen las zonas de páramo y se dispone la creación de los estudios sobre el estado actual de los páramos y de los planes de manejo correspondientes. De la misma manera se emitió la Resolución 0839 de agosto de 2003, en la cual se establecen los objetivos, caracterizaciones, esquemas de evaluación financieros, entre otros, los plazos y la autorización de ampliación. A estas disposiciones se suman el Decreto número 1128 de 2006 que faculta a las autoridades ambientales para aprobación de EEAP y PMA de páramos, el Decreto 0937 de 2011 mediante la cual se “adopta la cartografía elaborada a escala 1:250.000, proporcionada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt para la identificación y delimitación de los Ecosistemas de Páramos”.

En el año 2011 se expidió la Ley 1382, también conocida como el Código de Minas, que en su artículo 3° modificaba el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y establecía la prohibición de minería en las zonas de ecosistemas de páramos, al tiempo que establecía su delimitación e identificación por parte de la entidad ambiental responsable y el Instituto de Investigación Alexander von Humboldt y así como las condiciones y competencias para la sustracción de áreas. Sin embargo, dicha normatividad fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-366 de 2011, y sus efectos diferidos por el término de dos años, por lo cual ya no se encuentra vigente.

Cabe destacar que el Gobierno expidió la Ley 1450 de 2011, por medio de la cual se expidió en Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la cual reiteró la protección de los ecosistemas de páramos de la siguiente manera: “En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos”. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.

El Gobierno nacional presentó dentro del articulado de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, diferentes normativas referentes al tema de páramos. Así, en el artículo 20 estableció que “No podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales”. Adicionalmente, el artículo 173 del PND, principios de delimitación y protección de los ecosistemas de páramos, planteó que “no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos”. Sin embargo, más adelante dispuso la vigencia de los títulos mineros anteriores al 9 de febrero de 2010.

El 19 de diciembre de 2014 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 2090 por medio de la cual delimitó el páramo de Santurbán-Berlín. Esta resolución fue objeto de acción de tutela y fue declarada improcedente en primera y segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Santander y la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Posteriormente la Corte Constitucional seleccionó esta tutela para revisión. La Sala Octava de Revisión, a través de la Sentencia T-361 del 2017 señaló que la Resolución 2090 de 2014 se expidió sin la participación de los tutelantes y de los demás afectados y resolvió que el Ministerio de Ambiente debería trazar una nueva delimitación del páramo.

Posteriormente, el 26 de marzo de 2016 fueron delimitados 8 complejos de páramos a

través de las Resoluciones 0491 Miraflores, 0492 Farallones de Cali, 0493 Sonsón, 0494 Paramillo, 0495 Tatamá, 0496 Frontino-Urrao “Páramos del Sol-Las Alegrías, 0497 Belmira-Santa Inés, 0498 Los Picachos. Mediante Resolución número 0710 del 6 de mayo de 2016 fue delimitado asimismo el páramo de Chingaza.

El 26 de septiembre de 2016 fueron delimitados los páramos de Chili-Barragán (Res. 1553), de Yaragués (Res. 1554), Iguaque-Merchán (Res. 1555) y Tamá (Res. 1556). Más tarde, el 28 de octubre de 2016, el Ministerio delimitó el complejo de páramos Rabanal-Río Bogotá por medio de la Resolución número 1768, el de Guerrero con la Resolución 1769, el páramo del Altiplano Cundiboyacense a través de la Resolución número 1770 y el complejo Tota-Bijagual-Mamapacha según la Resolución número 1771. Por su parte, a partir de la Resolución 1987, del 30 de noviembre de 2016, el Gobierno nacional delimitó el páramo Los Nevados y el de Las Baldías fue delimitado por medio de la Resolución número 2140 de 19 de diciembre de 2016.

Para 2017 el páramo de Las Herosas fue delimitado por medio de la Resolución número 0211 de 10 de febrero de 2017, el 28 de junio de 2017 con la Resolución 1296 el de Guanativa-La Rusia y el 14 de julio de 2017 según la Resolución 1434 fue delimitado el páramo de Cruz Verde-Sumapaz. En 2018 fueron delimitados los páramos de Perijá y El Almorzadero (Res. 0151 y 152 del 31 de enero de 2018) y el 6 de febrero de 2018 fueron delimitados Citará (Res. 0178), Sotará (Res. 0179), Guanacas-Puracé-Coconucos (Res. 0180) y el Complejo Nevado del Huila-Moras (Res. 0182).

Por último, el artículo 5° de la recién aprobada Ley de Páramos establece:

Artículo 5°. *Prohibiciones.* El desarrollo de proyectos, obras o actividades en páramos estará sujeto a los planes de manejo ambiental correspondientes. En todo caso, se deberán tener en cuenta las siguientes prohibiciones:

1. Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. Para el efecto, el Ministerio de Minas y Energía a través de la Agencia Nacional de Minería en coordinación con las autoridades ambientales regionales y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, y diseñará, financiará y ejecutará los programas de reconversión o reubicación laboral de los mineros tradicionales de subsistencia, procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida.

2. Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, así como la construcción de refinerías de hidrocarburos.
3. Se prohíben las expansiones urbanas y suburbanas.
4. Se prohíbe la construcción de nuevas vías.
5. Se prohíbe el uso de maquinaria pesada en el desarrollo de actividades agropecuarias. El uso de otro tipo de maquinaria estará sujeto al desarrollo de actividades orientadas a garantizar un mínimo vital, de conformidad con el plan de manejo del páramo.
6. Se prohíbe la disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos.
7. Se prohíbe la introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies invasoras.
8. Salvo en casos excepcionales, el uso de cualquier clase de juegos pirotécnicos o sustancias inflamables, explosivos y químicas está prohibido.
9. Se prohíben las quemas.
10. Se prohíben las talas, con excepción de aquellas que sean necesarias para garantizar la conservación de los páramos, siempre y cuando cuenten con la autorización y lineamientos de la autoridad ambiental.
11. Se prohíbe la fumigación y aspersión de químicos deberá eliminarse paulatinamente en el marco de la reconversión de actividades agropecuarias.
12. Se prohíbe la degradación de cobertura vegetal nativa.
13. Se prohíben los demás usos que resulten incompatibles de acuerdo con el objetivo de conservación de estos ecosistemas y lo previsto en el plan de manejo del páramo debidamente adoptado.

Parágrafo 1°. Tratándose de páramos que se trasladen con áreas protegidas, deberá respetarse el régimen ambiental más estricto.

Parágrafo 2°. Cuando el desarrollo de proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental pretenda intervenir páramos, la autoridad ambiental competente deberá solicitar concepto previo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.

Parágrafo 3°. El incumplimiento de lo aquí ordenado dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas por la Ley 1333 de 2009, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar.

Las medidas serán aplicables a quien realice, promueva o facilite las actividades contempladas en el presente artículo.

Parágrafo 4°. Las prácticas económicas llevadas a cabo en estas áreas deberán realizarse de tal forma que eviten el deterioro de la biodiversidad, promoviéndose actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que estén en armonía con los objetivos y principios de la presente ley.

Parágrafo 5°. Para los efectos previstos en este artículo, las autoridades ambientales y territoriales actuarán mediante acciones progresivas a fin de controlar la expansión de la frontera agrícola.

A la luz de las anteriores consideraciones, se puede deducir, que no existe actualmente en el ordenamiento jurídico colombiano, una herramienta de tal entidad normativa, que permita asegurar de manera eficaz, urgente pero principalmente con vocación de permanencia, la protección del recurso hídrico, especialmente aquel que se produce en los ecosistemas de montaña como los páramos y que podría verse ostensiblemente afectado por intervenciones antrópicas, relacionadas con la extracción de minerales y en general con la actividad minera.

Lo anterior, reporta especial interés si se atiende a la finalidad de este acto legislativo que propone adicionar un inciso al artículo 79 de la Constitución Política que consagra el derecho al ambiente sano y que constituye actualmente la columna vertebral del Sistema Nacional Ambiental.

Por otra parte, es importante resaltar la Sentencia T-80 de 2015 de la Corte Constitucional, en donde se hace un análisis de temas tan importantes como “*la protección constitucional de la naturaleza y los principios rectores del derecho ambiental*”, “*elementos de la responsabilidad ambiental*” y “*restablecimiento o resarcimiento del daño ambiental*”; en los siguientes términos:

La Constitución Política de 1991 realizó un reconocimiento al medio ambiente, entendido de carácter de interés superior, por medio de un catálogo de disposiciones que componen la llamada Constitución Ecológica; estas disposiciones, según lo dice la Corte, consagran principios, derechos y deberes, que se encuentran dentro de la noción del Estado social y democrático de derecho.

En este mismo sentido, el medio ambiente es un elemento que tiene gran relevancia en el constitucionalismo colombiano, la cual se ha adquirido desde distintas connotaciones en el ordenamiento jurídico; en tanto este elemento, se puede encuadrar como un objetivo de principio dentro del Estado social de derecho, un derecho fundamental por conexidad, un derecho colectivo y un deber constitucional en cabeza de todos.

Se resalta que la naturaleza es un elemento directamente ligado al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae tanto con relación a los seres humanos, dada la necesidad de contar con un ambiente sano para

lograr una vida digna, como en la protección de los demás organismos vivos; los cuales no requieren una visión utilitarista para ser protegidos en sí mismos. Consiste en el entendimiento de la interdependencia que conecta al ser humano con todos los seres vivos.

En este sentido, la Corte Constitucional ha estado construyendo una doctrina en relación a la defensa del pluralismo y autodeterminación cultural de los pueblos, aún más cuando el conflicto gira en torno a la tierra, la cual tiene una protección colectiva y reforzada en la Constitución Política, dado la cultura de los pueblos tribales relacionada con el territorio.

La Corte por medio de esta sentencia hace alusión a los principios rectores del derecho ambiental; estos son:

Principio de Desarrollo Sostenible:

Entendido como “el desarrollo “que satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades””.

El Estado social de derecho se inclina por una injerencia del poder público en las fases del proceso económico, en el que se garantice la racionalización de la economía con el objeto de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y la preservación de un ambiente sano.

Así las cosas, la prohibición de las actividades mineras en las zonas de páramo a través de un artículo constitucional representa sin lugar a dudas un acto de responsabilidad con las generaciones futuras, cuya conservación dependerá no solo de la voluntad del legislador, sino del constituyente primario, en tanto que es titular del mismo derecho que se pretende proteger.

Principio de Prevención:

En el orden internacional se entiende que este principio pretende que las acciones de los Estados se dirijan a evitar o minimizar los daños ambientales; razón por la cual se requiere de acciones y medidas que regulen, administren, entre otras que se realicen en una fase temprana, antes de la producción del daño y el agravamiento del mismo. Se enmarca en un modelo preventivo, antes que curativo.

Este principio es aplicable en los casos en los que se puede conocer las consecuencias que puede tener sobre el ambiente el desarrollo de un proyecto, obra o actividad; en este sentido, la autoridad competente puede adoptar decisiones antes de la producción del riesgo o del daño.

Principio de Precaución:

La Declaración de Río de Janeiro lo entiende como:

“Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

La autoridad puede adoptar decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del Principio de Precaución cuando: Exista peligro del daño, que el peligro sea grave e irreversible, debe haber un principio de certeza científica, aunque no sea absoluta, que la decisión adoptada por la autoridad se encamine a impedir la degradación del medio ambiente y que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

Principio de Quien Contamina Paga:

Busca que las personas que sean responsables de una contaminación o de un daño paguen los costos de las medidas que se requieran para prevenirla o mitigarla y reducirla. Se busca también el uso de sistemas de informes previos, controles, inspecciones, pagos, multas y sanciones pecuniarias. En este sentido, se busca más que el pago pecuniario, es a mejorar el comportamiento de los agentes públicos y privados en pro del respeto y la protección de los recursos naturales.

En este sentido, es evidente que este acto legislativo apunta al cumplimiento de todos los principios del derecho ambiental, y le brinda la posibilidad al Estado de salvaguardar el medio ambiente en todas sus connotaciones; además, el establecimiento de esta reforma conlleva al cumplimiento de un deber estatal, en pro de la protección de los recursos naturales.

Igualmente, la sentencia recuerda que la Constitución Política de 1991 ha sido denominada la Constitución Ecológica, debido al reconocimiento que la Carta política le otorgó al medio ambiente como interés superior, con un objetivo central, el de prevenir daños ambientales. De esta manera, el artículo 80 dispone que es una obligación estatal prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, lo que implica que las regulaciones que en materia ambiental se dispongan a través de la ley, tienen el carácter de constitucional y, a la larga, se constituye en una forma de protección del patrimonio del Estado quien es la entidad que debe responder a los administrados por los daños ocasionados al medio ambiente, en razón de las autorizaciones de actividades propias de la exploración y explotación minera en los diferentes ecosistemas y, para el caso que nos ocupa, en los páramos.

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional demuestra gran preocupación en materia de derecho ambiental, al considerar que:

La insuficiencia de las categorías jurídicas clásicas de la responsabilidad civil para establecer criterios de imputación razonables en materia ambiental, los obstáculos técnicos propios de las ciencias naturales para cuantificar con exactitud un impacto y los métodos económicos poco satisfactorios para calcular el valor intrínseco de un bien natural generan, en su conjunto, que en la actualidad aún no exista un sistema uniforme de establecimiento de responsabilidad y reparación ecológica.

La anterior consideración hace más necesaria una regulación normativa de índole constitucional que propenda por la protección y el cuidado de los recursos naturales y, que ayuden a mitigar los riesgos a que son sometidos nuestros ecosistemas con la finalidad única de obtener remuneración de carácter pecuniario.

Se concluye que, atendiendo a la importancia de los páramos como fuente de producción de agua y vegetación, se les debe brindar la protección constitucional que sea necesaria en procura de evitar daños o alteraciones susceptibles de impactar de manera negativa la existencia de estos ecosistemas y, consecuentemente la calidad de vida de la población, de este modo se debe prohibir cualquier actividad económica o científica que pueda poner en peligro los páramos, como es el caso las actividades de exploración y explotación mineras en estos lugares.

De los señores Congresistas,



SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 23 del mes de agosto del año 2018 se radicó en este despacho el Proyecto de Acto

Legislativo número 16, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por...

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
TRAMITACIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2018.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2018 Senado, por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de actividades de exploración y explotación mineras en ecosistemas de páramo, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores: Paola Andrea Holguín Moreno, Álvaro Uribe Vélez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, María del Rosario Guerra de la Espriella, John Milton Rodríguez, Jonatan Tamayo Pérez, Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Alejandro Corrales Escobar, Carlos Felipe Mejía Mejía, Paloma Valencia Laserna, Ciro Alejandro Ramírez Cortés; y los honorables Representantes: Juan Fernando Espinal Ramírez, Juan David Vélez Trujillo, Gabriel Santos García, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Rubén Darío Molano Piñeros, Enrique Cabrales Baquero. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Agosto 28 de 2018.

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 107 DE 2018 SENADO

por medio del cual se reforma la justicia, se modifica el Código de Procedimiento Penal, Código Disciplinario del Abogado, el Estatuto Arbitral, el Código General del Proceso, la Ley 1905 de 2018, se estimula la Conciliación Extrajudicial Contencioso Administrativa, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO 1

Reformas para garantizar la eficiencia del sistema penal

Artículo 1°. El artículo 85 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 85. *Suspensión del poder dispositivo.* Después de la formulación de imputación en audiencia preliminar el fiscal podrá solicitar la suspensión del poder dispositivo de bienes y recursos con fines de comiso, que se mantendrá hasta tanto se resuelva sobre el mismo con carácter definitivo o se disponga su devolución.

Presentada la solicitud, el juez de control de garantías dispondrá la suspensión del poder dispositivo de los bienes y recursos cuando constate alguna de las circunstancias previstas en el artículo 83. Si determina que la medida no es procedente, el fiscal examinará si el bien se encuentra dentro de una causal de extinción de dominio, evento en el cual dispondrá en forma inmediata lo pertinente para que se promueva la acción respectiva.

En todo caso, para solicitar la suspensión del poder dispositivo de bienes y recursos con fines de comiso, el fiscal tendrá en cuenta el interés de la justicia, el valor del bien y la viabilidad económica de su administración.

Artículo 2°. El artículo 92 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 92. *Medidas cautelares sobre bienes.* El juez de control de garantías, después de la formulación de la imputación o con posterioridad a ella, a petición del fiscal o de las víctimas directas podrá decretar sobre bienes del imputado o del acusado las medidas cautelares necesarias para proteger el derecho a la indemnización de los perjuicios causados con el delito.

La víctima directa acreditará sumariamente su condición de tal, la naturaleza del daño recibido y la cuantía de su pretensión.

El embargo y secuestro de los bienes se ordenará en cuantía suficiente para garantizar el pago de los perjuicios que se hubieren ocasionado, previa

caución que se debe prestar de acuerdo al régimen establecido en el Código de Procedimiento Civil, salvo que la solicitud sea formulada por el fiscal o que exista motivo fundado para eximir de ella al peticionante. El juez, una vez decretado el embargo y secuestro, designará secuestre y adelantará el trámite posterior conforme a las normas que regulan la materia en el Código de Procedimiento Civil.

Cuando las medidas afecten un bien inmueble que esté ocupado o habitado por el imputado o acusado, se dejará en su poder a título de depósito gratuito, con el compromiso de entregarlo a un secuestre o a quien el funcionario indique si se profiere sentencia condenatoria en su contra.

Artículo 3°. El artículo 127 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 127. *Ausencia del imputado.* Cuando al fiscal no le haya sido posible localizar a quien requiera para formularle acusación o tomar alguna medida de aseguramiento que lo afecte, solicitará ante el juez de control de garantías que lo declare persona ausente adjuntando los elementos de conocimiento que demuestren que ha insistido en ubicarlo. El imputado se emplazará mediante edicto que se fijará en un lugar visible de la secretaría por el término de cinco (5) días hábiles y se publicará en un medio radial y de prensa de cobertura local.

Cumplido lo anterior el juez lo declarará persona ausente, actuación que quedará debidamente registrada, así como la identidad del abogado designado por el sistema nacional de defensoría pública que lo asistirá y representará en todas las actuaciones, con el cual se surtirán todos los avisos o notificaciones. Esta declaratoria es válida para toda la actuación.

El juez verificará que se hayan agotado mecanismos de búsqueda y citaciones suficientes y razonables para obtener la comparecencia del procesado.

Artículo 4°. Elimínese el numeral 6° del artículo 154 de la Ley 906 de 2004.

Artículo 5°. El artículo 286 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 286. *Concepto.* La formulación de la imputación consiste en la comunicación de la Fiscalía General de la Nación a una persona su calidad de imputado. Para ello la Fiscalía citará al imputado para hacer entrega del escrito de imputación.

Artículo 6°. El artículo 288 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 288. *Contenido.* El escrito de formulación de la imputación deberá contener los siguientes aspectos:

1. Individualización concreta del imputado, incluyendo su nombre, los datos que sirvan para identificarlo y el domicilio de citaciones.
2. Relación clara y sucinta de los hechos jurídicamente relevantes, en lenguaje comprensible, lo cual no implicará el descubrimiento de los elementos materiales probatorios, evidencia física ni de la información en poder de la Fiscalía, sin perjuicio de lo requerido para solicitar la imposición de medida de aseguramiento.
3. Posibilidad del investigado de allanarse a la imputación y a obtener rebaja de pena de conformidad con el artículo 351.

Artículo 7°. El artículo 289 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 289. Formalidades. El escrito de formulación de la imputación se entregará al imputado o su defensor, ya sea de confianza o, a falta de este, el que fuere designado por el sistema nacional de defensoría pública.

Parágrafo 1°. Ante el juez de control de garantías, el fiscal podrá legalizar la captura, solicitar imposición de medida de aseguramiento y hacer las solicitudes que considere procedentes, con la sola presencia del defensor de confianza o designado por el sistema nacional de defensoría pública, cuando el capturado haya entrado en estado de inconsciencia después de la privación de la libertad o se encuentre en un estado de salud que le impida ejercer su defensa material. En este caso, la posibilidad de allanarse a la imputación se mantendrá hasta cuando la persona haya recobrado la consciencia, con el mismo descuento punitivo indicado en el inciso 1° del artículo 351 de este código.

Parágrafo 2°. Cuando el capturado se encuentre recluido en clínica u hospital, pero consciente y en estado de salud que le permita ejercer su defensa material, el juez de control de garantías, a solicitud del fiscal, se trasladará hasta ese lugar para los efectos de la legalización de captura, la formulación de la imputación y la respuesta a las demás solicitudes de las partes.

Artículo 8°. El artículo 291 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 291. Contumacia. Si el indiciado, habiendo sido citado en los términos ordenados por el código, sin causa justificada así sea sumariamente, no compareciere a reclamar el escrito de imputación, esta se realizará con el defensor que haya designado para su representación. Si este último tampoco concurriere a la audiencia, sin que justifique su inasistencia, se procederá a designarle defensor en el mismo acto, de la lista suministrada por el sistema nacional de defensoría pública, en cuya presencia se formulará la imputación.

Artículo 9°. El artículo 293 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 293. Procedimiento en caso de aceptación de la imputación. Si el imputado, por iniciativa propia o por acuerdo con la Fiscalía acepta la imputación, deberá manifestarlo dentro de los 5 días siguientes a la entrega del escrito de formulación de imputación. De ser así la Fiscalía solicitará al juez de control de conocimiento una audiencia de aceptación de cargos. Se entenderá que lo actuado es suficiente como acusación. La Fiscalía adjuntará el escrito que contiene la imputación o acuerdo que será enviado al Juez de conocimiento. Examinado por el juez de conocimiento el acuerdo para determinar que es voluntario, libre y espontáneo, procederá a aceptarlo sin que a partir de entonces sea posible la retractación de alguno de los intervinientes, y convocará a audiencia para la individualización de la pena y sentencia.

Parágrafo. La retractación por parte de los imputados que acepten cargos será válida en cualquier momento, siempre y cuando se demuestre por parte de estos que se vició su consentimiento o que se violaron sus garantías fundamentales.

Artículo 10. El artículo 350 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 350. Preacuerdos desde la formulación de imputación. Desde la formulación de imputación y hasta antes de ser presentado el escrito de acusación, la Fiscalía y el imputado podrán llegar a un preacuerdo sobre los términos de la imputación. Obtenido este preacuerdo, el fiscal lo presentará ante el juez de conocimiento como escrito de acusación. El fiscal y el imputado, a través de su defensor, podrán adelantar conversaciones para llegar a un acuerdo, en el cual el imputado se declarará culpable del delito imputado, o de uno relacionado de pena menor, a cambio de que el fiscal:

1. Elimine de su acusación alguna causal de agravación punitiva, o algún cargo específico.
2. Tipifique la conducta, dentro de su alegación conclusiva, de una forma específica con miras a disminuir la pena.

Artículo 11. El artículo 351 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 351. Modalidades. La aceptación de los cargos determinados en la formulación de la imputación, comporta una rebaja hasta de la mitad de la pena imponible, acuerdo que se consignará en el escrito de acusación.

Artículo 12. El artículo 118 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 118. Integración y designación. La defensa estará a cargo de los abogados que libremente designe el imputado o, en su defecto, por el que le sea asignado por el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Artículo 13. El artículo 121 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 121. *Dirección de la defensa.* El defensor que haya sido designado como principal dirigirá la defensa, deberá señalar desde su designación a otro abogado que lo acompañe como defensor suplente, previa información al juez y autorización del imputado. Este defensor suplente actuará bajo la responsabilidad del principal y podrá ser removido libremente durante el proceso. Si ninguno de los dos abogados puede asistir a una audiencia deberán designar inmediatamente un tercer abogado que pueda asistir en caso de que ninguno pueda ir a las siguientes audiencias.

Parágrafo. Si el abogado no asiste a más de una audiencia se le compulsarán inmediatamente copias a la autoridad disciplinaria competente para que inicie una investigación sobre los hechos.

Artículo 14. Adiciónese un párrafo al artículo 126 de la Ley 906 de 2004:

Parágrafo. A partir de la formulación de la acusación, el imputado solamente podrá cambiar una vez de abogado durante el proceso en primera instancia. En adelante tendrá que ser asistido por el sistema de defensoría pública.

Artículo 15. Adiciónese un párrafo al artículo 116 de la Ley 906 de 2004:

Parágrafo. A partir de la formulación de la acusación, la Fiscalía solamente podrá solicitar el aplazamiento de una actuación en una ocasión. En adelante tendrá que asistir a la audiencia otro fiscal.

Artículo 16. El artículo 179 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 179. *Trámite del recurso de apelación contra sentencias.* El recurso se interpondrá por escrito en los cinco (5) días siguientes, precluido este término se correrá traslado común a los no recurrentes por el término de cinco (5) días.

Realizado el reparto en segunda instancia, el juez resolverá la apelación en el término de 15 días.

Si la competencia fuera del Tribunal Superior, el magistrado ponente cuenta con diez días para registrar proyecto y cinco la Sala para su estudio y decisión.

Artículo 17. El artículo 185 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 185. *Decisión.* Cuando la Corte aceptare como demostrada alguna de las causales propuestas, dictará el fallo dentro de los sesenta (60) días siguientes a la audiencia de sustentación, contra el cual no procede ningún recurso ni acción, salvo la de revisión.

La Corte está facultada para señalar en qué estado queda el proceso en el caso de determinar que este pueda recuperar alguna vigencia. En caso contrario procederá a dictar el fallo que corresponda.

Artículo 18. Adiciónese el artículo 324 A al Código Penal:

Artículo 324 A. *Indemnización integral.* En los delitos que admiten desistimiento, en los de homicidio culposo y lesiones personales culposas cuando no concurra alguna de las circunstancias de agravación punitiva consagradas en los artículos 110 y 121 del Código Penal, en los de lesiones personales dolosas con secuelas transitorias, en los delitos contra los derechos de autor y en los procesos por los delitos contra el patrimonio económico cuando la cuantía no exceda de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes, la acción penal se extinguirá para todos los imputados cuando cualquiera repare integralmente el daño ocasionado.

Se exceptúan los delitos de hurto calificado, extorsión, violación a los derechos morales de autor, defraudación a los derechos patrimoniales de autor y violación a sus mecanismos de protección.

La extinción de la acción a que se refiere el presente artículo no podrá proferirse en otro proceso respecto de las personas en cuyo favor se haya proferido archivo, preclusión de la investigación o cesación por este motivo, dentro de los cinco (5) años anteriores. Para el efecto, la Fiscalía General de la Nación llevará un registro de las decisiones que se hayan proferido por aplicación de este artículo.

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

Artículo 19. El artículo 324 de la Ley 906 de 2004 tendrá un párrafo 4°:

Parágrafo 4°. Cuando el imputado considere que se presenta alguna de las causales contempladas en los numerales 1, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15 y 17 podrá solicitar directamente audiencia ante el juez de control de garantías para la aplicación del principio de oportunidad.

Artículo 20. El artículo 332 quedará así:

Parágrafo. Durante el juzgamiento, el Ministerio Público o la defensa, podrán solicitar al juez de conocimiento la preclusión.

CAPÍTULO 2

Reformas al Régimen Disciplinario para el Ejercicio del Derecho y a la Ley 1905 de 2018

Artículo 21. Adiciónese el numeral 22 al artículo 28 de la Ley 1123 de 2007, de la siguiente forma:

22. *Abstenerse de brindar asesorías sin contar con tarjeta profesional de abogado vigente.*

Artículo 22. Modifíquese el literal e y adiciónese el literal j) del artículo 34 de la Ley 1123 de 2007, de la siguiente forma:

- e) *Asesorar, patrocinar o representar, simultánea o sucesivamente, a quienes tengan intereses contrapuestos, sin perjuicio de que pueda realizar, con el consentimiento de todos, gestiones que redunden en provecho común;*

En esta falta también pueden incurrir los miembros de una misma firma o sociedad de abogados que representen intereses contrapuestos.

Quien asesore y/o represente a una entidad pública no podrá demandarla en ningún caso hasta dos años después del término de su gestión. Se exceptúan de la prohibición anterior aquellos eventos en que se actúe en defensa de sus propios intereses;

- j) *Brindar asesoría sin contar con tarjeta profesional de abogado vigente.*

Artículo 23. Adiciónese el artículo 45 de la Ley 1123 de 2007, con el siguiente párrafo:

Parágrafo. Quien sea encontrado penalmente responsable mediante sentencia condenatoria en firme por alguno de los delitos contra la administración pública y/o contra la eficaz y recta impartición de justicia consagrados en los Títulos XV y XVI del Código Penal colombiano será sancionado con la exclusión del ejercicio de la profesión.

Artículo 24. Adiciónese el Capítulo V al Título III de la Ley 1123 de 2007, con los siguientes artículos:

CAPÍTULO V

Incidente de Reparación Integral

Artículo 107 A. Procedencia y ejercicio del incidente de reparación integral. *Emitido el sentido del fallo que declara la responsabilidad disciplinaria y, previa solicitud expresa del quejoso o afectado, el magistrado fallador abrirá inmediatamente el incidente de reparación integral de los daños causados con la conducta u omisión, y convocará a audiencia pública dentro de los ocho (8) días siguientes.*

Artículo 107 B. Trámite del incidente de reparación integral. *Iniciada la audiencia el incidentante formulará oralmente su pretensión en contra del declarado disciplinariamente responsable, con expresión concreta de la forma de reparación integral a la que aspira e indicación de las pruebas que hará valer.*

El magistrado examinará la pretensión y deberá rechazarla si quien la promueve no es el quejoso o afectado o está acreditado el pago efectivo de los perjuicios y este fuere la única pretensión formulada. La decisión negativa al reconocimiento de la condición de afectado será objeto de recurso de impugnación en los términos de este código.

Admitida la pretensión el magistrado la pondrá en conocimiento del declarado disciplinariamente

responsable y acto seguido ofrecerá la posibilidad de una conciliación que de prosperar dará término al incidente y lo allí acordado prestará mérito ejecutivo. En caso contrario el juez fijará fecha para una nueva audiencia dentro de los ocho (8) días siguientes para intentar nuevamente la conciliación y de no lograrse el declarado disciplinariamente responsable deberá ofrecer sus propios medios de prueba.

Artículo 107 C. Audiencia de pruebas y alegaciones. *El día y hora señalados el magistrado realizará la audiencia, la cual iniciará con una invitación a los intervinientes a conciliar. De lograrse el acuerdo su contenido prestará mérito ejecutivo. En caso contrario, se procederá a la práctica de la prueba ofrecida por cada parte y se oirá el fundamento de sus pretensiones.*

Parágrafo. *La ausencia injustificada del solicitante a las audiencias de este trámite implicará el desistimiento de la pretensión, el archivo de la solicitud, y la condenatoria en costas.*

Si injustificadamente no compareciere el declarado disciplinariamente responsable se recibirá la prueba ofrecida por los presentes y, con base en ella, se resolverá. Quien no comparezca, habiendo sido citado en forma debida, quedará vinculado a los resultados de la decisión del incidente.

Artículo 107 D. Decisión de reparación integral. *En la misma audiencia el magistrado adoptará la decisión que ponga fin al incidente, la cual prestará mérito ejecutivo.*

Artículo 107 F. Caducidad. *La solicitud para la reparación integral por medio de este procedimiento especial caduca treinta (30) días después de haberse anunciado el fallo de segunda instancia.*

Artículo 25. El párrafo 2° del artículo primero de la Ley 1905 de 2018 quedará así:

El Parágrafo 2°. La certificación de la aprobación del Examen de Estado será exigida por el Consejo Superior de la Judicatura o por el órgano que haga sus veces para la expedición de la Tarjeta Profesional de Abogado. Para ejercer la profesión de abogado en representación judicial o extrajudicial o asesoría de personas naturales o jurídicas, será necesario contar con la tarjeta profesional de abogado, que solo se otorgará a quienes hayan aprobado el examen.

Artículo 26. Adiciónese un párrafo al artículo primero de la Ley 1905 de 2018:

Cada diez años los abogados deben acreditar su idoneidad en el ejercicio de la profesión, para que su tarjeta profesional pueda ser refrendada. A partir de la fecha de grado, cada diez años los abogados deben presentar y superar un Examen

de Estado que para tal efecto diseñe el Consejo Superior de la Judicatura.

Se entenderá aprobado el Examen de Estado cuando el resultado supere la media del puntaje nacional de la respectiva prueba. En el resultado individual de cada examen, el CSJ señalará la representación porcentual del puntaje obtenido sobre la media nacional

El abogado que no aprueba el examen, se podrá presentar en las siguientes convocatorias que señale el CSJ hasta tanto obtenga el porcentaje mínimo exigido.

CAPÍTULO 3

Estímulo a la Conciliación Extrajudicial Contencioso Administrativa

Artículo 27. Agréguese un párrafo al artículo 2° de la Ley 678 de 2001:

Parágrafo 2°. Cuando el reconocimiento indemnizatorio provenga de una conciliación o de cualquier otro método alternativo de solución de conflictos reconocido por la legislación, no se podrá repetir ni llamar en garantía a los servidores públicos que autorizaron dicho arreglo, desde que su actuación haya respetado los criterios y parámetros fijados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

El uso de la conciliación u otro método alternativo de solución de conflictos no será estimado como una actuación antijurídica, aunque reconozca daños causados a partir de conductas de la administración que sí lo hayan sido.

El Estado solo podrá repetir contra los servidores públicos que con sus conductas antijurídicas dolosas o gravemente culposas, dieron lugar a dicho reconocimiento patrimonial.

Artículo 28. Agréguese los siguientes numerales al artículo 6° del Decreto-ley 4085 de 2011¹:

4) Lineamientos para la aplicación de los métodos alternativos de solución de conflictos.

Para la aplicación de los métodos alternativos de solución de conflictos la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado proferirá lineamientos de obligatoria observancia para las entidades públicas, en donde, basados en la identificación de las causas frecuentes de condena al Estado, fijará los criterios para la valoración del daño indemnizable y los parámetros en que las entidades públicas podrán llegar a un arreglo conciliatorio, los que tendrán en cuenta la probabilidad de obtener un fallo adverso, de manera que el acuerdo conciliatorio reporte un beneficio para el patrimonio público.

5) En aquellas entidades públicas en donde sea obligatorio contar con un Comité de Conciliación

de conformidad con la ley, dicho cuerpo estará presidido por un agente de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, quien, en conjunto con los servidores del nivel directivo y el jefe de control interno que lo integren, velarán porque las decisiones que allí se adopten se encuentren conformes con los lineamientos de obligatorio cumplimiento proferidos por la Agencia.

CAPÍTULO 4

Fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado

Artículo 29. Agréguese el siguiente numeral al artículo 6° del Decreto-ley número 4085 de 2011:

7. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, tendrá a su cargo la dirección de la defensa y representación judicial y administrativa de las entidades públicas.

Para estos efectos, contará dentro de su planta de personal con abogados calificados para el ejercicio de estas labores, y podrá crear un listado de asesores externos calificados en donde se registrarán profesionales idóneos para la defensa de los intereses del Estado.

La Agencia podrá contratar a asesores externos para la representación judicial o administrativa de las entidades públicas, pudiendo poner a disposición de las distintas entidades del Estado sus servicios, lo que será realizada a través de la celebración de los convenios interadministrativos de que trata el artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Igualmente, la Agencia podrá poner a disposición de las entidades los servicios de los abogados que pertenezcan a su planta de personal.

CAPÍTULO 5

Reforma al Estatuto Arbitral

Artículo 30. El artículo 21 de la Ley 1563 de 2012 quedará así:

TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. De la demanda se correrá traslado por el término de veinte (20) días. Vencido este, se correrá traslado al demandante por el término de cinco (5) días, dentro de los cuales podrá solicitar pruebas adicionales relacionadas con los hechos en que se funden las excepciones de mérito.

Es procedente la demanda de reconvenición pero no las excepciones previas, los incidentes, la sustitución de la demanda ni la reforma a la demanda. Salvo norma en contrario, los árbitros decidirán de plano toda cuestión que se suscite en el proceso.

Artículo 31. El artículo 11 de la Ley 1563 de 2012 quedará así:

Artículo 11. Suspensión. El proceso se suspenderá por solicitud de ambas partes con la limitación temporal prevista en esta ley y, además, desde el momento en que un árbitro se declare

¹ Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

impedido o sea recusado, y se reanudará cuando se resuelva al respecto.

Igualmente, se suspenderá por inhabilidad, renuncia, relevo o muerte de alguno de los árbitros, hasta que se provea a su reemplazo.

Al término del proceso se adicionarán los días de suspensión, así como los de interrupción por causas legales. En todo caso, las partes o sus apoderados no podrán solicitar la suspensión del proceso por un tiempo que, sumado, exceda de ciento veinte (120) días, ni tampoco podrán solicitar suspensiones en más de tres ocasiones.

No habrá suspensión por prejudicialidad.

Artículo 32. El artículo 26 de la Ley 1563 de 2012 quedará así:

Artículo 26. Límite de los honorarios y partida de gastos. Los árbitros tendrán como suma límite para fijar los honorarios de cada uno, la cantidad de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (1.000 smlmv). El Gobierno nacional reglamentará las tarifas de honorarios y gastos.

En caso de árbitro único, los honorarios podrán incrementarse hasta en un cincuenta por ciento.

Los honorarios del secretario no podrán exceder de la mitad de los de un árbitro.

Cuando no fuere posible determinar la cuantía de las pretensiones, los árbitros tendrán como suma límite para fijar los honorarios de cada uno, la cantidad de quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (500 smlmv).

En caso de que el laudo arbitral sea expedido en un término superior a los catorce (14) meses luego de realizada la audiencia de instalación, automáticamente los árbitros perderán una partida de sus honorarios equivalente a un veinte por ciento (20%), monto que deberá ser retornado a las partes.

Artículo 33. Los artículos 14 y 20 de la Ley 1563 de 2012 quedarán así:

Artículo 14. Integración del tribunal arbitral. Para la integración del tribunal se procederá así:

- 1. Si las partes han designado los árbitros, pero no consta su aceptación, el director del centro de arbitraje los citará por el medio que considere más expedito y eficaz, para que se pronuncien en el término de dos (2) días. El silencio se entenderá como declinación.*

Este mismo término y el efecto concedido al silencio, se aplicará para todos los eventos en que haya designación de árbitro y este deba manifestar su aceptación.

- 2. Si las partes no han designado los árbitros debiendo hacerlo, o delegaron la designación, el director del centro de arbitraje requerirá por el medio que considere más expedito y eficaz a las partes o al delegado, según el*

caso, para que en el término de cinco (5) días hagan la designación.

- 3. Si las partes delegaron al centro de arbitraje la designación de todos o alguno o varios de los árbitros, aquella se hará por sorteo dentro de los cinco (5) días siguientes a la solicitud de cualquiera de ellas.*
- 4. En defecto de la designación por las partes o por el delegado, el juez civil del circuito, a solicitud de cualquiera de las partes, designará de plano, por sorteo, principales y suplentes, de la lista de árbitros del centro en donde se haya radicado la demanda, al cual informará de su actuación.*
- 5. De la misma forma se procederá siempre que sea necesario designar un reemplazo.*
- 6. Las partes, de común acuerdo, podrán reemplazar, total o parcialmente, a los árbitros con anterioridad a la instalación del tribunal.*

Artículo 20. Instalación del tribunal. Aceptada su designación por todos los árbitros y, en su caso, cumplidos los trámites de recusación y reemplazo, el tribunal arbitral procederá a su instalación, en audiencia para la cual el centro de arbitraje fijará día y hora. Una vez culminado dicho trámite dicha audiencia deberá ser fijada por el centro en un término no superior a los siete (7) días hábiles.

Si alguno de los árbitros no concurriere, podrá presentar excusa justificada de su inasistencia dentro de los tres (3) días siguientes. Si no presentare dicha excusa o, si presentada, no concurriere en la nueva fecha, se procederá a su reemplazo en la forma prevista en la presente ley.

En la audiencia de instalación el centro de arbitraje entregará a los árbitros el expediente.

El tribunal elegirá un Presidente y designará un Secretario, quien deberá manifestar por escrito su aceptación dentro de los cinco (5) días siguientes, y será posesionado una vez agotado el trámite de información o de reemplazo.

Sin perjuicio de lo que luego haya de decidir el tribunal sobre su propia competencia en la primera audiencia de trámite, la admisión, la inadmisión y el rechazo de la demanda se surtirán conforme a lo previsto en el Código de Procedimiento Civil. El tribunal rechazará de plano la demanda cuando no se acompañe prueba de la existencia de pacto arbitral, salvo que el demandante invoque su existencia para los efectos probatorios previstos en el parágrafo del artículo 3°. En caso de rechazo, el demandante tendrá un término de veinte días hábiles para instaurar la demanda ante el juez competente para conservar los efectos derivados de la presentación de la demanda ante el centro de arbitraje.

El poder para representar a una cualquiera de las partes en la audiencia de instalación incluye además de las facultades legales que se

le otorgan, la facultad para notificarse de todas las determinaciones que adopte el tribunal en la misma, sin que se pueda pactar lo contrario.

Artículo 34. El artículo 24 de la Ley 1563 de 2012 quedará así:

Artículo 24. Audiencia de conciliación. Vencido el término de traslado de las excepciones de mérito propuestas contra la demanda inicial o la de reconvenición, o contestadas sin que se hubieren propuesto excepciones, o vencido sin contestación el término de traslado de la demanda, siempre y cuando medie solicitud expresa de ambas partes, el tribunal señalará día y hora para celebrar la audiencia de conciliación, a la que deberán concurrir tanto ellas como sus apoderados.

En la audiencia de conciliación el tribunal arbitral instará a las partes a que resuelvan sus diferencias mediante conciliación, para lo cual podrá proponerles fórmulas, sin que ello implique prejuzgamiento. Si las partes llegaren a una conciliación, el tribunal la aprobará mediante auto que hace tránsito a cosa juzgada y que, en caso de contener una obligación expresa, clara y exigible, prestará mérito ejecutivo.

El Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrán intervenir activamente en la audiencia con el fin de lograr que las partes concilien sus diferencias y expresar sus puntos de vista sobre las fórmulas que se propongan.

En caso de ser requerida la duración de esta etapa del proceso no podrá en ningún caso ser superior a los quince (15) días hábiles.

CAPÍTULO 6

Eficiencia Judicial

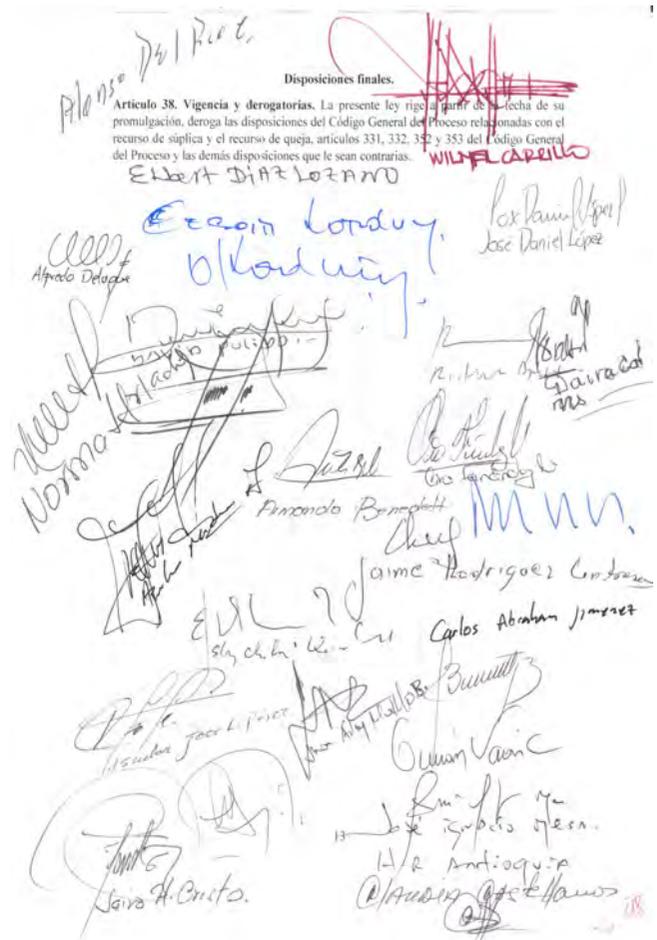
Artículo 35. Los autos se resolverán de plano y sin posibilidad de ejercer recursos en su contra.

Artículo 36. La nulidad de una providencia tendrá siempre que alegarse a más tardar dentro del día siguiente a la notificación del auto respectivo o inmediatamente si la actuación es en audiencia. El auto que la decida no será susceptible de ningún recurso. Las irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente.

Artículo 37. Las disposiciones de este capítulo se aplicarán a los procesos radicados después de su entrada en vigencia y a los procesos en curso en los cuales no se encuentren en trámite recursos.

Disposiciones finales

Artículo 38. **Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, deroga las disposiciones del Código General del Proceso relacionadas con el recurso de súplica y el recurso de queja, artículos 331, 332, 352 y 353 del Código General del Proceso y las demás disposiciones que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La justicia colombiana muestra niveles de ineficiencia, impunidad e inseguridad jurídica desoladores. Una justicia rápida, confiable y predictiva es un instrumento indispensable dentro de un Estado moderno a la hora de garantizar los derechos de los ciudadanos y de asegurar la resolución idónea, integral y definitiva de todos los conflictos, sin importar su cuantía o motivación. Un buen sistema aumenta los niveles de transparencia y de competitividad económica.

Queremos poner en marcha propuestas de muy rápida implementación que permitan superar las deficiencias que aquejan nuestro aparato judicial y que mejoren el servicio. Estas permitirán que el sistema se modernice, que regrese la dignidad de la magistratura y disminuyan los tiempos de definición de los procesos judiciales en todas las áreas.

I. Reformas al Procedimiento Penal

El Sistema Penal Acusatorio fue incorporado en Colombia a través de la Ley 906 de 2004 para hacer más garantista y eficiente el sistema penal¹. Frente al primer objetivo se han dado importantes avances como la eliminación de las facultades jurisdiccionales de la Fiscalía General de la Nación, la inmediación de las pruebas y la publicidad de los procesos. Sin embargo, existen graves problemas de congestión y por ello de eficiencia.

¹ Exposición de motivos de la Ley 906 de 2004.

1. Principales problemas de la justicia penal

1.1. Congestión

Desde el año 2010 ingresan al sistema más de un millón de nuevas noticias criminales, alcanzando la cifra de 1.228.112 en el año 2016². En el mismo año, el Consejo Superior de la Judicatura reportó el inicio del juicio en 31.144 casos. Es decir que solamente el 2,53 por ciento de los casos terminan en juicio. Lo anterior no se debe a que en el resto de casos se hayan utilizado mecanismos alternativos de terminación del proceso, pues la utilización de la conciliación y el principio de oportunidad no llegan al 10 por ciento³.

Año a año esta situación se viene agravando, pues el número de denuncias se incrementa en casi un 5 por ciento⁴, lo cual quiere decir que en 10 años llegaremos a casi dos millones de procesos. Con unas tasas de eficacia tan bajas muchas personas prefieren no presentar denuncias, lo cual causa una sensación de ausencia de la protección del Estado. Si no se adoptan medidas urgentes esta situación es una bomba social que afectará gravemente la estabilidad de la comunidad.

1.2 Fases del procedimiento totalmente innecesarias

En Colombia aplicamos un sistema acusatorio *sui generis* con decenas de formalidades que no existen en el sistema acusatorio puro. Lo más llamativo es que se creó una fase del procedimiento denominada intermedia que se tramita ante los jueces de control de garantías y se lleva a cabo desde la formulación de imputación hasta la acusación o la preclusión y que ha congestionado profundamente el sistema judicial. En un sistema acusatorio puro como el norteamericano, salvo captura previa altamente justificada el primer contacto de la persona con el juez es en la acusación a través del *indictment*⁵.

En el año 2016, la Fiscalía recibió 1.228.112 denuncias, lo que implica un aumento respecto al año inmediatamente anterior del 4.02%⁶. En el mismo año, el Consejo Superior de la Judicatura reportó 220.333 ingresos a juzgados de control de garantías y 31.144 a juzgados de control de conocimiento⁷. Por lo anterior, es claro que la congestión más alta se concentra en la fase comprendida entre la denuncia y la acusación, las cuales a nivel institucional son de responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación y los Jueces de control de garantías.

La fase de indagación es tramitada ante la Fiscalía General de la Nación, entidad que cuenta con más de 24.000 funcionarios. La fase intermedia es tramitada ante los jueces de control de garantías que solamente son 561 en todo el país y tienen que cumplir con las siguientes funciones: (i) escuchar la formulación de imputación llevada a cabo por la Fiscalía General de la Nación, (ii) hacer controles de legalidad de los registros, *allanamientos e interceptación de comunicaciones ordenadas por la Fiscalía*, (iii) *practicar pruebas anticipadas*, (iv) *tomar medidas de protección de víctimas y testigos*, (v) *adoptar medidas de aseguramiento* y (vi) *formular imputaciones*⁸.

offense charged and must be signed by an attorney for the government. It need not contain a formal introduction or conclusion. A count may incorporate by reference an allegation made in another count. A count may allege that the means by which the defendant committed the offense are unknown or that the defendant committed it by one or more specified means. For each count, the indictment or information must give the official or customary citation of the statute, rule, regulation, or other provision of law that the defendant is alleged to have violated. For purposes of an indictment referred to in section 3282 of title 18, United States Code, for which the identity of the defendant is unknown, it shall be sufficient for the indictment to describe the defendant as an individual whose name is unknown, but who has a particular DNA profile, as that term is defined in section 3282.(2) Citation Error. Unless the defendant was misled and thereby prejudiced, neither an error in a citation nor a citation's omission is a ground to dismiss the indictment or information or to reverse a conviction. (d) SURPLUSAGE. Upon the defendant's motion, the court may strike surplusage from the indictment or information. (e) AMENDING AN INDICTMENT OR INFORMATION. Unless an additional or different offense is charged or a substantial right of the defendant is prejudiced, the court may permit an information to be amended at any time before the verdict or finding. (f) BILL OF PARTICULARS. The court may direct the government to file a bill of particulars before or within 14 days after arraignment or at a later time if the court permits. The government may amend a bill of particulars subject to such conditions as justice requires".

² Boletín de censo delictivo de la Fiscalía 2016. <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Boleti%CC%81n-censo-delictivo-2016-Final.pdf>.

³ Corporación Excelencia en la Justicia. Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, Octubre de 2015, 43.

⁴ Boletín de censo delictivo de la Fiscalía 2016. <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Boleti%CC%81n-censo-delictivo-2016-Final.pdf>

⁵ *Federal Rules of Criminal Procedure: "Rule 7. The Indictment and the Information: "(a) WHEN USED.*

(1) Felony. An offense (other than criminal contempt) must be prosecuted by an indictment if it is punishable: (A) by death; or (B) by imprisonment for more than one year. (2) Misdemeanor. An offense punishable by imprisonment for one year or less may be prosecuted in accordance with Rule 58(b)(1).

(b) WAIVING INDICTMENT. An offense punishable by imprisonment for more than one year may be prosecuted by information if the defendant—in open court and after being advised of the nature of the charge and of the defendant's rights—waives prosecution by indictment. (c) NATURE AND CONTENTS. (1) In General. The indictment or information must be a plain, concise, and definite written statement of the essential facts constituting the

⁶ Boletín de censo delictivo de la Fiscalía 2016. <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Boleti%CC%81n-censo-delictivo-2016-Final.pdf>

⁷ Informe de Gestión al Congreso de la República del Consejo Superior de la Judicatura 2016.

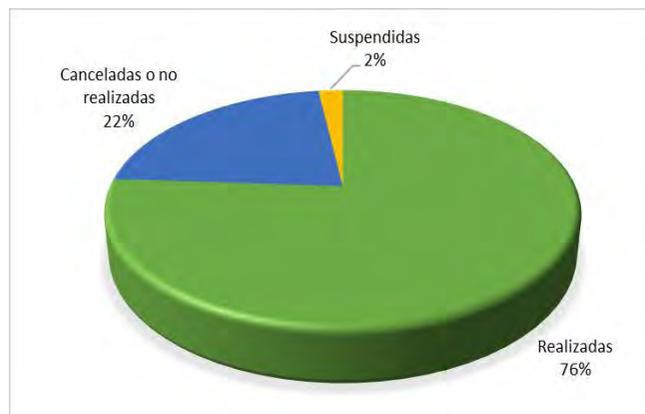
⁸ Artículo 154 de la Ley 906 de 2004.

Esta situación se confirma con las estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura “el 85.6% de la demanda de justicia en el periodo enero a diciembre de 2016 para los despachos de la Especialidad Penal fue atendida por los despachos Penales con función de control de garantías” y solo el 15.4% por despachos penales con función de conocimiento⁹. Lo anterior demuestra que el nudo de la congestión se encuentra precisamente en esta parte intermedia del proceso que además es innecesaria.

1.3. Aplazamientos constantes

La cantidad de aplazamientos es tan grave que al sistema ya se le llama el sistema aplazatorio, pues lo más raro es que se lleve a cabo una audiencia. Para el año 2014, se programaron 373.711 audiencias de las cuales 255.114 se realizaron efectivamente y 118.597 fueron aplazadas¹⁰, lo cual implica que la tercera parte de las audiencias fueron aplazadas.

Para el año 2016 mejoró la situación sin que todavía fuera óptima, pues se realizó el 76 por ciento de las audiencias:



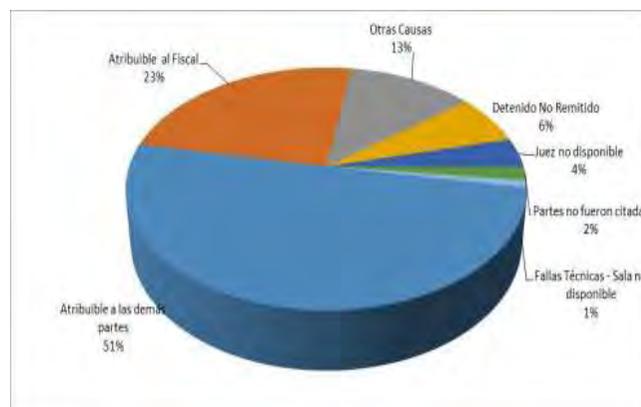
El aplazamiento de audiencias puede atribuirse a múltiples causas, como las prácticas dilatorias de las partes, el cruce de agendas, las deficiencias en infraestructura y las dificultades de traslado de los procesados privados de la libertad a las salas de audiencia¹¹.

Un estudio de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura rebeló que las primeras causas de los aplazamientos son la inasistencia del Defensor Público o del investigado (que no es remitido por el INPEC) o las solicitudes formuladas por la Fiscalía o el Ministerio Público.

Para el año 2013, “en Paloquemao se aplazaron 14.197 audiencias por ausencia de las partes procesales, de las cuales 7.893 fueron por el retiro de la solicitud de la Fiscalía, por la no

presentación de la defensa y 697 por la no remisión de los detenidos por parte del INPEC”¹².

Para el año 2016 mejoró la gestión de la Fiscalía porcentualmente y empeoró la de la defensoría pública o privada.



1.4 Formalidades innecesarias en los procedimientos

En Colombia se ha confundido la oralidad con la lectura de documentos en los procesos, hasta llegar a extremos absurdos como citar a las partes para leer la sentencia en una audiencia ocupando el tiempo del juez en algo absurdo.

- Lectura del fallo¹³.
- El descubrimiento probatorio es un procedimiento muy importante para el sistema acusatorio, en el cual las partes pueden conocer los elementos materiales probatorios y evidencia física de que tenga conocimiento¹⁴. El problema es que este descubrimiento se hace directamente en la audiencia y por ello las partes tienen que entrar a leer los documentos en ese momento, lo cual genera aplazamientos que podrían evitarse si previamente las partes las entregan al juzgado y llegan a la audiencia listos para hacer los comentarios correspondientes.

1.5 Falta de utilización de los mecanismos alternativos

El principio de oportunidad se aplicó solamente en el 0,06% del total de las salidas de noticias criminales registradas en el SPA y la conciliación solamente en el 9 por ciento¹⁵. El resto de los egresos correspondió en un 11 por ciento a la extinción de la acción penal, un 3% por ciento a preclusiones y un muy considerable 70 por ciento a archivos, la mayoría de ellos por imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo de la conducta o prescripción de la acción penal, es

⁹ Informe de Gestión al Congreso de la República del Consejo Superior de la Judicatura 2016.

¹⁰ Corporación Excelencia en la Justicia. Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, octubre de 2015, 54.

¹¹ Corporación Excelencia en la Justicia. Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, octubre de 2015, 52.

¹² Comunicado de prensa, Bogotá, D.C., 17 de octubre de 2013: Las causas del aplazamiento de las audiencias penales.

¹³ Artículo 179 de la Ley 906 de 2004.

¹⁴ Artículo 344 de la Ley 906 de 2004.

¹⁵ Corporación Excelencia en la Justicia. Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, octubre de 2015, 43.

decir, casos en los cuales realmente no se hace justicia¹⁶.

2. Medidas propuestas

2.1. Eliminación de la audiencia de formulación de imputación y de la fase intermedia del procedimiento

La formulación de la imputación es “*el acto a través del cual la Fiscalía General de la Nación comunica a una persona su calidad de imputado, en audiencia que se lleva a cabo ante el juez de control de garantías*”¹⁷. En esta audiencia el juez es un mero espectador de lo señalado por el Fiscal y al final le pregunta al procesado si es su deseo aceptar cargos, cosa que sucede pocas veces. Esta audiencia no existe en el sistema acusatorio puro norteamericano y ha generado muchos problemas:

- Es la principal causa de aplazamientos en el sistema, pues al ser el primer contacto del procesado con el juez, en muchas ocasiones todavía no cuenta con un abogado.
- Genera innecesariamente la privación de la libertad de miles de personas, pues en los delitos que tienen medida de aseguramiento la formulación de la imputación se hace conjuntamente con la de solicitud de medida de aseguramiento y por ello si se solicita la detención preventiva la persona queda privada de su libertad desde ese momento. En este sentido, por ejemplo en los delitos de competencia de la justicia especializada los términos son de hasta 120 días de privación de la libertad y en la justicia ordinaria de 60 días¹⁸.

¹⁶ Corporación Excelencia en la Justicia. Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, octubre de 2015, 43.

¹⁷ Artículo 286 de la Ley 906 de 2004.

¹⁸ Artículo 317 de la Ley 906 de 2004: “*Causales de libertad*. Las medidas de aseguramiento indicadas en los anteriores artículos tendrán vigencia durante toda la actuación, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 307 del presente código sobre las medidas de aseguramiento privativas de la libertad. La libertad del imputado o acusado se cumplirá de inmediato y solo procederá en los siguientes eventos:

1. Cuando se haya cumplido la pena según la determinación anticipada que para este efecto se haga, o se haya decretado la preclusión, o se haya absuelto al acusado.
2. Como consecuencia de la aplicación del Principio de Oportunidad.
3. Como consecuencia de las cláusulas del acuerdo cuando haya sido aceptado por el Juez de Conocimiento.
4. Cuando transcurridos sesenta (60) días contados a partir de la fecha de imputación no se hubiere presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión, conforme a lo dispuesto en el artículo 294.
5. Cuando transcurridos ciento veinte (120) días contados a partir de la fecha de presentación del escrito de acusación, no se haya dado inicio a la audiencia de juicio.
6. Cuando transcurridos ciento cincuenta (150) días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.

Si luego se presenta una absolución el Estado es condenado en gran cantidad de casos, lo cual crea además grandes perjuicios al erario público.

- Prolonga innecesariamente la fase judicial del proceso penal, tiempo en el cual no puede haber una decisión de fondo ni se avanza en la recolección de pruebas. Ni siquiera se avanza en la preparación de la defensa, pues el descubrimiento probatorio es llevado a cabo en la audiencia de acusación.
- Genera libertades injustificadas si no se presenta el escrito de acusación en 60 días para la justicia ordinaria o 120 días para la justicia especializada¹⁹.

Por ello se propone la eliminación de esta audiencia y realizar la formulación de la imputación por escrito que se le entregará al imputado por la Fiscalía. Para ello se hace necesario hacer las siguientes modificaciones:

Artículo 1°. *El artículo 85 de la Ley 906 de 2004 quedará así:*

Artículo 85. *Suspensión del poder dispositivo. Después de la formulación de imputación en audiencia preliminar el fiscal podrá solicitar la suspensión del poder dispositivo de bienes y recursos con fines de comiso, que se mantendrá hasta tanto se resuelva sobre el mismo con carácter definitivo o se disponga su devolución.*

Presentada la solicitud, el juez de control de garantías dispondrá la suspensión del poder dispositivo de los bienes y recursos cuando constate alguna de las circunstancias previstas en el artículo 83. Si determina que la medida no es procedente, el fiscal examinará si el bien se encuentra dentro de una causal de extinción de dominio, evento en el cual dispondrá en forma inmediata lo pertinente para que se promueva la acción respectiva.

Parágrafo 1°. Los términos dispuestos en los numerales 4, 5 y 6 del presente artículo se incrementarán por el mismo término inicial, cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los imputados o acusados, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de que trata la Ley 1474 de 2011.

Parágrafo 2°. En los numerales 4 y 5 se restablecerán los términos cuando hubiere improbación de la aceptación de cargos, de los preacuerdos o de la aplicación del principio de oportunidad.

Parágrafo 3°. Cuando la audiencia de juicio oral no se haya podido iniciar o terminar por maniobras dilatorias del acusado o su defensor, no se contabilizarán dentro de los términos contenidos en los numerales 5 y 6 de este artículo, los días empleados en ellas.

Cuando la audiencia no se hubiere podido iniciar o terminar por causa razonable fundada en hechos externos y objetivos de fuerza mayor, ajenos al juez o a la administración de justicia, la audiencia se iniciará o reanudará cuando haya desaparecido dicha causa y a más tardar en un plazo no superior a la mitad del término establecido por el legislador en los numerales 5 y 6 del artículo 317”.

¹⁹ Artículo 317 de la Ley 906 de 2004.

En todo caso, para solicitar la suspensión del poder dispositivo de bienes y recursos con fines de comiso, el fiscal tendrá en cuenta el interés de la justicia, el valor del bien y la viabilidad económica de su administración.

Artículo 2°. El artículo 92 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 92. *Medidas cautelares sobre bienes. El juez de control de garantías, después de la formulación de la imputación o con posterioridad a ella, a petición del fiscal o de las víctimas directas podrá decretar sobre bienes del imputado o del acusado las medidas cautelares necesarias para proteger el derecho a la indemnización de los perjuicios causados con el delito.*

La víctima directa acreditará sumariamente su condición de tal, la naturaleza del daño recibido y la cuantía de su pretensión.

El embargo y secuestro de los bienes se ordenará en cuantía suficiente para garantizar el pago de los perjuicios que se hubieren ocasionado, previa caución que se debe prestar de acuerdo al régimen establecido en el Código de Procedimiento Civil, salvo que la solicitud sea formulada por el fiscal o que exista motivo fundado para eximir de ella al peticionante. El juez, una vez decretado el embargo y secuestro, designará secuestro y adelantará el trámite posterior conforme a las normas que regulan la materia en el Código de Procedimiento Civil.

Cuando las medidas afecten un bien inmueble que esté ocupado o habitado por el imputado o acusado, se dejará en su poder a título de depósito gratuito, con el compromiso de entregarlo a un secuestro o a quien el funcionario indique si se profiere sentencia condenatoria en su contra.

Artículo 3°. El artículo 127 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 127. *Ausencia del imputado. Cuando al fiscal no le haya sido posible localizar a quien requiera para formularle acusación o tomar alguna medida de aseguramiento que lo afecte, solicitará ante el juez de control de garantías que lo declare persona ausente adjuntando los elementos de conocimiento que demuestren que ha insistido en ubicarlo. El imputado se emplazará mediante edicto que se fijará en un lugar visible de la secretaría por el término de cinco (5) días hábiles y se publicará en un medio radial y de prensa de cobertura local.*

Cumplido lo anterior el juez lo declarará persona ausente, actuación que quedará debidamente registrada, así como la identidad del abogado designado por el sistema nacional de defensoría pública que lo asistirá y representará en todas las actuaciones, con el cual se surtirán todos los avisos o notificaciones. Esta declaratoria es válida para toda la actuación.

El juez verificará que se hayan agotado mecanismos de búsqueda y citaciones suficientes

y razonables para obtener la comparecencia del procesado.

Artículo 4°. *Elimínese el numeral 6° del artículo 154 de la Ley 906 de 2004.*

Artículo 5°. *El artículo 286 de la Ley 906 de 2004 quedará así:*

Artículo 286. *Concepto. La formulación de la imputación consiste en la comunicación de la Fiscalía General de la Nación a una persona su calidad de imputado. Para ello la Fiscalía citará al imputado para hacer entrega del escrito de imputación.*

Artículo 6°. *El artículo 288 de la Ley 906 de 2004 quedará así:*

Artículo 288. *Contenido. El escrito de formulación de la imputación, deberá contener los siguientes aspectos:*

1. *Individualización concreta del imputado, incluyendo su nombre, los datos que sirvan para identificarlo y el domicilio de citaciones.*
2. *Relación clara y sucinta de los hechos jurídicamente relevantes, en lenguaje comprensible, lo cual no implicará el descubrimiento de los elementos materiales probatorios, evidencia física ni de la información en poder de la Fiscalía, sin perjuicio de lo requerido para solicitar la imposición de medida de aseguramiento.*
3. *Posibilidad del investigado de allanarse a la imputación y a obtener rebaja de pena de conformidad con el artículo 351.*

Artículo 7°. *El artículo 289 de la Ley 906 de 2004 quedará así:*

Artículo 289. *Formalidades. El escrito de formulación de la imputación se entregará al imputado o su defensor, ya sea de confianza o, a falta de este, el que fuere designado por el sistema nacional de defensoría pública.*

Parágrafo 1°. *Ante el juez de control de garantías, el fiscal podrá legalizar la captura, solicitar imposición de medida de aseguramiento y hacer las solicitudes que considere procedentes, con la sola presencia del defensor de confianza o designado por el sistema nacional de defensoría pública, cuando el capturado haya entrado en estado de inconsciencia después de la privación de la libertad o se encuentre en un estado de salud que le impida ejercer su defensa material. En este caso, la posibilidad de allanarse a la imputación se mantendrá hasta cuando la persona haya recobrado la consciencia, con el mismo descuento punitivo indicado en el inciso 1° del artículo 351 de este código.*

Parágrafo 2°. *Cuando el capturado se encuentre recluido en clínica u hospital, pero consciente y en estado de salud que le permita ejercer su defensa material, el juez de control de garantías, a solicitud del fiscal, se trasladará hasta ese lugar para los efectos de la legalización*

de captura, la formulación de la imputación y la respuesta a las demás solicitudes de las partes.

Artículo 8º. El artículo 291 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 291. Contumacia. Si el indiciado, habiendo sido citado en los términos ordenados por el código, sin causa justificada así sea sumariamente, no compareciere a reclamar el escrito de imputación, esta se realizará con el defensor que haya designado para su representación. Si este último tampoco concurriere a la audiencia, sin que justifique su inasistencia, se procederá a designarle defensor en el mismo acto, de la lista suministrada por el sistema nacional de defensoría pública, en cuya presencia se formulará la imputación.

Artículo 9º. El artículo 293 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 293. Procedimiento en caso de aceptación de la imputación. Si el imputado, por iniciativa propia o por acuerdo con la Fiscalía acepta la imputación, deberá manifestarlo dentro de los 5 días siguientes a la entrega del escrito de formulación de imputación. De ser así la Fiscalía solicitará al juez de control de conocimiento una audiencia de aceptación de cargos. Se entenderá que lo actuado es suficiente como acusación. La Fiscalía adjuntará el escrito que contiene la imputación o acuerdo que será enviado al Juez de conocimiento. Examinado por el juez de conocimiento el acuerdo para determinar que es voluntario, libre y espontáneo, procederá a aceptarlo sin que a partir de entonces sea posible la retractación de alguno de los intervinientes, y convocará a audiencia para la individualización de la pena y sentencia.

Parágrafo. La retractación por parte de los imputados que acepten cargos será válida en cualquier momento, siempre y cuando se demuestre por parte de estos que se viole su consentimiento o que se violaron sus garantías fundamentales.

Artículo 10. El artículo 350 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 350. Preacuerdos desde la formulación de imputación. Desde la formulación de imputación y hasta antes de ser presentado el escrito de acusación, la Fiscalía y el imputado podrán llegar a un preacuerdo sobre los términos de la imputación. Obtenido este preacuerdo, el fiscal lo presentará ante el juez de conocimiento como escrito de acusación.

El fiscal y el imputado, a través de su defensor, podrán adelantar conversaciones para llegar a un acuerdo, en el cual el imputado se declarará culpable del delito imputado, o de uno relacionado de pena menor, a cambio de que el fiscal:

Elimine de su acusación alguna causal de agravación punitiva, o algún cargo específico.

Tipifique la conducta, dentro de su alegación conclusiva, de una forma específica con miras a disminuir la pena.

Artículo 11. El artículo 351 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 351. Modalidades. La aceptación de los cargos determinados en la formulación de la imputación, comporta una rebaja hasta de la mitad de la pena imponible, acuerdo que se consignará en el escrito de acusación.

3. Acabar con el sistema aplazatorio

La cantidad de aplazamientos es tan grave que al sistema ya se le llama el sistema aplazatorio. Para el año 2014, se programaron 373.711 audiencias de las cuales 255.114 se realizaron efectivamente y 118.597 fueron aplazadas²⁰, lo cual implica que la tercera parte de las audiencias fueron aplazadas, por ello es necesario adoptar medidas urgentes:

- Utilizar la figura de la bancada de la defensa: exigir que en cada proceso el abogado deba anexar con el poder la designación obligatoria de un abogado suplente y uno sustituto (aplicable solo en casos excepcionales) que lo puedan reemplazar en caso de no poder asistir a una audiencia.
- Muchas veces el problema no depende del abogado sino del cliente, quien utiliza un carrusel de abogados para ir dilatando el proceso, por ello se propone que con el primer aplazamiento a la siguiente audiencia solamente podrá asistir un defensor público.
- Aumentar las sanciones a los abogados por dilatar el proceso.
- La eliminación de la audiencia de formulación de imputación reduciría radicalmente la cantidad de aplazamientos.
- Debe aumentarse las salas de audiencias en las grandes ciudades para evitar que existan aplazamientos por temas de infraestructura. En ciudades pequeñas con buena infraestructura como Yopal o Manizales las tasas de aplazamientos son muy bajas mientras que en ciudades grandes con deficiencias en la infraestructura son muy altas. “La mayor proporción de audiencias realizadas se presenta en: Yopal (93%), Pamplona (88%), San Andrés y Manizales (85%), Armenia (84%), Pereira, Neiva, Medellín (83%),

Quibdó y Pasto (82%), Arauca (81%).

Entre el 70% y el 79% de audiencias realizadas se encuentran los Distritos de Tunja (79%), Antioquia y Santa Rosa de Viterbo (78%), Buga (77%), Cúcuta y Bucaramanga (76%), Bogotá y Cundinamarca (75%), Montería (74%), Florencia (72%), Cali, Popayán y San Gil (71%).

²⁰ Corporación Excelencia en la Justicia. Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, Octubre de 2015, 54.

Los siguientes distritos reportan un porcentaje entre el 60% y el 69% de audiencias realizadas: Cartagena, Ibagué, Mocoa y Villavicencio (68%), Santa Marta (66%), Valledupar (65%), Sincelejo (62%), Barranquilla (61%) y Riohacha con un (49%)”²¹.

- Debe mejorarse la coordinación en la Fiscalía General de la Nación, pues todavía 1 de cada 4 audiencias aplazada se pospone por causa derivada de esta entidad.
- Fortalecer el sistema de defensoría pública con el presupuesto de la eliminación de los procuradores penales y tener una comunicación más fluida con el INPEC para garantizar el traslado de las personas privadas de la libertad.

Para ello se proponen las siguientes normas:

Artículo 12. El artículo 118 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 118. Integración y designación. La defensa estará a cargo los abogados que libremente designe el imputado o, en su defecto, por el que le sea asignado por el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Artículo 13. El artículo 121 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 121. Dirección de la defensa. El defensor que haya sido designado como principal dirigirá la defensa, deberá señalar desde su designación a otro abogado que lo acompañe como defensor suplente, previa información al juez y autorización del imputado. Este defensor suplente actuará bajo la responsabilidad del principal y podrá ser removido libremente durante el proceso. Si ninguno de los 2 abogados puede asistir a una audiencia deberán designar inmediatamente un tercer abogado que pueda asistir en caso de que ninguno pueda ir a las siguientes audiencias.

Parágrafo. Si el abogado no asiste a más de 1 audiencia se le compulsarán inmediatamente copias a la autoridad disciplinaria competente para que inicie una investigación sobre los hechos.

Artículo 14. Adiciónese un párrafo al artículo 126 de la Ley 906 de 2004:

Parágrafo. A partir de la formulación de la acusación, el imputado solamente podrá cambiar una vez de abogado durante el proceso en primera instancia. En adelante tendrá que ser asistido por el sistema de defensoría pública.

Artículo 15. Adiciónese un párrafo al artículo 116 de la Ley 906 de 2004:

Parágrafo. A partir de la formulación de la acusación, la Fiscalía solamente podrá solicitar el aplazamiento de una actuación en una ocasión.

En adelante tendrá que asistir a la audiencia otro fiscal.

4. Eliminación de las lecturas en el proceso

En Colombia se ha confundido la oralidad con la lectura de documentos en los procesos hasta extremos absurdos como llegar a leer la sentencia en una audiencia ocupando el tiempo del juez en algo absurdo. Para solucionar este problema se proponen las siguientes modificaciones:

Artículo 16. El artículo 179 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 179. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso se interpondrá por escrito en los cinco (5) días siguientes, precluido este término se correrá traslado común a los no recurrentes por el término de cinco (5) días.

Realizado el reparto en segunda instancia, el juez resolverá la apelación en el término de 15 días.

Si la competencia fuera del Tribunal Superior, el magistrado ponente cuenta con diez días para registrar proyecto y cinco la Sala para su estudio y decisión.

Artículo 17. El artículo 185 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 185. Decisión. Cuando la Corte aceptare como demostrada alguna de las causales propuestas, dictará el fallo dentro de los sesenta (60) días siguientes a la audiencia de sustentación, contra el cual no procede ningún recurso ni acción, salvo la de revisión.

La Corte está facultada para señalar en qué estado queda el proceso en el caso de determinar que este pueda recuperar alguna vigencia. En caso contrario procederá a dictar el fallo que corresponda.

5. Restructuración de las causales de terminación del proceso

5.1. Revivir la indemnización integral

En el procedimiento de la Ley 600 de 2000 existía una forma de terminación anticipada del proceso que era la indemnización integral, a través de la cual finalizaban gran parte de los procesos por el pago de una indemnización a la víctima a través de la tasación de los perjuicios. En el nuevo procedimiento se eliminó la indemnización integral siendo reemplazada por el principio de oportunidad, el cual no ha funcionado por todos los trámites exigidos por la ley. Al no tener buena imagen ante la opinión pública los funcionarios de la Fiscalía temen aplicarlo y por ello hay que buscarle alternativas en casos sencillos:

Artículo 18. Adiciónese el artículo 324 A al Código Penal:

Artículo 324 A. Indemnización integral. En los delitos que admiten desistimiento, en los de homicidio culposo y lesiones personales culposas cuando no concurra alguna de las circunstancias de agravación punitiva consagradas en los

²¹ Informe de Gestión al Congreso de la República del Consejo Superior de la Judicatura 2016.

artículos 110 y 121 del Código Penal, en los de lesiones personales dolosas con secuelas transitorias, en los delitos contra los derechos de autor y en los procesos por los delitos contra el patrimonio económico cuando la cuantía no exceda de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes, la acción penal se extinguirá para todos los imputados cuando cualquiera repare integralmente el daño ocasionado.

Se exceptúan los delitos de hurto calificado, extorsión, violación a los derechos morales de autor, defraudación a los derechos patrimoniales de autor y violación a sus mecanismos de protección.

La extinción de la acción a que se refiere el presente artículo no podrá proferirse en otro proceso respecto de las personas en cuyo favor se haya proferido archivo, preclusión de la investigación o cesación por este motivo, dentro de los cinco (5) años anteriores. Para el efecto, la Fiscalía General de la Nación llevará un registro de las decisiones que se hayan proferido por aplicación de este artículo.

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

5.2. Revisión integral del principio de oportunidad

En los países que tienen un sistema acusatorio el principio de oportunidad se aplica a más de la mitad de los procesos, mientras que en Colombia solamente se utiliza en el 0,06% del total de las salidas de noticias criminales registradas en el SPA²². Se propone que en los casos menos graves el imputado pueda solicitar al juez de control de garantías la aplicación de este principio:

Artículo 19. El artículo 324 de la Ley 906 de 2004 tendrá un parágrafo 4°:

Parágrafo 4°. Cuando el imputado considere que se presenta alguna de las causales contempladas en los numerales 1, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15 y 17 podrá solicitar directamente audiencia ante el juez de control de garantías para la aplicación del principio de oportunidad.

5.3. Permitir la preclusión y la absolución perentoria por cualquier causal antes de la sentencia

En un sistema acusatorio el Fiscal es el titular de la acción penal, por ello debe poder terminar el proceso en cualquier momento y por cualquier causal. Sin embargo, la ley lo limita a la inexistencia del hecho y a la imposibilidad de iniciar o proseguir el proceso, lo cual extiende innecesariamente los procesos. Por otro lado, el juez solamente puede decretar la absolución

perentoria después de terminadas las pruebas lo cual genera que muchas veces se tenga que prolongar el juicio de manera innecesaria²³. Para solucionar esta situación se propone la siguiente modificación:

Artículo 20. El artículo 332 quedará así:

Parágrafo. Durante el juzgamiento, el Ministerio Público o la defensa, podrán solicitar al juez de conocimiento la preclusión.

II. Reformas al Régimen Disciplinario del Abogado y a la Ley 1905 de 2018

Buscamos tener un régimen disciplinario que brinde herramientas para sancionar a quienes infringen la ley y que permita recuperar la confianza en los operadores jurídicos y abogados en general.

Para lograrlo incorporamos en el Código Disciplinario del Abogado la sanción de exclusión del ejercicio de la profesión para quienes cometen delitos contra la administración pública y/o contra la eficaz y recta impartición de justicia consagrados en los Títulos XV y XVI del Código Penal colombiano. Lo anterior, evitará que los abogados que tengan sentencias en firme por la comisión de estas conductas vuelvan a ejercer la profesión y garantiza sanciones condignas a la gravedad de la conducta realizada:

Artículo 21. Adiciónese el artículo 45 de la Ley 1123 de 2007, con el siguiente parágrafo:

Parágrafo. Quien sea encontrado penalmente responsable mediante sentencia condenatoria en firme por alguno de los delitos contra la administración pública y/o contra la eficaz y recta impartición de justicia consagrados en los Títulos XV y XVI del Código Penal colombiano será sancionado con la exclusión del ejercicio de la profesión.

De igual forma, se introducen normas para exigir la tarjeta profesional de abogado vigente y se establecen sanciones para quienes brinden asesorías mientras se encuentran suspendidos o han sido excluidos de la profesión. Con estas medidas buscamos garantizar que se le exija a todo abogado la tarjeta profesional vigente incluso para actividades diferentes del litigio, tales como las asesorías verbales o escritas brindadas a personas naturales o jurídicas ya sean particulares o públicas. Se establecen límites claros para la representación simultánea frente a entidades públicas.

Artículo 22. Adiciónese el numeral 22 al artículo 28 de la Ley 1123 de 2007, de la siguiente forma:

22. Abstenerse de brindar asesorías sin contar con tarjeta profesional de abogado vigente.

²² Informe de Gestión al Congreso de la República del Consejo Superior de la Judicatura 2016.

²³ Artículo 442 de la Ley 906 de 2004: “Petición de absolución perentoria. Terminada la práctica de las pruebas, el fiscal o el defensor podrán solicitar al juez la absolución perentoria cuando resulten ostensiblemente atípicos los hechos en que se fundamentó la acusación, y el juez resolverá sin escuchar alegatos de las partes e intervinientes”.

Artículo 23. *Modifíquese el literal e) y adiciónese el literal j) del artículo 34 de la Ley 1123 de 2007, de la siguiente forma:*

- e) *Asesorar, patrocinar o representar, simultánea o sucesivamente, a quienes tengan intereses contrapuestos, sin perjuicio de que pueda realizar, con el consentimiento de todos, gestiones que redunden en provecho común;*

En esta falta también pueden incurrir los miembros de una misma firma o sociedad de abogados que representen intereses contrapuestos.

Quien asesore y/o represente a una entidad pública no podrá demandarla en ningún caso hasta dos años después del término de su gestión. Se exceptúan de la prohibición anterior aquellos eventos en que se actué en defensa de sus propios intereses;

- j) *Brindar asesoría sin contar con tarjeta profesional de abogado vigente.*

Adicionalmente, se crea el incidente de reparación integral en el marco de los procesos disciplinarios, de tal forma que se garantice la reparación de los daños causados con la conducta u omisión que generó la sanción disciplinaria. Lo anterior, garantizará que las personas afectadas por las conductas u omisiones de los abogados cuenten de forma ágil con un documento que prestará mérito ejecutivo para hacer efectivos sus derechos, más allá de la sanción que se le haya impuesto al disciplinado.

Artículo 24. *Adiciónese el capítulo V al Título III de la Ley 1123 de 2007, con los siguientes artículos:*

Capítulo V

Incidente de Reparación Integral.

Artículo 107 A. Procedencia y ejercicio del incidente de reparación integral. *Emitido el sentido del fallo que declara la responsabilidad disciplinaria y, previa solicitud expresa del quejoso o afectado, el magistrado fallador abrirá inmediatamente el incidente de reparación integral de los daños causados con la conducta u omisión, y convocará a audiencia pública dentro de los ocho (8) días siguientes.*

Artículo 107 B. Trámite del incidente de reparación integral. *Iniciada la audiencia el incidentante formulará oralmente su pretensión en contra del declarado disciplinariamente responsable, con expresión concreta de la forma de reparación integral a la que aspira e indicación de las pruebas que hará valer.*

El magistrado examinará la pretensión y deberá rechazarla si quien la promueve no es el quejoso o afectado o está acreditado el pago efectivo de los perjuicios y este fuere la única pretensión formulada. La decisión negativa al reconocimiento de la condición de afectado será

objeto de recurso de impugnación en los términos de este código.

Admitida la pretensión el magistrado la pondrá en conocimiento del declarado disciplinariamente responsable y acto seguido ofrecerá la posibilidad de una conciliación que de prosperar dará término al incidente y lo allí acordado prestará mérito ejecutivo. En caso contrario el juez fijará fecha para una nueva audiencia dentro de los ocho (8) días siguientes para intentar nuevamente la conciliación y de no lograrse el declarado disciplinariamente responsable deberá ofrecer sus propios medios de prueba.

Artículo 107 C. Audiencia de pruebas y alegaciones. *El día y hora señalados el magistrado realizará la audiencia, la cual iniciará con una invitación a los intervinientes a conciliar. De lograrse el acuerdo su contenido prestará mérito ejecutivo. En caso contrario, se procederá a la práctica de la prueba ofrecida por cada parte y se oirá el fundamento de sus pretensiones.*

Parágrafo. *La ausencia injustificada del solicitante a las audiencias de este trámite implicará el desistimiento de la pretensión, el archivo de la solicitud, y la condenatoria en costas.*

Si injustificadamente no compareciere el declarado disciplinariamente responsable se recibirá la prueba ofrecida por los presentes y, con base en ella, se resolverá. Quien no comparezca, habiendo sido citado en forma debida, quedará vinculado a los resultados de la decisión del incidente.

Artículo 107 D. Decisión de reparación integral. *En la misma audiencia el magistrado adoptará la decisión que ponga fin al incidente, la cual prestará mérito ejecutivo.*

Artículo 107 F. Caducidad. *La solicitud para la reparación integral por medio de este procedimiento especial caduca treinta (30) días después de haberse anunciado el fallo de segunda instancia.*

Finalmente, consideramos necesario crear un sistema de evaluación continuo que permita equiparar y afianzar los conocimientos en las áreas fundamentales del derecho. Para ello proponemos los siguientes ajustes.

Artículo 25. *El parágrafo 2° del artículo primero de la Ley 1905 de 2018 quedará así:*

El parágrafo 2°. *La certificación de la aprobación del Examen de Estado será exigida por el Consejo Superior de la Judicatura o por el órgano que haga sus veces para la expedición de la Tarjeta Profesional de Abogado. Para ejercer la profesión de abogado en representación judicial o extrajudicial o asesoría de personas naturales o jurídicas, será necesario contar con la tarjeta profesional de abogado, que solo se otorgará a quienes hayan aprobado el examen.*

Artículo 26. *Adiciónese un parágrafo al artículo 1° de Ley 1905 de 2018:*

Cada diez años los abogados deben acreditar su idoneidad en el ejercicio de la profesión, para que su tarjeta profesional pueda ser refrendada. A partir de la fecha de grado, cada diez años los abogados deben presentar y superar un Examen de Estado que para tal efecto diseñe el Consejo Superior de la Judicatura.

Se entenderá aprobado el Examen de Estado cuando el resultado supere la media del puntaje nacional de la respectiva prueba. En el resultado individual de cada examen, el CSJ señalará la representación porcentual del puntaje obtenido sobre la media nacional.

El abogado que no aprueba el examen, se podrá presentar en las siguientes convocatorias que señale el CSJ hasta tanto obtenga el porcentaje mínimo exigido.

De esta forma, buscamos recuperar la dignidad y credibilidad en los profesionales del derecho garantizando no solo la sanción sino también la reparación de tal forma que avancemos de un sistema retributivo a uno restaurativo de los derechos y patrimonio de los afectados.

III. Estímulo a la Conciliación Extrajudicial Contencioso Administrativa

A efectos de fortalecer el mecanismo de conciliación extrajudicial, se sugieren las siguientes modificaciones de rango legal.

Artículo 27. *Agréguense un párrafo al artículo 2^o24 de la Ley 678 de 2001:*²⁵

²⁴ Artículo 2°. *Acción de repetición.* La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o exservidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial. (Nota 1: Las expresiones señaladas con negrilla en este inciso fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-484 de 2002. Nota 2: Las expresiones subrayadas fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-338 de 2006). No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o exservidor público o el particular investido de funciones públicas podrá ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición. (Nota: Este inciso fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-484 de 2002).

Parágrafo 1°. Para efectos de repetición, el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales, por lo tanto estarán sujetos a lo contemplado en esta ley.

²⁵ *Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.*

Parágrafo 2°. Cuando el reconocimiento indemnizatorio provenga de una conciliación o de cualquier otro método alternativo de solución de conflictos reconocido por la legislación, no se podrá repetir ni llamar en garantía a los servidores públicos que autorizaron dicho arreglo, desde que su actuación haya respetado los criterios y parámetros fijados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

El uso de la conciliación u otro método alternativo de solución de conflictos no será estimado como una actuación antijurídica, aunque reconozca daños causados a partir de conductas de la administración que sí lo hayan sido.

El Estado solo podrá repetir contra los servidores públicos que con sus conductas antijurídicas dolosas o gravemente culposas, dieron lugar a dicho reconocimiento patrimonial.

Artículo 28. *Agréguense los siguientes numerales al artículo 6° del Decreto-ley 4085 de 2011*²⁶.

4. Lineamientos para la aplicación de los métodos alternativos de solución de conflictos

Para la aplicación de los métodos alternativos de solución de conflictos la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado proferirá lineamientos de obligatoria observancia para las entidades públicas, en donde, basados en la identificación de las causas frecuentes de condena al Estado, fijará los criterios para la valoración del daño indemnizable y los parámetros en que las entidades públicas podrán llegar a un arreglo conciliatorio, los que tendrán en cuenta la probabilidad de obtener un fallo adverso, de manera que el acuerdo conciliatorio reporte un beneficio para el patrimonio público.

5. *En aquellas entidades públicas en donde sea obligatorio contar con un Comité de Conciliación de conformidad con la Ley, dicho cuerpo estará presidido por un agente de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, quien, en conjunto con los servidores del nivel directivo y el jefe de control interno que lo integren, velarán porque las decisiones que allí se adopten se encuentren conformes con los lineamientos de obligatorio cumplimiento proferidos por la Agencia.*

Con las anteriores propuestas se busca fomentar el uso de la conciliación y de los demás métodos alternativos de solución de conflictos, de manera que quede claro que, por el solo hecho de acudir a ellos, los servidores no se verán expuestos a la acción de repetición, desde que sigan para el efecto los parámetros fijados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la que, igualmente, se le precisan competencias para fijar criterios y hacer parte de los comités de contratación, con lo cual se busca unificar criterios en aras de

²⁶ *Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.*

la juridicidad de las decisiones y la tutela del patrimonio público.

IV. Fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado - Institucionalidad

Con este artículo se persigue que la Defensa Jurídica del Estado sea apoyada por abogados especializados bajo la dirección estratégica de una entidad dotada de las herramientas para el efecto. Estos profesionales, sean de planta, o ya contratados por prestación de servicios, podrán poner a disposición de las distintas entidades públicas, lo que se materializará a través de un convenio interadministrativo, en el que las partes aúnan recursos y esfuerzos con miras a contar con servicios profesionales calificados.

Artículo 29. *Agréguese el siguiente numeral al artículo 6° del Decreto-ley número 4085 de 2011:*

7. *La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, tendrá a su cargo la dirección de la defensa y representación judicial y administrativa de las entidades públicas.*

Para estos efectos, contará dentro de su planta de personal con abogados calificados para el ejercicio de estas labores, y podrá crear un listado de asesores externos calificados en donde se registrarán profesionales idóneos para la defensa de los intereses del Estado.

La Agencia podrá contratar a asesores externos para la representación judicial o administrativa de las entidades públicas, pudiendo poner a disposición de las distintas entidades del Estado sus servicios, lo que será realizada a través de la celebración de los convenios interadministrativos de que trata el artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Igualmente, la Agencia podrá poner a disposición de las entidades los servicios de los abogados que pertenezcan a su planta de personal.

V. Reforma al Estatuto Arbitral

Hace seis años se expidió en nuestro país un nuevo Estatuto Arbitral que unificó los regímenes sobre la materia y propendió por hacer más flexible el trámite arbitral. Precisamente en torno a la aplicación de la Ley 1563 de 2012, estadísticas internas de las institucionales prestadoras del servicio arbitral reportan un crecimiento en la cuantía de las disputas ahí ventiladas y un aumento persistente en el número de casos. Oportuno es también señalar que debido a la instauración de la figura del llamado control de legalidad que impone la carga a los árbitros de subsanar irregularidades procesales que hubieren podido darse dentro del proceso o a las partes de revelarlas, se viene presentando una evidente disminución de la prosperidad del recurso de anulación contra laudos arbitrales.

No obstante el anterior panorama, el término para que una controversia se dirima ante la justicia arbitral, sigue siendo considerablemente amplio, y en promedio superior a los dieciséis meses.

No merece discusión alguna señalar que el arbitraje debe poseer como característica esencial la celeridad, producto de etapas procesales expeditas que permitan reducir de manera significativa el tiempo requerido para la expedición del laudo arbitral. Por ello, en aras de imprimir aún más celeridad en el trámite de estos asuntos, este proyecto de ley propone realizar una modificación normativa al actual Estatuto Arbitral.

Una vez aprobada esta iniciativa resultará una realidad que el tiempo de duración de los trámites arbitrales no resulte superior realmente a los doce meses, garantizando la resolución eficiente de las disputas que se diriman por ese mecanismo.

Bajo estos lineamientos se propone una reforma al Estatuto Arbitral que introduzca diversos mecanismos destinados a acelerar este trámite. Dicha reforma incumbe principalmente a estos aspectos:

- 6.1. Eliminación dentro del arbitraje de las figuras de sustitución de la demanda y reforma a la demanda.

Artículo 30. *El artículo 21 de la Ley 1563 de 2012 quedará así:*

Traslado y contestación de la demanda. *De la demanda se correrá traslado por el término de veinte (20) días. Vencido este, se correrá traslado al demandante por el término de cinco (5) días, dentro de los cuales podrá solicitar pruebas adicionales relacionadas con los hechos en que se funden las excepciones de mérito.*

Es procedente la demanda de reconvencción pero no las excepciones previas, los incidentes, la sustitución de la demanda ni la reforma a la demanda. Salvo norma en contrario, los árbitros decidirán de plano toda cuestión que se suscite en el proceso.

- 6.2. Limitar además su tiempo de duración, el número de ocasiones en las que las partes puedan solicitar suspensiones.

Artículo 31. *El artículo 11 de la Ley 1563 de 2012 quedará así:*

Artículo 11. Suspensión. *El proceso se suspenderá por solicitud de ambas partes con la limitación temporal prevista en esta ley y, además, desde el momento en que un árbitro se declare impedido o sea recusado, y se reanudará cuando se resuelva al respecto.*

Igualmente, se suspenderá por inhabilidad, renuncia, relevo o muerte de alguno de los árbitros, hasta que se provea a su reemplazo.

Al término del proceso se adicionarán los días de suspensión, así como los de interrupción por causas legales. En todo caso, las partes o sus apoderados no podrán solicitar la suspensión del proceso por un tiempo que, sumado, exceda de ciento veinte (120) días, ni tampoco podrán solicitar suspensiones en más de tres ocasiones.

No habrá suspensión por prejudicialidad.

6.3. Instaurar la medida que si en un tribunal arbitral se supera la duración de catorce meses, los árbitros perderán automáticamente el 20% de sus honorarios.

Artículo 32. El artículo 26 de la Ley 1563 de 2012 quedará así:

Artículo 26. Límite de los honorarios y partida de gastos. Los árbitros tendrán como suma límite para fijar los honorarios de cada uno, la cantidad de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (1.000 smlmv). El Gobierno nacional reglamentará las tarifas de honorarios y gastos.

En caso de árbitro único, los honorarios podrán incrementarse hasta en un cincuenta por ciento.

Los honorarios del secretario no podrán exceder de la mitad de los de un árbitro.

Cuando no fuere posible determinar la cuantía de las pretensiones, los árbitros tendrán como suma límite para fijar los honorarios de cada uno, la cantidad de quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (500 smlmv).

En caso de que el laudo arbitral sea expedido en un término superior a los catorce (14) meses luego de realizada la audiencia de instalación, automáticamente los árbitros perderán una partida de sus honorarios equivalente a un veinte (20)%, monto que deberá ser retornado a las partes.

6.4. Reducir los términos de aceptación del encargo arbitral y para la instalación del tribunal arbitral.

Artículo 33. Los artículos 14 y 20 de la Ley 1563 de 2012 quedarán así:

Artículo 14. Integración del tribunal arbitral. Para la integración del tribunal se procederá así:

1. Si las partes han designado los árbitros, pero no consta su aceptación, el director del centro de arbitraje los citará por el medio que considere más expedito y eficaz, para que se pronuncien en el término de dos (2) días. El silencio se entenderá como declinación.

Este mismo término y el efecto concedido al silencio, se aplicará para todos los eventos en que haya designación de árbitro y este deba manifestar su aceptación.

2. Si las partes no han designado los árbitros debiendo hacerlo, o delegaron la designación, el director del centro de arbitraje requerirá por el medio que considere más expedito y eficaz a las partes o al delegado, según el caso, para que en el término de cinco (5) días hagan la designación.

3. Si las partes delegaron al centro de arbitraje la designación de todos o alguno o varios de los árbitros, aquella se hará por sorteo dentro de los cinco (5) días siguientes a la solicitud de cualquiera de ellas.

4. *En defecto de la designación por las partes o por el delegado, el juez civil del circuito, a solicitud de cualquiera de las partes, designará de plano, por sorteo, principales y suplentes, de la lista de árbitros del centro en donde se haya radicado la demanda, al cual informará de su actuación.*

5. *De la misma forma se procederá siempre que sea necesario designar un reemplazo.*

6. *Las partes, de común acuerdo, podrán reemplazar, total o parcialmente, a los árbitros con anterioridad a la instalación del tribunal.*

Artículo 20. Instalación del tribunal. Aceptada su designación por todos los árbitros y, en su caso, cumplidos los trámites de recusación y reemplazo, el tribunal arbitral procederá a su instalación, en audiencia para la cual el centro de arbitraje fijará día y hora. Una vez culminado dicho trámite dicha audiencia deberá ser fijada por el centro en un término no superior a los siete (7) días hábiles.

Si alguno de los árbitros no concurriere, podrá presentar excusa justificada de su inasistencia dentro de los tres (3) días siguientes. Si no presentare dicha excusa o, si presentada, no concurriere en la nueva fecha, se procederá a su reemplazo en la forma prevista en la presente ley.

En la audiencia de instalación el centro de arbitraje entregará a los árbitros el expediente.

El tribunal elegirá un Presidente y designará un Secretario, quien deberá manifestar por escrito su aceptación dentro de los cinco (5) días siguientes, y será posesionado una vez agotado el trámite de información o de reemplazo.

Sin perjuicio de lo que luego haya de decidir el tribunal sobre su propia competencia en la primera audiencia de trámite, la admisión, la inadmisión y el rechazo de la demanda se surtirán conforme a lo previsto en el Código de Procedimiento Civil. El tribunal rechazará de plano la demanda cuando no se acompañe prueba de la existencia de pacto arbitral, salvo que el demandante invoque su existencia para los efectos probatorios previstos en el parágrafo del artículo 3°. En caso de rechazo, el demandante tendrá un término de veinte (20) días hábiles para instaurar la demanda ante el juez competente para conservar los efectos derivados de la presentación de la demanda ante el centro de arbitraje.

El poder para representar a una cualquiera de las partes en la audiencia de instalación incluye además de las facultades legales que se le otorgan, la facultad para notificarse de todas las determinaciones que adopte el tribunal en la misma, sin que se pueda pactar lo contrario.

6.5. Eliminación de la audiencia de conciliación dentro del trámite arbitral, que solo será realizada si ambas partes la piden de común acuerdo.

Artículo 34. El artículo 24 de la Ley 1563 de 2012 quedará así:

Artículo 24. Audiencia de conciliación. *Vencido el término de traslado de las excepciones de mérito propuestas contra la demanda inicial o la de reconvenición, o contestadas sin que se hubieren propuesto excepciones, o vencido sin contestación el término de traslado de la demanda, siempre y cuando medie solicitud expresa de ambas partes, el tribunal señalará día y hora para celebrar la audiencia de conciliación, a la que deberán concurrir tanto ellas como sus apoderados.*

En la audiencia de conciliación el tribunal arbitral instará a las partes a que resuelvan sus diferencias mediante conciliación, para lo cual podrá proponerles fórmulas, sin que ello implique prejuzgamiento. Si las partes llegaren a una conciliación, el tribunal la aprobará mediante auto que hace tránsito a cosa juzgada y que, en caso de contener una obligación expresa, clara y exigible, prestará mérito ejecutivo.

El Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrán intervenir activamente en la audiencia con el fin de lograr que las partes concilien sus diferencias y expresar sus puntos de vista sobre las fórmulas que se propongan.

En caso de ser requerida la duración de esta etapa del proceso no podrá en ningún caso ser superior a los quince (15) días hábiles.

VI. Eficiencia Judicial

La administración de justicia se encuentra entre otras caracterizada por no existir plena certeza sobre el tiempo que va a tardar una decisión judicial, registrándose uno de los peores resultados dentro de América Latina en el índice especializado Doing Business (2016). Adicionalmente, la multiplicidad de recursos que pueden formularse en los diferentes procesos atenta contra la celeridad en la administración de justicia e incentiva comportamientos dilatorios.

Un estudio de la ANIF en materia de costos y eficiencia de la Rama Judicial exhibe que el gasto en justicia no se refleja en la evacuación adecuada de procesos y que producto de la morosidad judicial la carga de procesos ha aumentado (Clavijo, Sergio. ANIF, 2011).

La expedición del Código General del Proceso generó una simplificación de los procesos judiciales pero no significó un avance en materia de reducción de la alta dosis de recursos que pueden formularse frente a las decisiones de impulso del trámite o a las sentencias.

Ante ello resulta deseable que los tiempos de definición de los litigios por parte de la administración de justicia sean previsibles, y en todo caso asegurar la resolución rápida de las controversias, dándole un valor real y no relativo

a la cosa juzgada. Ello impone la modificación normativa al proceso general para imprimirle predictibilidad, agilidad y rescatar el efecto de la cosa juzgada.

Este proyecto de ley se encamina entonces a lograr una mayor celeridad de los procesos mediante la reducción de los recursos ordinarios y extraordinarios contra las decisiones judiciales.

Artículo 35. *Los autos se resolverán de plano y sin posibilidad de ejercer recursos en su contra.*

Artículo 36. *La nulidad de una providencia tendrá siempre que alegarse a más tardar dentro del día siguiente a la notificación del auto respectivo o inmediatamente si la actuación es en audiencia. El auto que la decida no será susceptible de ningún recurso. Las irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente.*

Artículo 37. *Las disposiciones de este capítulo se aplicarán a los procesos radicados después de su entrada en vigencia y a los procesos en curso en los cuales no se encuentren en trámite recursos.*

VII. Impacto fiscal

Este proyecto de ley no genera impacto fiscal por no ordenar gastos, ni establecer concesiones o beneficios tributarios, Las propuestas realizadas son modificaciones normativas en materia procedimental o de otra índole que no implica erogación de recursos públicos.

En los anteriores términos ponemos a disposición de los honorables miembros del congreso de la República el contenido del proyecto de ley para los efectos pertinentes.

Este Proyecto de Ley no genera impacto fiscal por no ordenar gastos, ni establecer concesiones o beneficios tributarios. Las propuestas realizadas son modificaciones normativas en materia procedimental o de otra índole que no implica erogación de recursos públicos.

En los anteriores términos ponemos a disposición de los Honorables miembros del Congreso de la República el contenido del Proyecto de Ley para los efectos pertinentes.

ELBERT DIAS BARRANTO

Cezar Lombardi

Alonso Zeller

WIVELCALUIS

Impacto Fiscal

En los anteriores términos ponemos a disposición de los Honorables miembros del Congreso de la República el contenido del Proyecto de Ley para los efectos pertinentes.

Jose David Lopez

Jose David Lopez

Carlos Abraham Jarama

Amorato Bernabé

Jose Ignacio Mesa

H/R Antioquia

NOBENA HURTADO

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día ____ del mes ____ del año 2018 se radicó en este Despacho el **Proyecto de ley número 107** con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: ____.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL
TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 107 de 2018 Senado**, “*por medio de la cual se reforma la justicia, se modifica el Código de Procedimiento Penal, Código Disciplinario del Abogado, el Estatuto Arbitral, el Código General del Proceso, la Ley 1905 de 2018, se estimula la conciliación extrajudicial contencioso administrativa, se adicional la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones*”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Daira Galvis Méndez, Claudia Castellanos, Germán Varón Cotrino, Armando Benedetti Villaneda, José Luis Pérez Oyuela, Carlos Abraham Jiménez, Rodrigo Lara Restrepo* y los honorables Representantes *Alonso José del Río Cabarcas, Norma Hurtado Sánchez, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Élbort Díaz Lozano, José Luis Pinedo Campo, César Lorduy Maldonado, David Ernesto Pulido Novoa, José Daniel López Jiménez, Ángela Patricia Sánchez Leal, Ciro Fernández Núñez, Jaime Rodríguez Contreras, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Óscar Camilo Arango Cárdenas, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Jairo Humberto Cristo Correa, José Ignacio Mesa Betancur, Jhon Arley Murillo*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA -

Agosto 28 de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y

envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2018
SENADO**

por medio del cual se establece la inclusión educativa de personas con dislexia, Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) y otras dificultades de aprendizaje (DA).

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho a la educación inclusiva de personas con Dislexia, Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (DAH) y otras Dificultades de Aprendizaje (DA), en todos los niveles del sistema educativo.

Artículos 2°. *Definición.* Entiéndase por Dificultad de Aprendizaje, aquella afectación de los procesos cognitivos relacionados con el lenguaje, la lectura, la escritura y el cálculo matemático en sus diferentes niveles, entre otras causas por alteraciones neurobiológicas.

Artículo 3°. *Autoridad Competente.* Será el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y de la Protección Social los encargados de reglamentar y velar por el cumplimiento de la presente Ley.

Artículo 4°. *Política de articulación Integral Salud - Educación.* El Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud deberán realizar a través de sus estrategias de articulación intersectorial, una política integral encaminada a satisfacer a plenitud el derecho a la educación de aquellas personas con Dislexia, Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) y otras Dificultades de Aprendizaje, conforme a los postulados planteados en el artículo 5° de la presente ley.

Dentro de la reglamentación por parte del Ministerio de Educación y del Ministerio de Salud y de la Protección Social, deberán cumplir con los postulados contemplados en la presente ley.

Artículo 5°. *Postulados.* Con el fin de crear una política integral vinculante, la regulación de que trata el artículo 3° de la presente Ley, deberá desarrollar los siguientes aspectos:

1. Generar instrumentos y orientaciones para promover la detección temprana de personas con Dislexia, Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) y otras Di-

facultades de Aprendizaje (DA), tanto en las modalidades de educación inicial y atención a la primera infancia como en las instituciones educativas de preescolar y básica primaria.

2. En los procesos de formación docente, tanto inicial como en servicio, se establecerán programas de capacitación que favorezcan el desarrollo de habilidades en los docentes para la observación y registro de alertas, en la identificación temprana Dislexia, Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) y de otras dificultades de aprendizaje.
3. Flexibilizar las metodologías de evaluación de cada institución, colegio y universidad del orden público y privado para personas con Dislexia, Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) y de otras Dificultades de Aprendizaje (DA), con el fin de que existan diferentes mecanismos que puedan evidenciar los avances y logros en las metas de aprendizaje.
4. Coordinar junto con las entidades territoriales campañas de concientización sobre Dislexia, Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) y otras Dificultades de Aprendizaje.
5. Instar a las instituciones educativas a generar estrategias de promoción d derechos y prevención de situaciones de acoso escolar, en el marco de la ruta de atención a la convivencia escolar, planteada por la Ley 1620 de 2013.
6. Promover la vinculación de las familias a través de programas de capacitación para generar espacios de información, formación y articulación de esfuerzos para reforzar la confianza del niño en sí mismo y mejorar el aprendizaje de los estudiantes.

Parágrafo. Los Ministerios de Educación y de Salud y de la Protección Social reglamentarán el presente artículo en un término no mayor a doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 6°. Flexibilidad Metodológica. Las instituciones educativas procurarán adaptar sus metodologías académicas con el fin de ofrecer condiciones equitativas e incluyentes de educación a la población con DA. Lo anterior deberá desarrollarse con los siguientes principios:

1. Detección temprana y enfoque preventivo.
2. Prevención y tratamiento contra la discriminación y matoneo (bullying).
3. Política de educación incluyente.

Artículo 7°. El Ministerio de Salud y de la Protección Social reglamentará los procedimientos para realizar una detección temprana, certificar y registrar el grado de DA, y realizar los tratamientos integrales tendientes a tratar estos pacientes. El Ministerio de Educación incorporará la categoría

de “Dificultades de Aprendizaje”, el cual incluirá el dictamen médico en los diferentes sistemas integrados de información que se manejan a nivel nacional para controlar los procesos de matrículas en educación básica y media, con el propósito de tener información sobre esta característica de la población y hacer el seguimiento respectivo.

Artículo 8°. Para asegurar la efectiva implementación de la política de articulación integral salud - educación, asegurando su desarrollo y ejecución se integrará una instancia interinstitucional de coordinación y seguimiento de las políticas públicas encaminadas a garantizar el derecho a la educación de las personas que tienen Dislexia, Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) y de otras Dificultades de Aprendizaje (DA) denominada Consejo de Coordinación y Seguimiento. Esta instancia estará conformada por:

1. El Ministro de Educación Nacional.
2. El Ministro de Salud y de la Protección Social.
3. Un delegado del gremio de los educadores.
4. Un delegado del gremio de la salud.
5. Un delegado de los padres de familia.

La participación en este Consejo solo podrá ser delegada en los señores Viceministros de cada cartera. Los Ministerios de Educación y de Salud y de la Protección Social en uso de sus facultades reglamentarias determinarán la organización, integración, conformación y reglamentos, de dicho Consejo y determinarán su coordinación y demás funciones. Dichos Ministerios deberán realizar, anualmente, un informe disponible al público, acerca del estado de la educación para personas con dislexia y otras Dificultades de Aprendizaje (DA), estadísticas, avances y demás resultados de gestión anual.

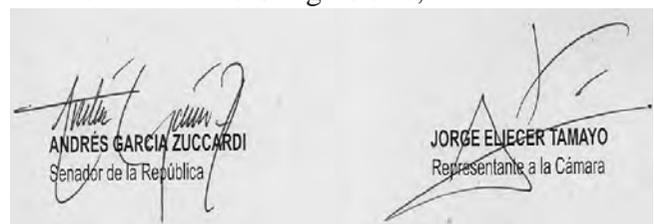
Parágrafo. Para la elección del delegado de los padres de familia, las asociaciones de padres designarán a un representante por departamento, los cuales se reunirán una vez al año para designar al delegado que hará parte del comité.

Artículo 9°. El Consejo de Coordinación y Seguimiento definirá las pautas para otorgar un galardón anual que permita resaltar las buenas prácticas de inclusión educativa con el fin de promover la educación incluyente, de calidad y no discriminatoria.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las demás disposiciones.

Cordialmente,

Los honorables Congresistas,



ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República

JORGE ENJECER TAMAYO
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

El presente proyecto corresponde a una iniciativa presentada anteriormente por los honorables Senadores Andrés García Zuccardi y Jimmy Chamorro; y los honorables Representantes a la Cámara Héctor Javier Osorio y Jorge Eliécer Tamayo, la cual fue radicada en la Secretaría General del Senado de la República el día 21 de julio de 2016 y posteriormente se unieron a la iniciativa legislativa los honorables Representantes a la Cámara Alonso del Río, Berner Zambrano, Élbort Díaz Lozano, Jaime Buenahora, Lucy Contento y Wílmer Carrillo; el proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 545 de 2016. Remitido a la Comisión Sexta del Senado, en donde la Mesa Directiva designó como ponente para primer debate al honorable Senador Andrés García Zuccardi como autor de la iniciativa.

Se publicó la ponencia para primer debate en la *Gaceta del Congreso* número 852 de 2016; y en la sesión del 25 de octubre de 2016 de la Comisión Sexta del Senado de la República fue discutido y aprobado el proyecto de ley.

Para segundo debate, fue designado nuevamente el honorable Senador Andrés García Zuccardi; quien presentó ponencia para segundo debate, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* 486 de 2017; el proyecto fue anunciado para Plenaria de Senado el día 30 de mayo de 2017, se creó una subcomisión para el estudio del proyecto de ley la cual estuvo conformada por los honorables Senadores Andrés García Zuccardi, Rosmary Martínez, Senén Niño, María del Rosario Guerra e Iván Duque, fue discutido y aprobado en su integridad el día 31 de mayo de 2017, como consta en el Acta 79 de Plenaria de Senado.

El proyecto fue remitido para continuar con su trámite a la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 7 de junio de 2017. Remitido a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, en donde la Mesa Directiva designó como ponentes para primer debate a los honorables Representantes Jorge Eliécer Tamayo y Héctor Javier Osorio.

Durante el desarrollo del proyecto de ley, se solicitaron conceptos al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Salud y Protección Social; en donde solo emitió concepto el Ministerio de Educación Nacional; en donde se hacen una serie de recomendaciones frente al articulado.

La ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1149 de 2017, y tuvo su discusión y aprobación en la sesión del 10 de abril de 2018 de la Comisión Sexta de Cámara, sin presentar modificación alguna en el texto propuesto, pero se dejaron una serie de constancias por parte del honorable Representante Carlos Guevara, para que

fueran revisadas en la elaboración de la ponencia para segundo debate.

Para segundo debate, se designaron nuevamente los honorables Representantes a la Cámara Jorge Eliécer Tamayo y Héctor Javier Osorio. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 y el artículo 162 de la Constitución Política, la iniciativa fue archivada por tránsito de legislatura.

En la presente legislatura se insta al Congreso a dar el trámite correspondiente debido a la importancia de esta iniciativa para el sistema educativo colombiano.

2. CONTEXTUALIZACIÓN

En Colombia muchas son las personas que en la actualidad sufren de dificultades de aprendizaje, aproximadamente el 15%¹ tiene problemas de aprendizaje, lo que conlleva a concluir falta de rendimiento, indisciplina y falta de concentración en los estudiantes.

En la actualidad no hay una ley que trate específicamente las dificultades del aprendizaje y las formas de prevenirlo, por lo cual, es necesario que desde el Congreso de la República llevemos a cabo una ley que pueda suplir las necesidades de las personas que en la actualidad tienen estas dificultades de aprendizaje.

“El 60 por ciento de los niños en Colombia tienen problemas de lectoescritura. Una investigación de la Universidad de La Sabana, reveló que el 60 por ciento de los niños que ingresan al sistema escolar en la primera etapa tienen problemas de lectoescritura, por lo que propuso un “revolcón” en el método de enseñanza.

Rosa Julia Guzmán, directora de la línea de investigación de infancia, explicó que los menores que cursan entre transición y segundo de primaria enfrentan esta dificultad, que a su vez se convierte en un problema de salud pública en la medida en que son remitidos por los docentes a terapias de lenguaje y hasta psicológicas. La investigación realizada con un grupo de niños menores de 8 años, demostró que los niños están teniendo serias dificultades en lectura y escritura por culpa del modelo básico de enseñanza.

Según Guzmán, el estudio pretende que en el modelo educativo deje de importar tanto el aprendizaje de lo motriz y el juego en los niños, que es sistema predominante en la enseñanza primaria.

La Asociación Colombiana de Educación Preescolar avaló las cifras y las atribuyó en parte a la mala preparación de los docentes.

La presidenta de la asociación Marta Valencia dijo que ya se está trabajando con los maestros

¹ Revista *Semana* Online, 30 de julio de 2013. <http://www.semana.com/opinion/articulo/losproblemas-aprendizaje/62229-3>

en replantear el modelo pedagógico, para que el aprendizaje no se agote solo con el juego con los niños.

Víctor Vergara, docente especializado en preescolar, dijo que hay normas del Ministerio de Educación que limitan la profundización en la enseñanza de los niños y que establece un modelo más lúdico en la primera etapa.

Por eso un grupo de profesores propuso que la formación de los niños quede en manos de un solo docente hasta segundo de primaria para que haya un acompañamiento.

La viceministra de Educación Básica, Juana Inés Díaz, dijo que los problemas no se le pueden atribuir a normas sino a la metodología y a la preparación de los docentes. Anunció que en los próximos meses se realizarán talleres con los docentes de primer grado con un modelo brasileño para reducir las cifras de deserción y repetición en los niños².

3. MARCO LEGAL

3.1 MARCO CONSTITUCIONAL

El presente proyecto de ley se basa en los siguientes artículos constitucionales:

- *Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.*

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

- *Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.*

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

- *Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoria-*

les y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.

- *Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

- *Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.*

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica.

La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Las <sic> integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.

² Caracol Radio, siete de julio 2007. http://caracol.com.co/radio/2007/07/12/nacional/1184237340_452758.html

3.2 MARCO LEGAL

El presente proyecto de ley también se basa en la Ley 115 de 1994 en los siguientes artículos:

Artículo 1°. Objeto de la Ley. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.

De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.

Artículo 46. Integración con el Servicio Educativo. La educación para personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, cognoscitivas, emocionales o con capacidades intelectuales excepcionales, es parte integrante del servicio público educativo.

Los establecimientos educativos organizarán directamente o mediante convenio, acciones pedagógicas y terapéuticas que permitan el proceso de integración académica y social de dichos educandos.

El Gobierno nacional expedirá la reglamentación correspondiente.

Parágrafo 1°. Los Gobiernos nacional y de las entidades territoriales podrán contratar con entidades privadas los apoyos pedagógicos, terapéuticos y tecnológicos necesarios para la atención de las personas a las cuales se refiere este artículo, sin sujeción al artículo 8° de la Ley 60 de 1993, hasta cuando los establecimientos estatales puedan ofrecer este tipo de educación.

Parágrafo 2°. Las Instituciones Educativas que en la actualidad ofrecen educación para personas con limitaciones, la seguirán prestando, adecuándose y atendiendo los requerimientos de la integración social y académica, y desarrollando los programas de apoyo especializado necesarios para la adecuada atención integral de las personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas o

mentales. Este proceso deberá realizarse en un plazo no mayor de seis (6) años y será requisito esencial para que las instituciones particulares o sin ánimo de lucro puedan contratar con el Estado.

3.3 MARCO JURISPRUDENCIAL

Es muy clara la normatividad colombiana en establecer que existe autonomía de pénsum y de autorregulación de las universidades; sin embargo, frente a estos casos, la Corte Constitucional ha manifestado que esta autonomía tiene ciertas restricciones las cuales deben ajustarse al ordenamiento jurídico y al Estado Social de Derecho, así como también al interés general y el bien común, al respecto la Corte Constitucional bajo su fallo de Tutela T-1073 de 2016 determinó lo siguiente:

(...)

“3.2. La autonomía universitaria

La autonomía universitaria se fundamenta en la libertad que tienen las universidades de regular las relaciones que surgen en desarrollo de la actividad académica, pudiendo establecer un conjunto de disposiciones que regirán a su interior, en todos sus aspectos académicos, administrativos y financieros.

En criterio de esta corporación, se ha considerado que la autonomía universitaria es “la capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior”³.

Por su parte, la Constitución Política en su artículo 69 reconoce en forma expresa la autonomía de los centros de educación superior, como una garantía para que las universidades puedan “darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley”.

Así, las universidades con fundamento en el principio de autonomía, encuentran respaldo en la escogencia y aplicación de las reglas que le permitirán autodeterminarse y cumplir con la misión y objetivos que les son propios, estableciendo una estructura y pautas administrativas acordes con su ideología, para cumplir con sus fines académicos.

Sin embargo, este principio de autonomía universitaria tampoco puede constituirse en un derecho absoluto, que desconozca las normas y pautas mínimas establecidas en el ordenamiento jurídico, sino que encuentra sus límites en el orden público, el interés general y el bien común, todo dentro de la preceptiva superior correspondiente”.

(...)

³ Sentencia T-310 de 6 de mayo de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero, 4 Magistrado Ponente, Alejandro Martínez Caballero.

En Sentencia T-515 de 15 de noviembre de 1995, la Corte señaló:

(...)

“La autonomía universitaria de manera alguna implica el elemento de lo absoluto. Dentro de un sentido general, la autonomía universitaria se admite de acuerdo a determinados parámetros que la Constitución establece, constituyéndose, entonces, en una relación derecho-deber, lo cual implica una ambivalente reciprocidad por cuanto su reconocimiento y su limitación están en la misma Constitución. El límite a la autonomía universitaria lo establece el contenido Constitucional, que garantiza su protección pero sin desmedro de los derechos igualmente protegidos por la normatividad constitucional”.

En consecuencia, el principio de la autonomía universitaria involucra derechos fundamentales como el de educación, libertad de cátedra y la participación, que son igualmente importantes a este”⁴.

Esta iniciativa trata de solucionar un problema que se ha venido identificando a nivel internacional como la Dislexia, los Trastornos por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) y otras Dificultades de Aprendizaje, que afecta a nuestros niños y que si no son identificados a tiempo pueden generar diferentes tipos de discriminación.

En Colombia, se ha venido adelantando diferentes procesos de inclusión como lo han sido la Ley 361 de 1997, “por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”, la Ley 762 de 2002, “por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”, suscrita en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el siete (7) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999)”; la Ley 1145 de 2007, “por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones”, 1346 de 2009, “por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006”; la Ley 1616 de 2013, “por medio de la cual se expide la ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones” y la Ley 1618 de 2013, “por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.

Como se observa, Colombia ha ratificado varios acuerdos internacionales y ha expedido una serie de normas en pro de la inclusión; y estas se han visto más enfocadas a grupos de personas

con discapacidad y no se ha desarrollado una política incluyente a otros problemas como la Dislexia o los Trastornos por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) y otras dificultades de Aprendizaje; a pesar que se ha creado una serie de responsabilidades a los diferentes Ministerios para este propósito.

Resaltamos dentro de la iniciativa legislativa a la Dislexia y los Trastornos por Déficit de Atención con Hiperactividad por cuanto son de los más recurrentes en el ámbito escolar, como lo evidencia el Ministerio de Salud y de la Protección Social en la Encuesta Nacional de Salud Mental del año 2015; abarcando de igual manera otros trastornos de aprendizaje que pueden presentarse como: déficit en procesamientos auditivos, visuales, disgrafía, discalculia, etc.

Es por eso que este proyecto, busca visibilizar esta situación y propende a que el Estado genere una política integral de inclusión directamente a tratar estos tipos de problemas.

Cordialmente,

Los honorables Congresistas,



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(arts. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 28 del mes agosto del año 2018 se radicó en este Despacho el **Proyecto de ley número 108** con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por honorable Senador Andrés G. Zuccardi y honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 108 de 2018 Senado**, “por medio del cual se establece la inclusión educativa de personas con Dislexia, Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) y otras Dificultades de Aprendizaje (DA)”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Andrés García Zuccardi* y el honorable Representante

⁴ Sentencia T-513 de 9 de mayo 1997, M. P. Jorge Arango Mejía.

Jorge Eliécer Tamayo Marulanda. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Agosto 28 de 2018

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 628 - Viernes, 31 de agosto de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA		
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO		Págs.
Proyecto de Acto legislativo número 15 de 2018 Senado, por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República.....		1
Proyecto de Acto legislativo número 16 de 2018 Senado, por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en su artículo 79 adicionando un inciso que prohíbe expresamente el ejercicio de Actividades de exploración y explotación Mineras en Ecosistemas de Páramo.		6
PROYECTOS DE LEY		
Proyecto de ley número 107 de 2018 Senado, por medio del cual se reforma la justicia, se modifica el Código de Procedimiento Penal, Código Disciplinario del Abogado, el Estatuto Arbitral, el Código General del Proceso, la Ley 1905 de 2018, se estimula la Conciliación Extrajudicial Contencioso Administrativa, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.....		15
Proyecto de ley número 108 de 2018 Senado, por medio del cual se establece la inclusión educativa de personas con dislexia, Trastorno por Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) y otras dificultades de aprendizaje (DA).....		34