



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 955

Bogotá, D. C., lunes, 30 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 17 DE 2019 SENADO

*por el cual se regula al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses como órgano autónomo e independiente.*

#### I. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El presente proyecto de acto legislativo tiene como finalidad modificar la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (en adelante INMLyCF), como un ente de carácter independiente y autónomo, constituido como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeta a un régimen especial.

Esta modificación constitucional promoverá en el INMLyCF la imparcialidad y la independencia necesaria, pues al ser la entidad encargada del soporte técnico y científico de la administración de justicia en las ciencias forenses requiere que se brinden las garantías necesarias para todas las partes en el proceso sin injerencia alguna de cualquier presión de carácter político.

En este sentido, las modificaciones aquí consignadas buscan lograr mayor transparencia en el ejercicio de la administración de justicia; mejorar la percepción ciudadana de la legitimidad del sistema y del rol del INMyCF y asegurar el disfrute de los derechos derivados del principio de igualdad en la administración de justicia; el derecho a la defensa, el derecho al debido proceso y la imparcialidad.

### II. BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

En el año 1892 mediante la Ley 100, se crea el servicio de Medicina Legal de Cundinamarca con sede en Bogotá, el cual prestaba servicios de necropsias, química y toxicología.

Posteriormente en 1914, la Ley 53 organizó el servicio de medicina legal en el país, reafirmó la oficina central de Bogotá y autorizó la creación de despachos médico-legales en cada una de las capitales de los departamentos, facultando a los alcaldes municipales para que inscribieran profesionales como médicos legistas en sus respectivas jurisdicciones. Incluso la Ley 42 de 1945 dispuso que el Instituto en Bogotá fuera el rector de medicina legal a nivel nacional.

En sus inicios, fue dependencia del Ministerio de Gobierno hasta la creación del Ministerio de Justicia en 1944 y luego mediante Decreto 1716 de 1960, entró a ser parte de la División de Medicina Legal e Investigaciones Forenses del Ministerio de Justicia.

En el año 1987, a través del Decreto 055 pasó de División de Medicina Legal e Investigaciones Forenses a Dirección General del Ministerio de Justicia.

Con la Reforma Constitucional de 1991 se crea la Fiscalía General de la Nación y la Dirección Nacional de Medicina Legal del Ministerio de Justicia, con sus dependencias seccionales, se adscribe a la misma en forma de establecimiento público y con el Decreto 2699 de 1991, se estructura el servicio nacional bajo la dirección del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Ese Decreto impuso que la nominación

del director general quedaba en cabeza de la junta directiva del Instituto, presidida por el Fiscal General de la Nación, y con representación de la Presidencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, el Ministro de Justicia, el Ministro de Salud y el Presidente de la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina.

La Ley 938 de 2004 modificó la estructura del Instituto y determinó que el Director General ya no sería nombrado por la junta directiva, sino que su designación la haría el Fiscal General de la Nación, lo que conlleva a que el jefe del proceso acusatorio, en los términos empleados por el Profesor César Augusto Giraldo en su artículo “Medicina Legal en Colombia. Crónica de un Centenario y de sus Antecedentes” año 2014; sea también el jefe de la investigación científica.

La Constitución de 1991 marcó el origen del INMLCF como un ente adscrito a la Fiscalía General de la Nación con autonomía técnica y administrativa, que no ha podido crecer ni desarrollarse al mismo ritmo que exige el sistema jurídico colombiano actual. Para el año 2004, el sistema penal migra hacia un sistema penal oral acusatorio lo que hace que la Fiscalía se transforme para asumir el reto, a diferencia de su entidad adscrita, la cual no creció ni se transformó como se requería.

Mientras la Fiscalía ha crecido exponencialmente en planta (estadística), infraestructura, cobertura, recursos, funciones y servicios, el INMLCF mantiene un estancamiento en términos de cobertura, (presencia en el 10% de los municipios del país), planta (en todo el país es de 2.089 funcionarios), recortes presupuestales y recursos mínimos para inversión.

Es innegable que los cambios de legislación en la última década en Colombia demandan una mayor operatividad del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en términos de soporte científico y técnico extendida a campos jurídicos no cubiertos inicialmente. La evidencia científica ha adquirido una importancia relevante no solamente para el ejercicio punitivo del Estado, sino para el acceso a la justicia de entidades de derecho privado y particulares en un escenario de equilibrio.

### III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

La división del INMyCF fue creada dentro de la estructura del Ministerio de Justicia hasta el año 1987, año en el cual se convirtió en la Dirección General del mencionado Ministerio en virtud del Decreto 0055 de 1987; naturaleza que se conservó hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, que, en su artículo transitorio 27, le asignó la

denominación de establecimiento público adscrito a la Fiscalía General de la Nación.

La idea con que fue concebido respondía en su momento a las necesidades del sistema penal colombiano y posteriormente al sistema penal acusatorio. Incluso su autonomía se venía abogando desde el año 1984, cuando la comisión encargada de elaborar los anteproyectos de reforma para reglamentar el Código de Procedimiento Penal; crear el cuerpo de policía judicial; revisar y reglamentar el estatuto de carrera, etc. (Ley 52 de 1984), la cual señaló que:

*“La propuesta ideal sería convertir al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses Colombiana en un establecimiento público, adscrito al Ministerio de Justicia que pudiese tener la suficiente independencia presupuestal y administrativa, con la cual se lograría dar mayor agilidad al auxilio pericial, con el fin de hacerlo más eficaz para la administración de justicia”<sup>1</sup>.*

La adscripción del Instituto a la Fiscalía General de Nación supone un límite en el ejercicio de la actividad científica no solo desde el apoyo que la administración de justicia requiere en su integridad sino en términos de la independencia y autonomía que el rigor científico supone.

En los últimos años ha crecido la desconfianza ante las labores científicas que realiza el INMyCF; esta desconfianza de la población colombiana se ha plasmado en la prensa nacional y opiniones de personajes relevantes al manifestarse sobre la relación existente entre la Fiscalía General de la Nación y el INMyCF. El periódico *El Tiempo*, al pronunciarse sobre el nombramiento del nuevo fiscal estableció que “tiene a su disposición docenas de equipos de interceptación e inteligencia, tiene un poder absoluto sobre el CTI y maneja a su antojo a Medicina Legal”<sup>2</sup>; Pablo Bustos, Director de la Red de Veedurías de Colombia, manifestó que “aquí existe un claro conflicto de intereses, motivo por el cual, el Fiscal debería declararse impedido. Nosotros interpondremos los recursos necesarios para que (sic) recusar al Fiscal en esta elección”<sup>3</sup>.

Uno de los ejemplos más ilustrativos de esta creciente desconfianza es el escándalo del repentino fallecimiento de Jorge Enrique Pizano, testigo del caso Odebrecht, caso en el que *El Espectador* manifestó que “hemos de creerle a Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses cuando dictamina que murió

<sup>1</sup> Sentencia C-1505/00, Corte Constitucional de Colombia, M. P. Doctor ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

<sup>2</sup> <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/paola-ochoa/el-nuevo-fiscal-columna-de-paola-ochoa-367302>

<sup>3</sup> <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/ultima-palabra-en-crisis-de-medicina-legal-la-tomara-el-fiscal-general-de-la-nacion-2808865>

de muerte natural por infarto fulminante, pero queda flotando cierta desconfianza luego de saber que su hijo Alejandro murió envenenado con cianuro tras beber de una botella de agua saborizada que encontró sobre el escritorio de su padre<sup>4</sup>, hecho que produjo la renuncia del Ex Director de Medicina Legal<sup>5</sup>, que posteriormente se postuló al cargo de libre nombramiento y remoción de asesor científico del fiscal<sup>6</sup>; esta y otras irregularidades en la labor del exdirector, produjeron denuncias por parte del Sindicato Sindemedilegal – Sindicato Nacional de Empleados del Instituto Nacional de Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses<sup>7</sup>.

*“Un error de ese tamaño podría comprometer todas las labores que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses ha realizado en este caso, que ha provocado una inusitada atención gracias a las grabaciones que Pizano hizo de conversaciones entre él y Néstor Humberto Martínez -cuando era abogado del Grupo Aval- sobre irregularidades que había encontrado en la concesionaria Ruta del Sol, en el cual eran socios Odebrecht y Episol”<sup>8</sup> (del Grupo Aval) (negrillas propias).*

Teniendo en cuenta lo anterior e independientemente de la labor técnica y científica que realicen profesionalmente los funcionarios del INMyCF, y de las medidas administrativas que se han tomado para combatir la corrupción dentro de la institución<sup>9</sup>; lamentablemente, se han presentado escándalos de corrupción relacionados con la aparente relación de subordinación que existe del INMyCF ante la Fiscalía General de la Nación, produciendo un aumento progresivo de la desconfianza de la ciudadanía ante la labor técnica científica del INMyCF.

En concordancia con esta situación, el informe de rendición de cuentas del año 2018, periodo en el que ocurrió el caso Pizano y año en el que el INMyCF estaba siendo centro de atención de la ciudadanía, se registraron 6 denuncias

de corrupción<sup>10</sup> y se registró un incremento de los procesos disciplinarios al interior de la institución<sup>11</sup>, cuyas causas están relacionadas con las irregularidades en los informes y las demoras de los mismos<sup>12</sup>.

**TABLA 1:**

**Tabla N°.13. Quejas Reclamos y Sugerencias años 2015 a 2018**

Año	MANIFESTACION					Variación % frente año anterior	Solicitud de información	TOTAL
	Quejas	Reclamos	Sugerencias	Denuncia corrupción	TOTAL			
2015	187	38	24		249		22	271
2016	358	27	32		417	67,47%	78	495
2017	225	38	18		281	-32,61%	471	752
2018	291	32	31	6	360	28,11%	880	1.240
Participación % año 2018	81%	9%	9%	2%	100%			

Fuente: Grupo Nacional de Servicio al Ciudadano y Oficina de Control Disciplinario Interno – Cálculos Oficina de Planeación

Nota: la variable Denuncia de corrupción- relacionada con ética y profesionalismos aparece en el año 2018, por tanto los años anteriores no tiene medición

**TABLA 2:**

**Tabla N°.16. Procesos disciplinarios - año 2016 a 2018**

TIPO DE PROCESO	AÑO			Participación % año 2018	Variación % Año 2018 vs. 2017
	2016	2017	2018		
Indagaciones	47	67	84	48,84%	25%
Investigaciones	78	64	85	49,42%	33%
Verbal	7	7	3	1,74%	-57%
<b>TOTAL</b>	<b>132</b>	<b>138</b>	<b>172</b>	<b>100,00%</b>	<b>25%</b>
variación % frente al año anterior		4,55%	24,64%		

**TABLA 3:**

**Tabla N°.18. Causas procesos disciplinarios**

SEDE	CAUSAS DE APERTURA DE PROCESOS DISCIPLINARIO
Nivel Central	Posibles irregularidades en trámites a solicitudes y respuestas extemporáneas a derechos de petición.
Regional Bogotá	Posibles irregularidades por no asistir a citaciones judiciales y pérdida de elementos probatorios, no contestación a autoridades judiciales
Regional Noroccidente	Presuntas irregularidades relacionadas con la mora, atraso e inconsistencias en informes periciales.
Regional Nororiental	Presuntas irregularidades atrasos en casos e inconsistencias en informes periciales, no respuesta oportuna a autoridades judiciales.
Regional Norte	Posibles irregularidades en solicitar dinero por servicios que presta el INML.
Regional Occidente	Posibles irregularidades por no dar respuesta oportuna a autoridades judiciales.
Regional Oriente	Presuntas irregularidades en informes y remisión de los mismos y por la no atención a los usuarios.
Regional Sur	Posibles irregularidades en la pérdida y mal manejo de material probatorio.
Regional Suroccidente	Presuntas irregularidades en la emisión de dictámenes periciales y no dar respuesta a autoridades judiciales.

Fuente: Oficina Control Disciplinario Interno – Cálculos Oficina de Planeación.

La Corte Constitucional en Sentencia C-1505/00 estableció que la decisión por la cual el constituyente decidió que el INMLyCF fuera una entidad adscrita a la Fiscalía responde a “la función que está llamado a cumplir uno y otro ente, puesto que si a la Fiscalía General de la Nación se le asignó la labor de investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los jueces y tribunales competentes (artículo 234 de la Constitución Política) y al Instituto la de prestar auxilio y soporte técnico a la administración de justicia. Resulta lógico que estos entes trabajen en coordinación para que el primero de ellos pueda efectuar en debida forma y con buen éxito su tarea,

<sup>10</sup> Ver Tabla 1 de quejas reclamos y sugerencias años 2015 a 2018.

<sup>11</sup> Ver Tabla 2 proceso disciplinarios-año 2016 a 2018.

<sup>12</sup> Ver Tabla 3 Causas de procesos disciplinarios.

<sup>4</sup> <https://www.elespectador.com/opinion/el-fiscal-general-y-la-llamada-delatora-columna-824773>

<sup>5</sup> <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/carlos-valdes-renuncio-la-direccion-de-medicina-legal-por-error-en-caso-pizano-articulo-830377>

<sup>6</sup> <https://colombianoindignado.com/exdirector-de-medicina-legal-carlos-valdes-seria-asesor-del-fiscal-martinez/>

<sup>7</sup> [https://caracol.com.co/radio/2018/12/23/judicial/1545593779\\_988802.html](https://caracol.com.co/radio/2018/12/23/judicial/1545593779_988802.html) Y <https://www.rcnradio.com/judicial/caso-pizano-no-es-el-unico-irregular-en-medicina-legal-afirma-javier-oviedo>

<sup>8</sup> <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/carlos-valdes-renuncio-la-direccion-de-medicina-legal-por-error-en-caso-pizano-articulo-830377>.

<sup>9</sup> <http://www.medicinalegal.gov.co/blog/-/blogs/combatiendo-la-corrupcion>

en aras de una adecuada y recta administración de justicia, como lo exige la Constitución”<sup>13</sup>. Sin embargo al existir una dependencia directa del ente investigador, como se ha demostrado hasta ahora, se rompe el principio de independencia y autonomía, que se requiere, por ejemplo, en el Sistema Penal Acusatorio en el que cualquiera de las partes puede solicitar los servicios técnicos forenses del INMLyCF.

En el presente proyecto de acto legislativo no se pretende que no exista una coordinación y cooperación entre la Fiscalía General de la Nación y el INMyCF; solo se propone que desde su naturaleza jurídica se garantice su autonomía e independencia para que se puedan realizar labores coordinadamente sin afectar la independencia de ambas instituciones.

Adicionalmente, la sentencia aclaró la posibilidad que tiene el Congreso de la República en virtud de la cláusula general de competencia otorgada por la Constitución Política en el artículo 150 numeral 7<sup>14</sup> de modificar la naturaleza del INMyCF.

Como soporte técnico y científico a la administración de justicia con el objetivo de que los jueces comprendan materias que no son de su conocimiento, y en razón del artículo 204 del Código de Procedimiento Penal que dispone que el INMyCF “prestará auxilio y apoyo técnico-científico en las investigaciones desarrolladas por la Fiscalía General de la Nación y los organismos con funciones de policía judicial. Igualmente, lo hará con el imputado o su defensor cuando estos lo soliciten”, debe procurar mantenerse imparcial para facilitar la labor de los abogados, defensores, Fiscalía y del juez cuando estos lo requieran.

Cabe recordar que la Fiscalía General de la Nación está “obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento”<sup>15</sup> y que un comportamiento parcializado del INMyCF, o de la Fiscalía General de la Nación, produciría la violación de derechos fundamentales del debido proceso; derechos derivados del principio de igualdad como el acceso a la justicia; el derecho a la defensa y la igualdad.

A continuación, esbozamos las razones por las cuales el INMLyCF debe ser un ente independiente y autónomo. A la Junta Directiva del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, pertenecen el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, entre otros, situación que al momento de requerirse de su intervención ante una investigación al interior de la institución no podrían ejercer su labor con imparcialidad y transparencia pues serían juez y parte.

El INMLyCF es un establecimiento público del orden nacional dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, por lo que no se entiende que dependa políticamente de otra entidad y que con ello sea permeable a la politiquería y el riesgo alto a la corrupción, coerción de una de las partes del proceso.

El Instituto es quien controla y organiza el Sistema de Medicina Legal, por tal motivo es una entidad que no puede depender de otra, teniendo en cuenta que es quien regula y genera lineamientos con materia específica y dedicada a la verdad científica.

Todas las funciones dadas al Instituto están encaminadas a prestar un servicio a TODO EL SISTEMA DE JUSTICIA, por lo que no es viable desde ningún punto de vista que sea adscrito a uno u otro lado de la balanza.

El Instituto debe ser totalmente neutral, no puede ser juez y parte, como ente regulador del Sistema de Medicina Legal y Ciencias Forenses, debe mantener independencia, transparencia y generar conceptos desde la ciencia para todos los actores del sistema de justicia, sin importar a quién le favorezca.

Con lo sucedido en el mes de diciembre de 2018 con el anterior Director General del Instituto, se ratifica la inconveniencia de continuar adscrito al ente acusador, porque a pesar de que los conceptos técnicos estaban basados en la ciencia, el Director General como subalterno salió a los medios a manifestar situaciones y resultados que no se ajustaban a esa verdad científica, lo cual evidencia el poder político que genera el hecho de ser su nominador.

Como institución técnico-científica no se puede permitir interferencias de ningún tipo, mucho menos de conveniencia política o de otra índole; los conceptos de los funcionarios del Instituto son basados solo en evidencia científica, comprobable y bajo los parámetros establecidos en métodos validados y reconocidos por la comunidad científica internacional. La ciencia requiere transparencia y objetividad, por lo que debe estar aislada de cualquier tipo de evento que genere riesgo de interferir en los resultados.

<sup>13</sup> Sentencia C-1505/00, Corte Constitucional de Colombia, M. P. Doctor ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

<sup>14</sup> Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar Ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

<sup>15</sup> Artículo 250 de la Constitución Política.

La Fiscalía General de la Nación cuenta en la actualidad con un cuerpo técnico-investigador, (CTI), el cual realiza sus actividades de Policía Judicial encaminadas al apoyo del ente Acusador, pero a diferencia del INMLCF, no tiene ni requiere funciones de policía judicial, su labor principal es la de realizar experticia técnica para quien requiera conceptos basados en ciencia y conocimiento científico forense; no es coherente que el ente acusador tenga dos instituciones con algunas funciones similares, donde una trabaje para el ente acusador y la otra para todo el sistema.

#### IV. DE LA AUDIENCIA PÚBLICA

El pasado miércoles 18 de septiembre se llevó a cabo una audiencia pública con el fin de escuchar a la ciudadanía interesada en el presente proyecto y de esta manera llevar el debate a organizaciones para alimentar la estructura del articulado y la exposición de motivos.

#### INTERVENCIÓN DE VIVA LA CIUDADANÍA

*“El Estado colombiano con la promulgación Constitución de 1991 estableció en su artículo transitorio 27, que el INMLyCF sería un establecimiento público adscrito a la Fiscalía General de la Nación. Esta asignación respondió a las necesidades inmediatas que el Estado colombiano y el sistema judicial<sup>16</sup> de aquel momento requería; de un órgano encargado de llevar a cabo todas las acciones correspondientes a las ciencias forenses y de brindar el soporte técnico a las entidades judiciales como de justicia para poder adelantar procesos con soportes técnicos y científicos. Sin embargo, dicha adscripción se planteó en un carácter transitorio y no permanente.*

*Hoy el INMLyCF es un establecimiento público del orden nacional dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, y encargado de controlar y organizar el Sistema de Medicina Legal. Sin embargo, no cuenta con autonomía presupuestaria y, por consiguiente, depende de la Fiscalía General de la Nación. Esto pone un límite a la capacidad del INMLyCF, pues al depender de otra institución, este no tiene la posibilidad de determinar de manera autónoma la destinación de sus recursos.*

*Esto conlleva a que el INMLyCF dependa políticamente de otra entidad y que con ello sea permeable a la politiquería y a un riesgo alto de corrupción. Esto sin contar, que al estar*

*adscrito a la Fiscalía General de la Nación quien funge como ente acusador del Estado, pierde en sobremedida su imparcialidad, pues se convierte en parte de uno de los actores involucrados en los procesos. Esto implica que, si bien el Instituto brinda el soporte técnico a las entidades del sistema de justicia, este es parte y juez, pues puede tomar posición al depender económicamente de otra entidad que acusa dentro del sistema y, por consiguiente, representa un riesgo para la legitimidad y neutralidad de la Institución que exista esta dependencia.”*

#### INTERVENCIÓN DE SANDRA BELTRÁN, HERMANA DE BERNARDO BELTRÁN, VÍCTIMA DE DESAPARICIÓN FORZADA EN LOS HECHOS DEL 6 Y 7 DE NOVIEMBRE DE 1985 EN EL PALACIO DE JUSTICIA

*“Hace unas semanas conocimos por medios de comunicación las declaraciones de la Fiscalía General de la Nación en las que señala que “no hubo desaparecidos en el Palacio de Justicia” y que no continuará con la investigación del caso. Si bien en la audiencia privada que desarrolló la Corte Interamericana de Derechos Humanos el pasado 13 de septiembre la Fiscalía se retractó de estas afirmaciones, claramente dio a entender que la hipótesis que dirige la investigación no es la de desaparición de nuestros seres queridos, sino la de “errores” o “malas entregas”.*

*Para nosotros y nosotras que hemos luchado durante casi 34 años porque se conozca la verdad de lo ocurrido con mi hermano y otras 10 víctimas de desaparición forzada, esta declaración, que recibimos con profundo dolor e indignación, constituye una nueva afrenta que se suma a décadas de silencio, tergiversaciones, estigmatización e impunidad frente a lo ocurrido el 6 y 7 de noviembre de 1985 con nuestros seres queridos.*

*Nos causa suma preocupación que el Instituto de Medicina Legal desarrolle su trabajo también bajo esta tesis, cuando hace unos años el entonces Director del Instituto de Medicina Legal, pidió perdón a los familiares por las actuaciones del Instituto en 1985 y se comprometió con nosotros y nosotras a hacer lo que estuviera a su alcance para el esclarecimiento de lo ocurrido con Bernardo y sus compañeros de la cafetería del Palacio de Justicia.”*

#### INTERVENCIÓN DE ASONAL JUDICIAL S.I.

*El proyecto de acto legislativo que hoy nos ocupa, no sólo excluye al Instituto de la Fiscalía General sino además de la Rama Judicial, dejándolo ahí sí al vaivén de otros poderes, en especial del ejecutivo que se mueve por intereses políticos, pues nada dice a qué órgano o dependencia estará vinculada o si será una rueda suelta en el sistema administrativo.*

<sup>16</sup> En la Sentencia C-1505/00, Corte Constitucional de Colombia, M. P. Doctor ALFREDO BELTRÁN SIERRA, la Corte estableció que el Constituyente primario decidió que el INMLyCF estuviese adscrito a la Fiscalía respondía a la necesidad de la Fiscalía de investigar los delitos y que, por tanto, el Instituto debía prestar soporte técnico a la administración de justicia, mediante el apoyo en ciencias forenses a la Fiscalía.

*Es por eso que no podemos por las actuaciones de un director; condenar a una institución con una tradición de más de 100 años como lo es el Instituto Nacional de Medicina Legal, reconocido a nivel nacional e internacional por su rigurosidad técnico-científica, excluirla de la Rama Judicial cuyas actuaciones por mandato constitucional son autónomas e independientes.*

*ASONAL JUDICIAL, Sindicato de Industria, ha propuesto en varios escenarios que el director sea nombrado de terna enviada por la Junta Directiva del Instituto, a través de un concurso de méritos.*

#### **INTERVENCIÓN SINTRAMEDILEGAL**

*“Las normas sobre el servicio médico-legal en Colombia han tenido gran énfasis en el apoyo pericial para la jurisdicción penal, pero en muy pocas ocasiones lo ha hecho para las demás jurisdicciones: civil, contencioso administrativo, laboral, y jurisdicciones especiales.*

*La igualdad de armas, como principio del Sistema Penal Acusatorio, no se pone en práctica, puesto que la Fiscalía siente que es “su instituto” y así procede, y la defensa, sobre todo la del ciudadano común, que es la gran mayoría, queda completamente desprotegida de aporte pericial.*

*El Instituto está llamado, entonces, a atender peticiones de todas las ramas de la justicia, civil, administrativa, laboral y de familia y no solamente de la penal. No está bien, entonces, que esté adscrito a la Fiscalía General de la Nación.*

*Como institución técnico-científica no se puede permitir interferencias de ningún tipo, mucho menos de conveniencia política o de otra índole; los conceptos de los funcionarios del Instituto son basados solo en evidencia científica, comprobable y bajo los parámetros establecidos en métodos validados y reconocidos por la comunidad científica internacional. La ciencia requiere transparencia y objetividad, por lo que debe estar aislada de cualquier tipo de evento que genere riesgo de interferir en los resultados.*

*Los cambios del Fiscal General de la Nación históricamente implican cambios de Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses lo cual incide directamente en la continuidad de los procesos de la institución. Existe una estrecha relación entre los momentos administrativos que suceden en la Fiscalía con los cambios de director del instituto, en las últimas dos décadas coinciden los cambios de Fiscal y fiscal encargado con el número de directores, (8 veces).*

*La adscripción del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses a la Fiscalía General de Nación o a cualquier rama del poder público supone un límite en el ejercicio de la actividad científica no solo desde el apoyo*

*que la administración de justicia requiere en su integridad sino en términos de la independencia y autonomía que el rigor científico impone. Todas las funciones dadas al Instituto están encaminadas a prestar un servicio a TODO EL SISTEMA DE JUSTICIA, por lo que no es viable desde ningún punto de vista que sea adscrito a uno u otro lado de la balanza.”*

#### **INTERVENCIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS “JOSÉ ALVEAR RESTREPO” – (CAJAR)**

*“El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (En adelante INML y CF) en su diseño original de 1987 se construyó dentro de la estructura del Ministerio de Justicia, siguiendo un modelo similar al chileno, es decir, donde el órgano que ejercía la acción penal estaba adscrito a alguna entidad del poder ejecutivo incluyendo a las entidades encargadas de realizar trabajos de campo. En el año 1991, se creó dentro de la rama judicial a la Fiscalía General de la Nación, y se incluyó el INML y CF como una entidad pública adscrita a la misma con independencia presupuestal y administrativa, pero no directiva.*

*Si bien se entiende que en un primer momento este fuera el enfoque que se utilizara para evitar la politización y las influencias del ejecutivo dentro de la entidad responsable de ejercer la acción penal, este enfoque el día de hoy ha sido cuestionado por la actuación del INML y CF bajo la dirección de la Fiscalía General. Casos como los de las muertes de Jorge Enrique Pizano y su hijo, que fue seguido con la renuncia del Ex Director del Instituto han tenido la trascendencia suficiente para controvertir la independencia y la imparcialidad del mismo frente a la Fiscalía General.*

*Esto hace que nos encontramos en una situación muy similar a la que nos encontrábamos en el año 1991 cuando se planteó la existencia de la propia Fiscalía General de la Nación dentro de la rama judicial para evitar cualquier interferencia proveniente del poder ejecutivo. Paradójicamente lo que ahora proponemos es que, para evitar posibles interferencias de la Fiscalía General de la Nación en el Instituto, este ya no debe ser más una entidad adscrita a la misma, sino que debe contener independencia presupuestal, administrativa y directiva.*

*Si bien el anterior motivo es importante, no es el único bajo el cual apoyamos la propuesta del presente proyecto de Acto Legislativo. Es importante notar que en un contexto de justicia transicional como en el que nos encontramos ahora mismo el INML y CF debe realizar distintas labores de articulación con los distintos órganos del SIVJNR, particularmente con la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD). Para garantizar que*

la UBPD pueda realizar su labor de manera autónoma, es importante que el INML sea igualmente independiente de la Fiscalía General de la Nación.”

### INTERVENCIÓN CESJUL

“La expedición del Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación expedido mediante la Ley 938 de 2004<sup>17</sup> modificó la elección del Director del INMLCF, que antes se hacía mediante elección de una Junta Directiva, y lo subordinó al Fiscal General de la Nación. El mismo Estatuto dejó al Instituto como entidad adscrita a la Fiscalía, asignándole la misión fundamental de prestar auxilio y soporte científico y técnico a la administración de justicia, incluyendo a Fiscales, Jueces, Policía Judicial, **Defensoría del Pueblo** (negrilla fuera del texto) y demás autoridades competentes de todo el territorio nacional e incluso en su Junta Directiva hace parte la Defensoría del Pueblo, pero es en últimas el Fiscal General de la Nación quien designa a su director, restándole claramente autonomía a sus decisiones<sup>18</sup>.”

### Imparcialidad frente a graves violaciones de los Derechos Humanos

En el año 2013 el Informe Epidemiológico del INMLCF “Forensis, datos para la vida”, abordó por primera vez en Colombia el fenómeno de desaparición de personas e identificó para esa fecha 66.437 casos de personas presuntamente desaparecidas de manera forzada.

Este fenómeno, resultado de la violencia sociopolítica colombiana y que según algunas fuentes sobrepasa los 100.000 casos a 2019, requiere una instancia técnico-científica altamente independiente de la Fiscalía General de la Nación, por el especial interés en el esclarecimiento de los hechos, y por la participación activa o pasiva de algunos servidores públicos en casos que pueden generar conflictos de intereses, y poner en tela de juicio la independencia en la investigación científica que asiste el rol de la justicia.

Solo esta circunstancia, inédita en cuanto al número de casos, que supera en número lo ocurrido en el Cono Sur del continente y en América Central, hace viable un proyecto que le confiera al INMLCF independencia científica, investigativa y autonomía administrativa y financiera con respecto a la Fiscalía General de

a otra entidad que subordine su importante labor como instancia científica que permita esclarecer graves violaciones a los derechos humanos, y dar con el paradero de los restos de personas desaparecidas, poniéndole fin al drama humano que implica para sus familiares la imposibilidad de cerrar el ciclo del duelo.”

### INTERVENCIÓN EQUITAS

“El Equipo Colombiano Interdisciplinario de Trabajo Forense y Asistencia Psicosocial (EQUITAS), es una organización forense independiente, con 15 años de experiencia al servicio de la investigación de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

A lo largo de estos 15 años EQUITAS ha acompañado cientos de víctimas en todo el territorio nacional, a través de la realización de conceptos técnicos, peritajes, elaboración de planes regionales integrales de búsqueda en distintos escenarios complejos como fosas, ríos y cementerios, investigaciones científicas hacia la caracterización de víctimas y análisis de patrones de lesiones en casos de ejecuciones extrajudiciales.

EQUITAS a lo largo de su trayectoria ha trabajado de la mano de las instituciones que ejercen funciones de investigación, policía judicial y forense en el país, especialmente con la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. En este trabajo hemos cumplido una función de seguimiento a las actuaciones científicas y forenses del Estado, en la investigación de violaciones a los Derechos Humanos, pudiendo en un número importante de casos constatar: la falta de coordinación y articulación de las funciones de cada una de las instituciones responsables de la investigación judicial, análisis forense y actividades periciales, presentándose duplicidades de análisis forenses, malas prácticas en el manejo de la evidencia, cadena de custodia e informes periciales incompletos, mal diligenciados y con errores, entre otros.

La falta de independencia de los servicios de medicina legal y ciencias forenses en el país, afectan directamente la efectividad y eficiencia en la administración de justicia y constituye una de las razones principales de los altos índices de impunidad, que para casos como por ejemplo violencia sexual en el contexto del conflicto armado o la desaparición forzada superan el 90%.

A continuación, algunos problemas que genera la falta de independencia del Instituto y que se constituyen a su vez en razones para aprobar el proyecto de ley:

<sup>17</sup> El mismo año se expide la Ley 906 de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal que implementa el sistema penal con tendencia acusatoria.

<sup>18</sup> Ley 938 de 2004. Artículo 41. Para ser Director General del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se requiere título profesional, especialización y acreditar ejercicio profesional mínimo por ocho (8) años o cátedra universitaria por el mismo tiempo en establecimiento reconocido oficialmente.

**Parágrafo. El Director General será nombrado por el Fiscal General de la Nación.** (Negrilla fuera de texto).

*La adscripción del Instituto impide que este pueda servir de manera igualitaria, con imparcialidad e independencia a todas las instituciones de justicia en el país sean ordinarias o transicionales, así como a todas las partes intervinientes en procesos judiciales o extrajudiciales. Un Instituto totalmente independiente respondería a las necesidades científicas y forenses del país y no a las de una sola institución, en este caso a las de la Fiscalía General de la Nación.*

*La elección del Director/ra General del Instituto por parte del Fiscal General de la Nación, impide un proceso sustentado por concurso de méritos que permitan evaluar la competencia administrativa, técnica y científica de la persona elegida para el cargo. De igual manera supedita la autonomía en la administración, gestión y proyección del Instituto en materia de justicia, política criminal y ciencias forenses a las necesidades de la Fiscalía General de la Nación.*

*En los últimos años se ha evidenciado en el Instituto el desmonte progresivo de la investigación científica, producción académica, capacitación y formación de nuevos profesionales, así como el cierre de nuevos laboratorios forenses que contribuían con servicios periciales innovadores a la administración de justicia. Esto producto de malas administraciones. Es así que el Instituto se ha convertido en una entidad reactiva, que no propone soluciones científicas a problemas complejos que aquejan a Colombia en materia de justicia y a construir una política pública robusta en materia de prevención del crimen y de reforma a la justicia, que tanto se necesita en el país, esto a pesar de su prestigio, experiencia y reconocimiento internacional.”*

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Con este Proyecto de Acto Legislativo, se está incentivando la transparencia, la objetividad y la claridad en las investigaciones que hace el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, atendiendo a las críticas de las que últimamente ha sido objeto por casos de politización, corrupción e irregularidades en sus procedimientos.

En principio, hay que indicar que el sistema judicial colombiano y, especialmente, la administración de justicia han sido, durante los últimos años, las más criticadas de las funciones del Estado, se trata de críticas dirigidas a la eficacia y eficiencia de la rama judicial, la congestión del sistema, el retraso de los procesos y la productividad de la gestión judicial que en cifras oficiales de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura<sup>19</sup> demuestran que para el 2017 la

congestión fue de un 45%, con un retraso en los procesos del 34% y una eficacia de solo el 18% de la gestión.

Lo anterior, prueba la poca efectividad del sistema judicial colombiano, sin embargo, estas cifras no son una perspectiva general de lo que realmente enfrenta sistema judicial, pues son la poca objetividad, la falta de transparencia y la corrupción los elementos que en realidad afectan la credibilidad de la ciudadanía en la gestión judicial.

Además, se ha evidenciado que en repetidas ocasiones las corporaciones y órganos del sistema judicial han estado inmiscuidos en casos de corrupción y politización, prueba de ello son los casos del “Cartel de la Toga”<sup>20</sup>, el caso del Ex Fiscal Luis Eduardo Montealegre y sus contratos con Saludcoop<sup>21</sup>, el caso Hyundai<sup>22</sup> de obstrucción a la justicia en el que está implicado el Ex Fiscal Néstor Humberto Martínez y Ex Expresidente de Hyundai Colombia Carlos Mattos, e incluso los

tión de la Rama Judicial (2012 -2017)” <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/14652023/Indicadores+P%C3%A1gina+%284%29.pdf/d8d144c7-5397-459e-90cc-68879c4b0153>

<sup>20</sup> *El Tiempo*; “Los poderosos magistrados enlodados por el ‘cartel de la toga’” <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/los-magistrados-que-estuvieron-o-estan-en-la-corte-suprema-363742> “están implicados ex-magistrados como Leonidas Bustos, Éyder Patiño y Gustavo Malo,”

<sup>21</sup> Los Irreverentes; “Los contratos de Montealegre”: *Los objetos y alcances de los 6 contratos que Montealegre suscribió con Saludcoop demuestran que el ex Fiscal General no era un consultor más de la EPS, sino el abogado de cabecera de aquella entidad que recurría a sus servicios para toda suerte de asuntos jurídicos. Hábilmente, durante el tiempo en que Montealegre estuvo al frente de la Fiscalía, las investigaciones penales contra los directivos, empleados y exempleados de Saludcoop, para las que en 2006 él recibió poder, no tuvieron resultado alguno. Como se dice en el argot popular, aquellas fueron oportunamente engavetadas. Si bien es cierto que Montealegre renunció a los poderes cuando asumió el cargo, no menos lo es que durante los últimos 4 años no hubo una sola decisión de fondo por parte de la Fiscalía en el caso de Saludcoop, entidad de la que desaparecieron billones de pesos de la salud de los colombianos.* <https://www.losiirreverentes.com/los-contratos-de-montealegre/>.

<sup>22</sup> *El País*; “Néstor Humberto Martínez: un fiscal rodeado de polémicas” *El abogado Alex Vernot, defensor de Carlos Mattos, ex-presidente de Hyundai Colombia, denunció penalmente a Martínez por obstrucción de la justicia. Según Vernot, Martínez omitió información importante para el caso de corrupción que se le sigue a Mattos, fugado a España, a quien asesoró jurídicamente en 2015. En la denuncia se indicó que el fiscal solo se declaró impedido para investigar al empresario luego de 21 meses de abierto el proceso contra Mattos, acusado de sobornar a jueces para que fallaran a su favor en una millonaria demanda contra la coreana Hyundai Motor Company.* <https://www.elpais.com.co/colombia/nestor-humberto-martinez-un-fiscal-rodeado-de-polemicas.html>.

<sup>19</sup> Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura; “Indicadores de Ges-

cuestionables acontecimientos que han sucedido entre el Grupo Aval, Odebrecht<sup>23</sup> y nuevamente el Ex Fiscal General de la Nación<sup>24</sup> Néstor Humberto Martínez, este último, del que se desprende, adicionalmente, el caso de Jorge Pizano<sup>25</sup>, que generó críticas y dudas contra el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, institución adscrita a la Fiscalía General de la Nación, a cargo de Carlos Eduardo Valdés<sup>26</sup>.

Son esos hechos de corrupción, politización y falta de transparencia dentro del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses los que dan cabida al cambio naturaleza de esa institución, con el fin de establecer un ente autónomo con independencia administrativa, técnica y presupuestal que preste “soporte científico y técnico a la administración de justicia en todo el territorio nacional”<sup>27</sup> por medio de la prestación de “servicios médico-legales y de ciencias forenses que sean solicitados por los Fiscales, Jueces, Policía Judicial, Defensoría del Pueblo y demás autoridades competentes en todo el territorio nacional”<sup>28</sup>.

De esta forma, como sucede con el Banco de la República<sup>29</sup>, la Comisión Nacional del Servicio Civil<sup>30</sup> y la ahora en liquidación

Autoridad Nacional de Televisión<sup>31</sup>, se busca separar la dirección de IMLyCF de las órdenes del Fiscal General de la Nación evitando así inconvenientes en el desarrollo de las funciones, obligaciones y deberes que tiene el Instituto frente a la administración de justicia en todo el territorio nacional.

Esa dependencia que existe por parte de la dirección del INMLyCF respecto de la Fiscalía General de la Nación resulta innegable, pues por disposición normativa, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, “se encuentra adscrito a la Fiscalía General de la Nación, como establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa”<sup>32</sup>, lo anterior, demuestra que el Instituto carece de autonomía técnica pues el desarrollo de todas sus funciones en realidad está dirigido por la Fiscalía, hecho que resulta evidentemente en contra de la correcta administración de justicia, sobre todo cuando esas facultades de control se ejercen en medio de actos de corrupción, politización y falta de objetividad, transparencia y claridad en los procesos de investigación médico-legal y/o forense, tal como ocurrió con el caso del señor Jorge Pizano, testigo clave de caso Ruta del Sol II, en el que también se encuentra involucrado el Ex Fiscal General de la Nación Néstor Humberto Martínez.

De ahí, que este Proyecto de Acto Legislativo busque, no sólo evitar nuevas situaciones que pongan en duda el trabajo y validez profesional y técnica del INMLyCF, sino que adicionalmente, se pretende i) afirmar el verdadero valor del Instituto como ente de apoyo técnico médico-legal y forense de todas las instituciones dentro del territorio nacional que estén facultadas para solicitar investigaciones que se encuentren bajo la competencia del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y ii) mediante su independencia, generar la suficiente autonomía técnica para evitar actos de politización, corrupción y actos que estén en contra de la correcta administración de justicia.

En ese sentido, se ha demostrado el apoyo frente al proyecto, sin embargo, con la ponencia se ha presentado un pliego de modificaciones de fondo, que son necesarios para realizar una efectiva independencia administrativa, presupuestal y técnica del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Ahora bien, la modificación que se adiciona al articulado del Proyecto de Acto Legislativo 017 de 2019, se fundamenta en que la autonomía del Instituto no será absoluta en cuanto no se modifique

<sup>23</sup> *Dinero*: “El viacrucis de Ruta del Sol II: el caso tiene nuevas pruebas”: *Ruta del Sol II es una concesión en la que participan Odebrecht –con más del 60%-, Corficolombiana del Grupo Aval, con cerca del 35%, y Carlos Solarte con 5%, y ha estado en el ojo del huracán después de que se conoció la confesión de Odebrecht de haber pagado coimas por su adjudicación y la aceptación de haberlas recibido por parte del entonces viceministro de Transporte, Gabriel García.* <https://www.dinero.com/pais/articulo/caso-de-corrupcion-de-ruta-del-sol-2-tiene-nuevas-pruebas/264130>.

<sup>24</sup> *El Tiempo*: “Martínez, el poderoso abogado que no terminó su periodo como Fiscal” <https://www.elpais.com.co/politica/esta-politizada-la-justicia-en-colombia.html>

<sup>25</sup> *Se trata de la muerte de uno de los testigos más importantes en el caso de la Ruta del Sol II -Contrato adjudicado a las multinacionales Odebrecht y Grupo AVA- e investigado por el Ex Fiscal Néstor Humberto Martínez, quien adicionalmente fue abogado del Grupo AVA y que siendo Fiscal General de la Nación no se declaró inhabilitado para tomar bajo su cargo el caso del señor Jorge Pizano.*

<sup>26</sup> *El Tiempo* “Valdés, un científico reconocido que se va en medio de polémica”; *Carlos Eduardo Valdés, el científico que tuvo que dejar este jueves la dirección del Instituto Nacional de Medicina Legal por un grave error en el manejo de la información sobre la muerte del ex controlador de la Ruta del Sol II Jorge Enrique Pizano, estuvo 8 años al frente de esa entidad.* <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/carlos-eduardo-valdes-renuncio-al-instituto-de-medicina-legal-307708>.

<sup>27</sup> Ley 938 de 2004: Artículo 35.

<sup>28</sup> Ley 938 de 2004: Artículo 36.

<sup>29</sup> Constitución Política, Artículo 371.

<sup>30</sup> Constitución Política, Artículo 130.

<sup>31</sup> Decreto 1381 de 2019.

<sup>32</sup> Ley 938 de 2004, Artículo 33.

la forma de elección del Director del INMLyCF ya que actualmente se da por el método de libre remoción y nombramiento del Fiscal General de la Nación, en ese sentido, se propone con el pliego de modificaciones que el Director del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses sea elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de una lista de 10 candidatos elegidos mediante concurso de méritos organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

En concordancia con las consideraciones, presentaré una modificación al texto del propuesto por el Proyecto de Acto Legislativo número 017 de 2019.

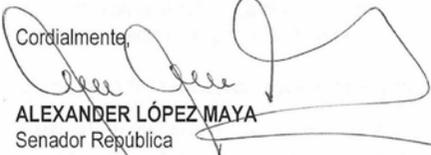
Texto del Proyecto de Acto Legislativo 17 de 2019	Texto Propuesto para Primer Debate:
<p><b>Artículo 1°.</b> El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses es un órgano autónomo e independiente cuya misión fundamental es prestar auxilio y soporte científico y técnico a la administración de justicia en todo el territorio nacional en lo concerniente a la Medicina Legal y Ciencias Forenses, encargado de organizar y controlar el Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.</p> <p>Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio; con régimen especial de carrera. El Congreso de la República dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Instituto.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Inclúyase el artículo 253-A dentro del Capítulo 6 del Título VIII de la Constitución, el cual quedará así: El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses es un órgano autónomo e independiente cuya misión fundamental es prestar auxilio y soporte científico y técnico a la administración de justicia en todo el territorio nacional en lo concerniente a la Medicina Legal y Ciencias Forenses, además, será el encargado de organizar y controlar el Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa, patrimonial y presupuestal, estará sujeto a un régimen legal propio y contará con régimen especial de carrera. El Congreso de la República reglamentará la materia.</p>
<p>Parágrafo transitorio. Las normas Legales y Reglamentarias que actualmente rigen al Instituto, sus funciones, planta de empleos y a sus empleados en materia de carrera, salarios, prestaciones, derechos sindicales y acuerdos colectivos, continuarán vigentes en tanto sean compatibles con su nueva naturaleza jurídica, bajo el principio de continuidad, sin menoscabo de derechos y con progresividad. Una ley reglamentará sobre la materia.</p>	<p><b>Parágrafo transitorio 1°.</b> Las normas Legales y Reglamentarias que actualmente rigen al Instituto, sus funciones, planta de empleos y a sus empleados en materia de carrera, salarios, prestaciones, derechos sindicales y acuerdos colectivos, continuarán vigentes en tanto sean compatibles con su nueva naturaleza jurídica, bajo el principio de continuidad, sin menoscabo de derechos y con progresividad.</p>

Texto del Proyecto de Acto Legislativo 17 de 2019	Texto Propuesto para Primer Debate:
	<p><b>Parágrafo Transitorio 2°.</b> La elección del Director General del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se hará para un periodo institucional de 4 años, mediante concurso público y abierto convocado por su Junta Directiva, y realizado por la Universidad Nacional.</p> <p><b>Los requisitos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser colombiano de nacimiento</li> <li>2. Mayor de 35 años</li> <li>3. Título universitario</li> <li>4. Título de posgrado a nivel de maestría</li> <li>5. Experiencia profesional acreditada en el campo de la administración pública por más de 8 años.</li> </ol>
<p><b>Artículo 2°.</b> Vigencia y derogatorias. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> Vigencia y derogatorias. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el inciso 6° del artículo transitorio 27 de la Constitución Política y las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>

**PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 17 de 2019 Senado, *por el cual se regula al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses como órgano autónomo e independiente*, en el pliego de modificaciones que se adjunta:

Cordialmente,

Cordialmente,  
  
**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
 Senador República

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 17 DE 2019 SENADO**

*“por el cual se regula al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses como órgano autónomo e independiente.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Inclúyase el artículo 253-A dentro del Capítulo 6 del Título VIII de la Constitución, el cual quedará así:

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses es un órgano autónomo e independiente cuya misión fundamental es prestar auxilio y soporte científico y técnico a la administración de justicia en todo el territorio nacional en lo concerniente a la Medicina Legal y Ciencias Forenses, además, será el encargado de organizar y controlar el Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Estará organizado como persona jurídica de derecho público, forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa, patrimonial y presupuestal, estará sujeto a un régimen legal propio y contará con régimen especial de carrera.

El Congreso de la República reglamentará la materia.

**Parágrafo Transitorio 1°.** Las normas Legales y Reglamentarias que actualmente rigen al Instituto, sus funciones, planta de empleos y a sus empleados en materia de carrera, salarios, prestaciones, derechos sindicales y acuerdos colectivos, continuarán vigentes en tanto sean compatibles con su nueva naturaleza jurídica, bajo el principio de continuidad, sin menoscabo de derechos y con progresividad.

**Parágrafo Transitorio 2°.** La elección del Director General del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se hará para un periodo institucional de 4 años, mediante

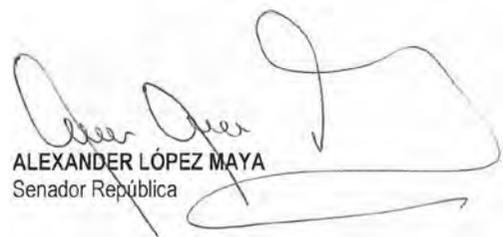
concurso público y abierto convocado por su Junta Directiva, y realizado por la Universidad Nacional.

Al concurso se podrán presentar todos los ciudadanos que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Ser colombiano
2. Mayor de 35 años
3. Título universitario
4. Título de posgrado a nivel de maestría
5. Experiencia profesional acreditada en el campo de la administración pública por más de 8 años.

**Artículo 2°.** *Vigencia y derogatorias.* El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el inciso 6° del artículo transitorio 27 de la Constitución Política y las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ALEXANDER LÓPEZ MAYA  
Senador República

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### **CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 55 DE 2018 SENADO**

*por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las Asociaciones Campesinas y las Asociaciones Agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la Administración Pública, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.,

Doctora

DEL CY HOYOS ABAD

Secretaria General

Comisión Quinta

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Concepto jurídico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Proyecto de ley número 55 de 2018 Senado, por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las Asociaciones Campesinas y las Asociaciones Agropecuarias, se facilitan sus relaciones con

*la Administración Pública, y se dictan otras disposiciones.*

#### **I. Contenido del proyecto de ley**

El proyecto de ley puesto a consideración de esta oficina jurídica está compuesto por once (11) artículos, de conformidad con el texto aprobado en primer debate en Senado, cuyo objeto, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1° es “establecer el marco jurídico para la constitución, registro, certificación y vigilancia de las asociaciones campesinas nacionales, regionales, departamentales o municipales, facilitar sus relaciones con la Administración Pública, y generar los espacios de participación necesarios para el desarrollo de su capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas del Estado en relación con el sector campesino, el desarrollo rural, y los acordados sobre la Reforma Rural Integral”.

El artículo 2° incluye las definiciones de asociación campesina y asociación agropecuaria, siendo la primera aquella organización de carácter privado, sin ánimo de lucro constituida o que se

constituya por campesinos, y que tenga como objeto principal la interlocución con el Gobierno en materias de reforma agraria, financiamiento, mercadeo, asistencia técnica para actividades agropecuarias, pesqueras o artesanales, extensión rural, los servicios básicos y las demás actividades relacionadas con el desarrollo rural, el reconocimiento, protección y ejercicio de los derechos de los campesinos, y la segunda, la persona jurídica de derecho privado y sin ánimo de lucro, constituida por quienes adelantan una misma actividad agrícola, pecuaria, forestal, piscícola o acuícola con el objeto de satisfacer o defender los intereses comunes de sus asociados y contribuir al desarrollo del sector rural nacional.

El artículo 3° clasifica las asociaciones campesinas de acuerdo con la cobertura territorial o su propósito, y tendrán el carácter de nacional o territorial según se defina en sus territorios. Estos criterios apuntan a establecer los niveles de participación de las asociaciones, con las diferentes Entidades Territoriales.

El artículo 4° contiene disposiciones relativas a la constitución de las asociaciones campesinas o agropecuarias, lo cual se realizará a través de documento privado con el lleno de los requisitos exigidos en el artículo. El artículo 5° dispone que los actos de constitución, aprobación y reforma de estatutos, elección de administradores, disolución y liquidación, de las asociaciones campesinas y asociaciones agropecuarias se inscribirán a título gratuito en el Registro Único Empresarial y Social (RUES) de la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio principal de la respectiva asociación.

El artículo 6° adiciona el numeral 8 al artículo 8° del Decreto 2364 de 2015, en el sentido de incluir en el Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), dos representantes de las asociaciones campesinas nacionales designados por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. A su vez el artículo 7° adiciona el parágrafo 5° al artículo 8° del Decreto 2363 de 2015, que establece que la elección del delegado de las comunidades campesinas la harán las asociaciones campesinas nacionales de forma democrática. En esta misma línea, el artículo 8° modifica el artículo 7° de la Ley 302 de 1996, e incluye un representante adicional de los pequeños productores agropecuarios, la cual deberá ser mujer.

El artículo 9° establece que las asociaciones campesinas tendrán representación en las diferentes instancias del Estado que les sean reconocidas. El artículo 10 dispone que el Gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales en el marco de sus competencias promoverán programas especiales para el fortalecimiento de las asociaciones campesinas y agropecuarias, en asuntos relacionados con la organización, capacitación, participación comunitaria, la

cultura, el desarrollo de la economía campesina y el ambiente. La administración, a través de sus diferentes niveles, deberán disponer de los recursos técnicos y económicos con los que se financiará la implementación de los programas.

El artículo 11 dispone la vigencia y derogatorias de la ley.

## **II. Aspectos constitucionales y del Acuerdo de Paz**

### **1. Corpus iuris de los campesinos**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales.

Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico establece en cabeza de los campesinos un *corpus iuris* orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este *corpus iuris* está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.

El *corpus iuris* que nuestro sistema jurídico reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios es una articulación de derechos y deberes que quizás expresa de la manera más clara y contundente el postulado de la dignidad humana, entendida como principio fundante y valor de nuestro ordenamiento legal, como principio constitucional y como derecho fundamental autónomo; toda vez que recoge las tres aristas que la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha extraído de esa expresión, a saber: “(i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera); (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien); y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).

### **2. Sobre el derecho de asociación y de participación de los campesinos**

Un elemento fundamental de este *corpus iuris* es el derecho a la participación de la

población rural, el cual se halla en estrecha relación de complementariedad con la libertad de asociación. Lo anterior es una manifestación de la participación concebida como un principio (preámbulo, artículos 1° y 2° C. P.), y un derecho (artículos 40 y ss. C. P.)

Más aún, la Corte ha considerado que la participación es uno de los mecanismos para garantizar que las comunidades afectadas en su entorno por políticas de desarrollo puedan, ante los riesgos que usualmente se ciernen sobre ellas, llevar una vida autónoma y preservar sus formas de vida en el marco de un desarrollo sostenible en términos sociales y culturales. La libertad de asociación se puede manifestar en organizaciones asociativas y en formas solidarias de propiedad. Dichas manifestaciones son esenciales en el Estado Social de Derecho y en el régimen constitucional instituido en 1991.

En este sentido, el artículo 1° determina que ‘Colombia es un Estado Social de Derecho, (...) fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general’; el artículo 38 garantiza ‘el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad’; el artículo 58 (inciso 3°) prescribe que ‘el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad’; el artículo 60 establece el derecho que tienen los trabajadores y ‘las organizaciones solidarias y de trabajadores’, para acceder a la propiedad accionaria; el artículo 64 alude al deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, ‘en forma individual o asociativa’; el artículo 103 ordena al Estado contribuir a ‘la organización, promoción y capacitación de las asociaciones (...) comunitarias (...) sin detrimento de su autonomía’; en tanto que el artículo 333 le impone al Estado fortalecer ‘las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial’, finalmente, el artículo 270 señala que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se realiza en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

### **3. Acuerdo de paz y participación ciudadana**

En el texto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se estableció en su parte introductoria que la participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia.

En el punto número uno relativo a la Reforma Rural Integral (RRI), se estableció como principio el de la participación, consistente en que la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades –hombres y mujeres–, lo cual es garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes.

### **III. Aspectos legales**

Con el fin de desarrollar la participación como derecho fundamental y darle un mayor alcance, se expidió la Ley Estatutaria 1757 de 2015 “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática en Colombia”.

Esta ley estableció dos vías para que la ciudadanía pueda ejercer el derecho a la participación. Estas son: a) la definida en los mecanismos de participación ciudadana, tales como voto popular, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa popular y revocatoria del mandato, y b) la configurada con el conjunto de instancias de participación ciudadana, de los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal, que permiten que el conjunto de organizaciones de la sociedad civil puedan incidir, concertar y ejercer control y vigilancia en los planes, programas y proyectos que conforman las políticas públicas, y velar tanto por la ejecución y la transparencia en la administración de los recursos públicos, como por la garantía de sus derechos y los del resto de la población.

Estas últimas tienen el carácter de permanentes y tienen mayor durabilidad en el tiempo, lo cual permite que desde ellas las organizaciones de la sociedad civil puedan hacer un mayor y mejor seguimiento a la gestión de las políticas públicas territoriales, e incluso incidir en estas. Es el caso, por ejemplo, de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), que son instancias de participación en las que se evalúa y emite un concepto sobre los planes de desarrollo que adoptarán las administraciones territoriales (durante los cinco primeros meses luego de iniciado un periodo de gobierno), los cuales también permiten hacer seguimiento y evaluación (hasta finalizar el periodo de gobierno), a la ejecución de las políticas públicas contenidas en todos los planes de desarrollo que sean adoptados por los gobiernos territoriales en todos sus niveles: nacional, departamental, distrital y municipal.

A su turno, el artículo 32 de la Ley 489 de 1998, relativo a la democratización de la administración pública, establece que las Entidades públicas tienen la obligación de realizar las acciones necesarias que les permita involucrar a la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación

de su gestión, y entre otras, podrán realizar las siguientes acciones: convocar a audiencias públicas; incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana; difundir y promover los derechos de los ciudadanos respecto del correcto funcionamiento de la Administración Pública; incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos; apoyar los mecanismos de control social que se constituyan, y; aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.

Respecto de la participación de campesinos y trabajadores agrarios, existen diferentes instancias y mecanismos de participación a nivel territorial y nacional consagrados en distintas leyes, así:

En materia de planeación en temas de desarrollo rural y agropecuario, se encuentran los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (Consea), que son la instancia encargada de coordinar la ejecución de la política agraria y pesquera, los programas especiales y la prestación de los servicios agropecuarios a nivel departamental. La primera vez que se nombran los Consea es en la Ley de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino en 1994. Su importancia para la planificación y coordinación de la ejecución de las políticas rurales departamentales se confirma con el establecimiento de los Consea como parte estructural del Sistema Nacional Regional del sector agropecuario a nivel departamental en el 2004, y luego en el 2013 cuando se establece dentro de la organización del sistema de coordinación de actividades para el cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural que la articulación del Sistema Agropecuario se hará en el nivel departamental a través de los Consea.

Estos Consejos están conformados por el Gobernador del respectivo departamento, por representantes de la Secretaría de Agricultura y la de Planeación, por representantes de los institutos, departamentos, corporaciones, unidades o fondos nacionales y departamentales que trabajen la materia, por representantes de las organizaciones y gremios campesinos y por representantes de las asociaciones de profesionales o académicas del sector.

A nivel municipal la Ley 101 de 1993 creó los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CDMR), como instancias de participación para la concertación de las políticas y programas dirigidas al desarrollo de los territorios rurales, en este sentido, facilitan la participación de los habitantes rurales en la toma de decisiones que les afectan, pero además es un espacio para el ejercicio de una ciudadanía comprometida en la gestión, ejecución, seguimiento y control del desarrollo rural en su municipio. El CDMR participa en la formulación

del Componente de desarrollo rural que debe ser incluido en el Plan de Desarrollo Municipal, identifica las prioridades y necesidades para el desarrollo rural y agropecuario del municipio e intervenir en la gestión de posibles soluciones, discute los temas de reforma agraria y aprueba el Plan Municipal de Reforma Agraria con sus diferentes instrumentos y componentes, entre otras funciones.

Los CDMR están conformados por el alcalde, representantes del Concejo Municipal, representantes de las entidades públicas departamentales, regionales y nacionales, que adelantan acciones de desarrollo rural en el municipio, representantes de las Organizaciones Campesinas legalmente constituidas con presencia en el municipio, representantes de los gremios agropecuarios con presencia en el municipio y representantes de las comunidades rurales del municipio.

Así como las mencionadas, son múltiples las instancias y mecanismos de participación de diversa índole, contenidos en diferentes instrumentos normativos, en las que las comunidades campesinas participan en la planeación, ejecución y seguimiento de los planes y programas del Estado, relacionados con estas comunidades, desarrollo rural, ambiental y social.

#### **IV. Análisis del contenido del proyecto de ley. Pertinencia para el sector**

El objeto del proyecto de ley puede segmentarse en tres grupos, el primero de ellos es el relativo a la constitución de Asociaciones Campesinas y Agropecuarias, sus mecanismos de registro y certificación; el segundo corresponde a la participación de representantes de asociaciones campesinas en los Consejos Directivos de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y en la Junta Directiva del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa); y por último, disposiciones normativas relativas al reconocimiento de la participación de las asociaciones en las distintas instancias estatales que les sean reconocida, y respecto del fomento y fortalecimiento de estas asociaciones, a cargo del Gobierno nacional y las entidades territoriales.

Así las cosas, las categorías presentadas facilitan su análisis por unidad temática, y permiten establecer una visión general del contenido del proyecto de ley.

##### **- Sobre las asociaciones campesinas y agropecuarias. Definición, constitución y registro**

Respecto a la primera parte, relacionada con el objeto, las definiciones, constitución y registro de las asociaciones campesinas y agropecuarias, es pertinente manifestar que el artículo 1º no incluye dentro del objeto de la ley la categoría

de asociaciones agropecuarias, definidas en el artículo 2º, por tanto, con el fin de que se armonice esta disposición con el contenido del Proyecto, es preciso que se incluya dicha categoría. Asimismo no se establece una clasificación de estas, como sí se hace respecto de las asociaciones campesinas al tenor del artículo 3º, lo anterior en consideración a que respecto de estas se establecen mecanismos e instancias de participación, lo cual no sucede con las asociaciones agropecuarias, por tanto, se considera pertinente incluir su clasificación.

En lo atinente a la constitución y registro de los diversos actos de las asociaciones campesinas, esta cartera manifiesta que los artículos 4º y 5º del proyecto de ley corresponden a una verdadera manifestación de la desconcentración de funciones públicas en cabeza de particulares, al tenor de lo dispuesto en el artículo 209 constitucional, y en ese sentido, no existe reparo alguno respecto de la competencia asignada a las Cámaras de Comercio de los respectivos círculos territoriales para realizar las inscripciones y registros de los actos de constitución, aprobación y reforma de estatutos, elección de administradores, disolución y liquidación, de las asociaciones campesinas y asociaciones agropecuarias.

No obstante, dentro de los requisitos de constitución de las asociaciones campesinas o agropecuarias se extraña la exigencia de que se determine su denominación, el domicilio, ámbito espacial o territorial donde ejercerá sus actividades (municipio(s), departamento(s)) en atención a lo establecido en el artículo 3º del proyecto, duración, objeto, patrimonio y forma de hacer aportes, facultades de miembros de junta directiva, administradores y revisores, de conformidad con la normativa vigente en materia de ESAL, con el fin de que estas asociaciones se constituyan con unos requisitos mínimos básicos que permitan el establecimiento de principios y reglas básicas de autogobierno y administración.

**- Sobre la participación de miembros de asociaciones campesinas en Consejos y Junta Directiva**

Los artículos 6º, 7º y 8º establecen adición y/o modificación a la composición de los Consejos Directivos de la ANT y ADR, y Junta Directiva del Fonsa respectivamente.

Respecto de la inclusión en el Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), de dos representantes de las asociaciones campesinas nacionales, designados por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, es preciso señalar que de conformidad con las facultades extraordinarias asignadas al Ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley, este expidió el Decreto ley 2364 de 2015 a través del cual se creó la citada Agencia y se determinó su objeto

y estructura orgánica, y en el artículo 8º dispuso que el Consejo Directivo estaría conformado por representantes de diversas Entidades Públicas del orden nacional y territorial, y no por particulares y/o representantes de sectores sociales o gremiales.

En ese sentido, si la voluntad del gobierno al regular la materia consistió en determinar dicha estructura, se considera que no es pertinente la inclusión de las precitadas asociaciones campesinas al interior de la Junta Directiva, con el fin de adoptar las decisiones a cargo de este organismo. Lo anterior no parece tener una consideración caprichosa, toda vez que en el Decreto ley 2363 de 2015, concomitante a la expedición del Decreto ley 2364, a través del cual se creó la Agencia Nacional de Tierras y se determinó su estructura, incluyó expresamente a distintos delegados de comunidades indígenas, negras, campesinos y gremios agropecuarios como miembros de su Consejo Directivo.

En línea con lo anterior, el artículo 7º del proyecto dispone la inclusión del párrafo quinto al artículo 8º del Decreto 2363 de 2015, en el sentido de que la elección del delegado de las comunidades campesinas la harán las asociaciones campesinas nacionales por medios democráticos. Al respecto es preciso señalar que de conformidad con lo reglamentado en el Título 8 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, sobre mecanismos de elección de los representantes de las organizaciones campesinas, indígenas y de los gremios del sector ante el Consejo Directivo del Incoder, que se encuentra actualmente vigente y aplicable a la ANT, la elección de dichos representantes se realizará por parte de los representantes de estas asociaciones y agremiaciones por mayoría simple, previa citación del Ministro de Agricultura o Viceministro de Desarrollo Rural.

En ese sentido, se destaca que se garantiza un proceso democrático y participativo en la elección de dichos representantes, a través de la presencia del Ministro de Agricultura o su delegado, quien se encarga de realizar las citaciones y verificación del procedimiento y mecanismo de elección. En definitiva, si se elimina del procedimiento de elección la presencia de un representante del Gobierno, podría atentarse contra la democratización del respectivo proceso, con lo cual se estaría generando el efecto contrario al buscado por la norma.

Finalmente, el artículo 8º del proyecto de ley propone la modificación del artículo 7º de la Ley 302 de 1996, en el sentido de incluir en la Junta Directiva del Fonsa un representante adicional al ya existente, de los pequeños productores agropecuarios, uno de los cuales deberá ser mujer en todo caso. Con lo anterior, la conformación de dicha Junta Directiva tendría un número plural par

de seis (6) personas, que podría implicar problemas y diferencias a la hora de tomar decisiones, por tratarse de un número par de miembros, en ese sentido, se considera inviable e impertinente la propuesta.

**- Participación de las asociaciones en las distintas instancias estatales**

El artículo 9° del proyecto de ley establece que las asociaciones campesinas tendrán representación en las diferentes instancias del Estado que le sean reconocidas, y que su designación las harán las propias asociaciones de acuerdo con nivel de cada una de ellas frente a las Entidades Territoriales y el Gobierno nacional. Dado que no se proponen disposiciones relativas a la designación de tales representantes, salvo la regla de autogobierno establecida en el artículo, se considera que la regla podría implicar diferencias entre distintas asociaciones del mismo nivel. En ese sentido, se extraña una disposición relativa a la solución de controversias cuando en el territorio existan varias asociaciones.

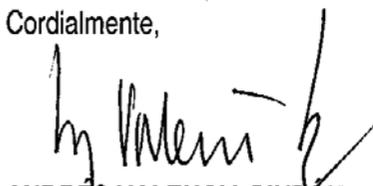
No obstante la falencia advertida, de conformidad con lo desarrollado en el acápite de aspectos legales, existe una multiplicidad de normas que reconocen y contemplan la participación de la sociedad campesina en mecanismos e instancias del Estado a nivel nacional y territorial, en las que se establecen sus procedimientos y formas de ejercer dicha representatividad, en cuanto a sus competencias, forma de elección, término de ejercicio, entre otras, que garantizan el correcto ejercicio del derecho de participación.

En consideración a lo anterior, la inclusión de una disposición genérica de designación de representantes de asociaciones ante las distintas instancias estatales podría petrificar los procesos participativos que establecen diversas formas de participación de los campesinos, de conformidad con la naturaleza de cada una de ellas.

Por su parte el artículo 10 establece que el Gobierno nacional, los gobiernos departamentales y municipales en el marco de sus competencias y autonomía, promoverán programas especiales para el fortalecimiento de las asociaciones campesinas y agropecuarias. Lo anterior se armoniza con los principios y garantías constitucionales del derecho a asociación y participación, y la garantía a la gradualidad y progresividad de los derechos sociales, económicos y culturales.

Cordialmente,

Cordialmente,



**ANDRÉS VALENCIA PINZÓN**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2018**

*por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.,

Señor

ANTONIO LUIS ZABARAÍN GUEVARA

Honorable Senador de la República

Congreso de Colombia

Carrera 7 N° 8-68

Bogotá, D. C.

**Asunto: Comentarios al Proyecto de ley número 20 de 2018, por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.**

Honorable Senador Zabaraín:

De manera atenta y luego de un análisis del impacto que tendría el proyecto de ley mencionado en el asunto de esta comunicación sobre los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, desde la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), presentamos las preocupaciones que se detallan más adelante.

**1. Del Proyecto de ley número 20 de 2018 Senado**

Los artículos 4° y 5° del Proyecto de ley número 20 de 2018 modificatorio de la Ley 769 de 2002, regulan el valor del cobro de la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), para lo cual, de una parte establece descuentos sobre el valor del SOAT para el año correspondiente que irán desde el 5% al 20%, y de otra, sobrecostos para los propietarios de los vehículos automotores que reporten siniestros o accidentes y hagan uso del SOAT, quienes deberán pagar un recargo adicional al valor base establecido dependiendo el número del siniestros reportados.

**Proyecto de ley número 20 de 2018 Senado**

(Texto propuesto para segundo debate)

*por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°.** Objeto. La presente ley tendrá por objeto modificar la Ley 769 de 2002 para darle aplicación al principio de igualdad en sentido material y no permitir discriminaciones injustificadas en función de los tipos de automotor que conforman el parque automotor del país, así

como generar incentivos en los valores del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

**Artículo 2°.** El artículo 49 de la Ley 769 de 2002 quedará así:

*Artículo 49. Autorización previa para cambio de características. Cualquier modificación o cambio en las características que identifican un vehículo automotor, estará sujeto a la autorización previa por parte de la autoridad de tránsito competente y deberá inscribirse en el Registro Nacional Automotor. En ningún caso se podrán cambiar, modificar, ni adulterar los números de identificación del motor, chasis o serie de un vehículo, ni retocar o alterar las placas del vehículo, so pena de incurrir en la sanción prevista en este Código para quien transite sin placas*

*Parágrafo. Se podrá modificar el número de motor sólo cuando haya cambio de este, previo cumplimiento de los requisitos determinados por los organismos de tránsito y aduana.*

*Parágrafo 2°. La autoridad de tránsito competente que autorice la modificación o cambio en las características que identifican un vehículo automotor, deberá expedir un Certificado de Modificaciones que incluya todos los cambios realizados en el vehículo. El conductor de un vehículo automotor que haya sido modificado, deberá portar este certificado además de los documentos exigidos en la presente ley.*

**Artículo 3°.** Modifíquese el literal D) del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 así:

*Artículo 131. Multas. Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así:*

D. Será sancionado con multa equivalente a treinta (30 salarios mínimos legales diarios vigentes (smlgv) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

D.3. Transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, alzada o carril.

D.4. No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo.

D.5. Conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados.

D.6. Adelantar a otro vehículo en berma, túnel, puente, curva, pasos a nivel y cruces no regulados o al aproximarse a la cima de una cuesta o donde la señal de tránsito correspondiente lo indique.

D.7. Conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas.

**Artículo 4°.** Incentivos en el valor del SOAT. En el caso de accidentes de tránsito el SOAT reconocerá incentivos al propietario del vehículo automotor, motocicleta, motociclo o similares, así:

a) En caso de no hacer uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito en un año, tendrá un descuento del cinco por ciento en el valor de la tarifa del siguiente año.

b) En caso de no hacer uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito durante dos años consecutivos, tendrá un descuento del diez por ciento en el valor de la tarifa del siguiente año.

c) En caso de no hacer uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito durante tres o más años consecutivos, tendrá un descuento del 20% del valor de la tarifa del siguiente año.

**Artículo 5°.** Recargos en el valor del SOAT. En caso de hacer uso, ya sea un automotor, motocicleta, motociclo o similares, del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito en un año, se cobrará un recargo adicional al valor del Seguro equivalente a cinco por ciento de la tarifa del siguiente año, el cual se deberá cancelar junto al valor del seguro.

*Parágrafo. En caso de hacer uso del Seguro de Accidentes de Tránsito, ya sea un automotor, motocicleta, motociclo o similares, dos o más veces durante un año, el valor del recargo aumentará de cinco en cinco por cada vez adicional hasta el 20%.*

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

## 2. Creación del SOAT

Es de suma importancia recordar que el SOAT se creó en el marco de la Ley 33 de 1986, en aras de contar con los recursos que garanticen la atención integral en salud de las personas que han sido víctimas de accidentes de tránsito. Posteriormente, el Decreto 1032 de 1991, el cual fue incluido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en 1993, estableció la reglamentación total del SOAT, destacando su función social de "cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incapacidad permanente; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de las víctimas a las entidades del sector salud" y brindar "la atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso las de causados

por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo”. Se establece entonces la creación del Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (Fonsat), el cual, mediante la Ley 100 de 1993, se adhiere a la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT), que se financia a través de una contribución pagada por el tomador de la póliza SOAT y un porcentaje que se deduce de la prima de esta.

Por su parte, la Resolución 1135 de 2012 definió los porcentajes actuales de los recursos que deben transferir las compañías autorizadas para expedir la póliza SOAT al Fosyga (o la entidad que haga sus veces, en este caso la ADRES), con el objetivo de prestar atención en salud a la población víctima tanto de eventos catastróficos y terrorismo como de accidentes de tránsito relacionados con vehículos no asegurados o no identificados. En este sentido, cabe anotar que, aunque la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) define el valor que el propietario de un vehículo debe pagar por la Prima Aseguradora, existen otras contribuciones que establece la ley y que determinan el precio final que debe pagar el tomador del SOAT, debido a que estas contribuciones se encuentran a su cargo.

Ahora bien, los recursos que recibe la ADRES se componen por una contribución del 33% sobre el valor de la tarifa SOAT, luego de descontar lo destinado para el RUNT, y una transferencia del 14,2% sobre el valor de la prima. Por su parte y con el fin de contar con recursos para promover políticas encaminadas a prevenir, reducir y controlar la siniestralidad vial, la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) recibe el 3% del valor de la prima aseguradora.

La transferencia de recursos que recibe la ADRES, por parte de las compañías de seguros autorizadas para expedir el SOAT, se realiza según lo establecido por la normatividad vigente. Así, el 50% del valor de la Prima Aseguradora (en adelante denominado contribución SOAT), debe ser transferido a la ADRES los diez (10) primeros días hábiles de cada mes. De otra parte, el 14,2% del valor de la Prima Aseguradora (en adelante denominado prima Fonsat), se transfiere a las ADRES cada dos meses dentro de los primeros quince (15) días hábiles siguientes al corte del bimestre correspondiente.

**3. Impactos negativos del proyecto de ley sobre los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SOAT).**

Expuesto lo anterior, nos permitimos detallar las preocupaciones por el impacto negativo que tendría el Proyecto de Ley 20 de 2018 en los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a saber:

**3.1. Impacto sobre el recaudo de recursos SOAT y Fonsat**

**Escenario 1:**

El primer escenario de impacto es calculado con base en la información observada respecto del recaudo de recursos SOAT entre 2012 y 2017, junto con los cálculos realizados por la SFC. La entidad supervisora llevó a cabo un estudio retrospectivo en el cual analizó lo que habría sucedido con el recaudo de primas entre 2012 y 2017, de haberse puesto en marcha un esquema de incentivos y recargos a la tarifa SOAT como el propuesto en el proyecto de ley, a partir de 2011. Los resultados obtenidos mediante el modelo actuarial calculado por la SFC determinaron que para cada año se habría evidenciado una disminución del recaudo por SOAT y por consiguiente una caída en las transferencias Fonsat que recibe la ADRES. Tomando como punto de partida las anteriores estimaciones, se realizó el siguiente ejercicio con el objetivo de determinar el impacto que se habría dado en los ingresos de la entidad en caso de haber entrado en funcionamiento el Proyecto de ley número 20 en el año 2011, en cuyo caso el recaudo se habría visto afectado a partir de 2012, de la siguiente manera:

AÑO	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prima Observada	\$ 1.970	\$ 2.152	\$ 2.300	\$ 2.535	\$ 2.890	\$ 3.144
Prima Calculada con PL	\$ 1.891	\$ 2.023	\$ 2.093	\$ 2.307	\$ 2.601	\$ 2.830
Recaudo ADRES	\$ 837	\$ 915	\$ 978	\$ 1.078	\$ 1.229	\$ 1.337
Recaudo ADRES Calculado con PL	\$ 804	\$ 880	\$ 890	\$ 981	\$ 1.106	\$ 1.203
% de disminución recaudo ADRES	4%	6%	9%	9%	10%	10%

Datos en miles de millones (\$).  
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

La tabla anterior muestra la posible disminución de recursos para el SGSSS. De acuerdo con lo anterior, en caso de que a partir de 2011 se hubiera establecido un esquema como el propuesto en el Proyecto de Ley 20 de 2018, los recursos que percibe la ADRES producto de las transferencias y contribución de la prima SOAT, se habrían visto reducidos en un monto cercano a los \$530 mil millones, entre 2012 y 2017.

**Escenario 2:**

El segundo escenario de impacto del Proyecto de ley número 20 de 2018, se basa en el ejercicio prospectivo realizado por Fasecolda. Dicho estudio estimó el posible impacto con el supuesto de que los descuentos y castigos empezarán a regir a partir de 2019. Así, teniendo en cuenta el historial de siniestros registrados en la base histórica de Fasecolda y mediante un análisis actuarial mediante el cual se realiza el cálculo del valor esperado de los siniestros, se estimó del porcentaje de vehículos que accederían a descuentos y castigos en los próximos años.

De acuerdo con estas estimaciones, en un lapso futuro de tan solo tres años, el porcentaje de propietarios de vehículos que tendrían el máximo descuento, es decir del 20% sobre la tarifa plena, sería del 97,1% si son vehículos particulares del tipo de auto familiar, camionetas o camperos, 76,1% si son motocicletas y del 91% para los demás vehículos; por su parte, en el mismo período, tendrían el máximo recargo, es decir el 20% sobre la tarifa, el 0,0002% de los vehículos particulares del tipo auto familiar, camionetas o camperos, el 0,01% de las motocicletas y el 0,002% de los demás vehículos.

De acuerdo con los cálculos realizados por Fasecolda, el monto de los descuentos equivaldrá a una reducción de las primas del ramo anuales de SOAT de aproximadamente \$300 mil millones. Por lo tanto, con base en los porcentajes establecidos por la ley en relación con la contribución SOAT y transferencias Fonsat, los resultados anteriores implicarían para el recaudo del SGSSS una disminución anual de aproximadamente \$127 mil millones. En este sentido, se vería amenazada la sostenibilidad del financiamiento del aseguramiento en salud, y los demás conceptos que, de acuerdo con la ley, se deben financiar con estos recursos.

### 3.2. Posible incremento en el gasto vía reclamaciones

Con relación a los efectos sobre el gasto que se derivan de este proyecto de ley es importante recordar el uso de los recursos que provienen del recaudo del SOAT y Fonsat. Indemnizaciones y gastos que se originen en accidentes de tránsito que involucren vehículos no identificados o no asegurados, pagos de gastos médicos de las víctimas de eventos catastróficos y terroristas, gastos derivados del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, así como otros eventos aprobados por el Ministerio de Salud, hacen parte de los diferentes usos que según la norma<sup>1</sup> se le pueden dar a los recursos SOAT. Así mismo, una vez cubiertos los pagos mencionados, es viable que con el excedente se cubran gastos del régimen subsidiado, otros programas de salud pública, urgencias de colombianos en el extranjero y de extranjeros de países fronterizos. Finalmente, los demás pagos derivados del objeto de ADRES, previa cobertura de los riesgos dando prioridad al aseguramiento en salud también hacen parte de este listado.

Una vez se han expuesto los principales gastos asociados al recaudo SOAT-Fonsat, resulta de igual importancia resaltar la creciente evasión en la adquisición del seguro obligatorio en los últimos años.



La anterior gráfica presenta la evolución del parque automotor y el asegurado, y muestra cómo en años recientes la diferencia entre las dos ha venido creciendo. Al tiempo que esta brecha aumenta, también lo hacen los pagos por concepto de los servicios de salud y otras prestaciones económicas causadas por los accidentes de tránsito, de los vehículos evasores y los no identificados. En este sentido, dichos pagos presentaron un incremento del 50% entre 2016 y 2017, por un monto total de \$227 mil millones.

Lo anterior, y de acuerdo con lo expresado por Fasecolda, debe sumarse al efecto adicional sobre los recursos de la ADRES que ocasionaría el posible aumento de los vehículos que se dan a la fuga (llamados vehículos fantasma), por los conductores que preferirán escapar o aquellos que, a pesar de contar con el seguro suministren la placa de un vehículo no asegurado al momento de recibir la atención, en lugar de afectar la póliza, para evitar perder el posible descuento y obtener, en cambio, el recargo en la tarifa. Así mismo, se debe tener en cuenta el efecto adverso que podría causar la propuesta sobre la evasión al SOAT, derivado de aquellas personas que no estén dispuestas a cubrir el posible recargo de su póliza.

De esta manera, consideramos desde la ADRES que el Proyecto de ley número 20 de 2018 podría generar incentivos perversos orientados a no utilizar el SOAT a pesar de que se cuente con esta cobertura, lo que aumentaría el gasto vía “reclamaciones por accidentes de tránsito”, al mismo tiempo que, de acuerdo con los argumentos esgrimidos a lo largo de esta comunicación, con base en los resultados de los estudios actuariales de la SFC y Fasecolda, el recaudo para los años siguientes se vería afectado de manera negativa.

Finalmente, sería pertinente realizar una evaluación técnica donde se debeve la relación entre el precio del SOAT y la correspondiente demanda por este, en miras a lograr una mayor adquisición del seguro, teniendo en cuenta que, y como varias asociaciones de motociclistas (quienes son los principales evasores) exponen, son personas con bajos ingresos.

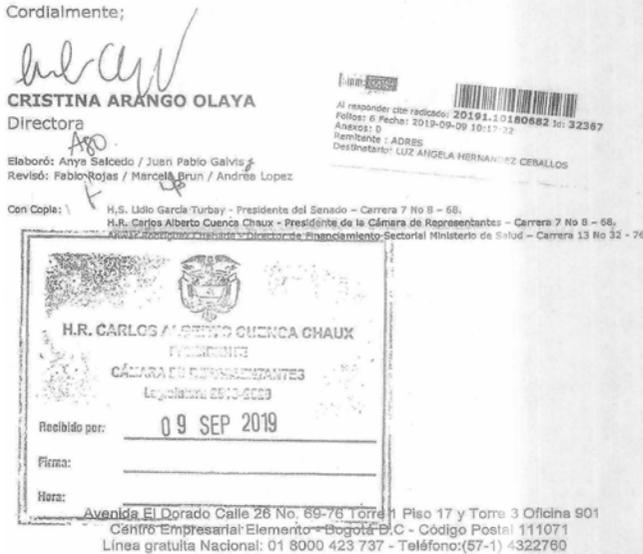
<sup>1</sup> Reglamentado por el artículo 12, Capítulo III, Decreto 3990 de 2007, complementado por el artículo 2.6.1.4.1.2 de la Sección 1, Decreto 780 de 2016.

4. Solicitud especial

Expuesto lo anterior, esta entidad solicita que el Proyecto de ley número 20 de 2018 sea archivado o votado negativamente, dados los impactos perversos que tendría para los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Cordialmente;

Cordialmente;



CONTENIDO

Gaceta número 955 - Lunes, 30 de septiembre de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 17 de 2019 Senado, por el cual se regula al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses como órgano autónomo e independiente..... 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Proyecto de ley número 55 de 2018 Senado, por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las Asociaciones Campesinas y las Asociaciones Agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la Administración Pública, y se dictan otras disposiciones..... 11

Concepto Jurídico de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud al Proyecto de ley número 20 de 2018, por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones..... 16