



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 545

Bogotá, D. C., lunes, 31 de mayo de 2021

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 362 DE 2020 SENADO Y 402 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se une a la conmemoración de la Batalla de Palonegro en sus 110 años, se construye una cultura de paz y se dictan otras disposiciones.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N° 362 DE 2020 SENADO Y 402 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN SE UNE A LA CONMEMORACIÓN DE LA BATALLA DE PALONEGRO EN SUS 110 AÑOS, SE CONSTRUYE UNA CULTURA DE PAZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Bogotá, D.C. Mayo 31 de 2021

H. Senador
JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
Presidente
Comisión Segunda Senado de la República
Bogotá

Honorables Senadores:

Por encargo de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del H. Senado de la República, me correspondió el honor de rendir ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley N° 362 de 2020 Senado - 402 de 2020 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN SE UNE A LA CONMEMORACIÓN DE LA BATALLA DE PALONEGRO EN SUS 110 AÑOS, SE CONSTRUYE UNA CULTURA DE PAZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

OBJETO DEL PROYECTO:

Este proyecto busca rendir un homenaje al municipio de Lebríja por haber vivido, presenciado y sufrido la batalla más dura y trágica de la Guerra de Los Mil Días, la Batalla de Palonegro. En cumplimiento de los 110 años de la batalla, se pretende resaltar el legado histórico de este trágico suceso, y los valores de convivencia y paz que nos permitan nunca más repetir estos tristes sucesos.

MARCO NORMATIVO

Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales que tiene el Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y faculta al congreso para presentar este tipo de iniciativas:

"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes".

(...)

"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado".¹

¹ Constitución Política de Colombia de 1991.

Con este proyecto de ley ordinaria se pretende autorizar al Gobierno Nacional para que, bajo los parámetros de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, participe en la financiación y ejecución de proyectos de inversión que fortalezcan la memoria de las víctimas de la Batalla de Palonegro. La idea es que se incorporen, dentro del Presupuesto General de la Nación, partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las obras mencionadas.

Respecto a estas iniciativas que decretan gasto público, la Corte Constitucional se ha pronunciado y ha afirmado la iniciativa que tiene el Congreso de la República en materia de gasto público. Así lo describe la Corte en Sentencia C-324 de 1997:

*“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. (...) es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”.*²

El presente proyecto de ley se limita a autorizar al gobierno para que incluya el gasto en los próximos presupuestos. En efecto, la expresión “Autorícese”, no impone un mandato al gobierno, simplemente busca habilitar al gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, en los términos que establece el artículo 347 de la carta constitucional:

“Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren

Ver enlace: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
² Sentencia C-324 de 1997
 Ver enlace: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-324-97.htm>

suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

LA BATALLA DE PALONEGRO:

La Batalla de Palonegro es el símbolo de la tragedia colombiana, por muchos es definida como la batalla más emblemática y más sangrienta de la Guerra de los Mil Días. Además de ser el crucial escenario que definió el futuro de la reinante hegemonía conservadora por las décadas siguientes. La importancia de esta batalla es pues rescatada por varios historiadores del país:

*“Quizá la más fiera de todas las batallas libradas en territorio colombiano, emblemática de la guerra de los Mil días, fue la de Palonegro: allí lucharon, durante 17 días, 15.000 insurgentes contra 16.000 representantes de la autoridad”.*³

En plena confrontación bipartidista tras la inauguración de la hegemonía conservadora, la batalla de Palonegro, que tuvo como escenario el municipio de Lebrija, fue el sangriento epílogo de la derrota liberal y la reafirmación del poder conservador por las siguientes décadas en el país.

Esta batalla tuvo como origen en la victoria liberal de Peralonso, el 15 de diciembre de 1899, tras la cual las tropas liberales no decidieron marchar directamente hacia la capital. Por el contrario, el generalísimo Vargas Santos, líder de los liberales, consideró de poco honor perseguir al grueso del ejército del gobierno en desbandada, sino que ordenó retroceder y descansar por más de 3 meses en Cúcuta. Error que les permitió a los conservadores rearmarse, organizar sus defensas y cerrarles los caminos a las fuerzas liberales, para encontrarse posteriormente en Palonegro. Los liberales al sentirse acorralados realizaron pequeñas escaramuzas para intentarse abrirse paso del cerco.

Para el 11 de mayo de 1900, los liberales pudieron llegar a las estribaciones de la cordillera de Canta, en inmediaciones de Bucaramanga y Lebrija. Este fue el escenario de la más prolongada batalla de la guerra, donde por más de 17 días se

³ <https://www.usergioarboleda.edu.co/wp-content/uploads/2015/04/cuadernos-centro-de-pensamiento-9.pdf>

combatió en un frente de 26 kilómetros de trincheras pegadas a la agreste topografía de los cerros de Palonegro.

La posición de desventaja marco el suceso de esta batalla, los liberales acorralados se vieron forzados a retirarse y este sería el inicio de nuevos acontecimientos para el país:

“Padres muertos encima de sus hijos adolescentes, habitantes de la región pillando las miserias de los muertos, miles de cadáveres cubiertos de moscas que desovaban y comían para multiplicar su especie y mujeres recogiendo, como en un rompecabezas, los pedazos de sus deudos para sepultarlos completos, o aquellas que trataban de imaginar, entre los cuerpos desfigurados por la hinchazón, algún rasgo que los identificara con sus seres queridos.

*Unos 2.500 muertos es la cifra de algunos (1.500 liberales y 1.000 conservadores). Este es el saldo de la batalla que el 26 de mayo tocó su fin cuando los liberales empezaron a abandonar sus posiciones para entrar en otro laberinto de muerte y de tristeza”.*⁴

El impacto de la batalla en víctimas es impactante, pero tenía además un impacto importante dado que con esta batalla se rompió la guerra regular que había planteado la dirigencia liberal para convertir la Guerra de los Mil Días en una guerra de guerrillas. Dado que los sobrevivientes se adentraron en la geografía colombiano para organizar el resto de la guerra desde estrategias irregulares.

*“La guerra, que paradójicamente los liberales habían querido convertir en una guerra regular donde los contendientes se dieran tratamiento de caballeros, devino, por fuerza de las circunstancias, en la más odiada guerra de guerrillas. En guerra de partidas donde la emboscada, la bala mascada y el machete se enseñorearon de los campos de batalla, junto con los capataces y los caporales de hacienda, diestros en el arma blanca y en la conducción de pequeños grupos de guerreros. Hombres a los que muchos la insania de la guerra les había quitado alma y sentimientos, convirtiéndolos en brutales máquinas de muerte y de venganza”.*⁵

⁴ <https://www.semana.com/especiales/articulo/mayo-26-1900brorgia-sangre/65793-3>
⁵ <https://www.semana.com/especiales/articulo/mayo-26-1900brorgia-sangre/65793-3>

El escenario fue entonces difícil para la dirigencia liberal dado que el desarrollo de la guerra irregular le dejó fuera del control militar de la situación, los dirigentes prefieren entonces salir del país y desautorizar a las fuerzas irregulares. Por esto, se puede decir que la batalla de Palonegro fue el detonante del destino de la Guerra de los Mil Días y del nacimiento de la estrategia irregular como práctica cotidiana de la violencia en Colombia.

PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto me permito solicitar a los Honorables Senadores aprobar en Primer Debate el Proyecto de Ley N° 362 de 2020 Senado y 402 de 2020 Cámara, “POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN SE UNE A LA CONMEMORACIÓN DE LA BATALLA DE PALONEGRO EN SUS 110 AÑOS, SE CONSTRUYE UNA CULTURA DE PAZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Cordialmente,



JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA
 Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 362 DE 2020 SENADO Y 402 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN SE UNE A LA CONMEMORACIÓN DE LA BATALLA DE PALONEGRO EN SUS 110 AÑOS, SE CONSTRUYE UNA CULTURA DE PAZ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto: El objeto de este proyecto es rendir homenaje a las víctimas de la Batalla de Palonegro al cumplirse 110 años de este trágico acontecimiento, construir una cultura de paz y resaltar el legado histórico que no permitan que estos trágicos eventos se repitan.

Artículo 2. El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Cultura, podrá destinar los recursos necesarios dentro del Presupuesto General de la Nación, para el desarrollo de las siguientes obras en conmemoración a la Batalla de Palonegro:

1. Renovar el monumento a los héroes de la batalla de Palonegro
2. Diseño y construcción de un programa integral para la conservación y renovación de los lugares históricos de la batalla en la Cruz de Palonegro y en la Vereda Palonegro (Hospital improvisado de la batalla).
3. Inversión para aumentar la dotación y fortalecer la colección del Centro cultural de Lebrija
4. Por medio de Museo Militar "Batalla de Palonegro" se establecerá una exposición en el Centro Cultural de Lebrija sobre los acontecimientos de la guerra de los mil días y la batalla de Palonegro.

Artículo 3. El Gobierno Nacional, el Congreso de la República y las Fuerzas Armadas rendirán homenaje a la Batalla de Palonegro en acto especial y protocolario, el 11 de mayo de cada año en el municipio de Lebrija. De igual manera, el 11 de mayo de cada año se realizarán actividades educativas y culturales mediante las cuales se resalten, rememoren y valoren la importancia histórica de este acontecimiento para toda la ciudadanía.

Artículo 4. Encárguese a la Biblioteca Nacional y al Archivo Nacional una convocatoria pública para recopilar un libro con los acontecimientos de la batalla de Palonegro y la guerra de los mil días. Así mismo, se encargarán de la recopilación, selección y publicación, en medio físico y digital, de las obras, discursos y escritos políticos acerca de la Batalla de Palonegro.

Artículo 5. La RTVC podrá, según disponibilidad presupuestal, realizar un documental acerca de la Batalla de Palonegro y la guerra de los mil días.

Artículo 6. Vigencia. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los Honorables Senadores,

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 423 DE 2021 SENADO, 595 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 423 DE 2021 SENADO 595 DE 2021 CÁMARA
"Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones".

CONTENIDO

- I. TRÁMITE
- II. OBJETIVO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY
- III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES.
- IV. CONFLICTO DE INTERESES (ARTÍCULO 291 LEY 5 DE 1992)
- V. PROPOSICIÓN

I. TRÁMITE

Autor: Margarita Cabello Blanco, Procuradora General de la Nación, Daniel Andrés Palacios Martínez, Ministro del Interior.

Origen: Senado de la República.

Tipo de ley: Ordinaria.

Fecha de presentación: 25 marzo 2021

Repartido a Comisión: Primera.

Fecha de envío a comisión: 25 marzo 2021.

Ponentes en el Senado de la República: Fabio Raúl Amin Saleme (Coordinador), Armando Benedetti Villaneda, Germán Varón Cotrino, Angélica Lozano Correa, Juan Carlos García Gómez, Santiago Valencia González, Gustavo Petro Urrego, Julián Gallo Cubillos, Alexander López Maya, Carlos Guevara Villabón y Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Roosevelt Rodríguez Rengifo.

Ponentes en la Cámara de Representantes: Alfredo Rafael Deluque Zuleta (Coordinador), Cesar Augusto Lorduy Maldonado, Andres David Calle Aguas, Adriana Magali Matiz Vargas, Juan Manuel Daza Iguarán, Inti Raúl Asprilla Reyes, Ángela María Robledo Gómez, Carlos German Navas Talero, Luis Alberto Alban Urbano.

Mediante oficio de fecha del 9 abril de 2021 dirigido por el Presidente de la República al Presidente del Senado de la República y el Presidente de la Cámara de Representantes, se le dio mensaje de urgencia al Proyecto de Ley objeto de esta ponencia.

El día 29 de abril del presente año fue realizada por las Comisiones Primeras Conjuntas Audiencia Pública para escuchar a las observaciones sobre el Proyecto de Ley de ciudadanos, expertos, académicos y Entidades. A continuación se relacionan las intervenciones:

Margarita Cabello, Procuradora.

- El proyecto tiene como principal propósito acoger el fallo de la Corte IDH.
- El mensaje de urgencia del proyecto se justifica mediante la exigencia de la Corte IDH para hacer las adecuaciones legislativas. Por otro lado, también el efecto que traería la entrada en vigencia de la oralidad en el procedimiento disciplinario al no estar preparados. Por otro lado, la entrada en vigencia del Código General Disciplinario ocasionaría prescripciones e impunidad en muchos casos por vencimientos de términos.
- La Procuraduría quiere sólo establecer un estatuto disciplinario que cumpla los estándares internacionales.
- En el proyecto se propone la competencia jurisdiccional de la Procuraduría. La Corte ha aplicado la interpretación evolutiva en contraste a la interpretación textualista. La posición de la Procuraduría es alejarse de la posición textualista. La razón de la sentencia de la Corte IDH y su contexto.
- Se propone dividir las funciones de instrucción y la de juzgamiento y decisión final. El proyecto estructura esto en recomendación de la Corte IDH.
- El proyecto incluye la doble instancia y la doble conformidad en el proceso disciplinario.

<ul style="list-style-type: none"> - Esta propuesta entra a corregir algunos elementos de la Ley 1952 de 2019 para su entrada en vigencia, debido a los desafíos para su implementación. - No es el tiempo ni el momento para debilitar la función disciplinaria en el contexto de corrupción que vive el país. <p>Jaime Bernal Cuellar, Jurista.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se debe fortalecer la función de la Procuraduría sin que se resten sus facultades. La jurisprudencia ha sido clara internamente que las funciones disciplinarias de la Procuraduría eran acordes al marco constitucional. - La Constitución del 91 indica unas finalidades con el régimen disciplinario, que es la construcción de la ética pública, evitar el quebrantamiento del deber funcional y combatir la corrupción. - La Constitución del 91 no sólo ha radicado funciones de controles disciplinarios de funcionarios de elección popular a la Procuraduría, aplicar una interpretación exegética tendría efectos generales en muchas funciones de otros entes, impactando otras normas constitucionales. - Hoy por hoy no se puede caer en la noción que sólo a través de la norma penal se pueden corregir los problemas, el derecho disciplinario puede ser una respuesta para resolver muchos problemas. - Deben incluirse las convenciones contra la corrupción también dentro de la interpretación convencional para hallar la interpretación que justifica las funciones de control disciplinario para todos los funcionarios públicos por parte de la Procuraduría. - Hay que fortalecer la Procuraduría que ha demostrado que puede combatir la corrupción. - No debe haber duplicidad de funciones cuando se conoce sobre un mismo hecho por parte de las instituciones. <p>Oscar Villegas Garzón, Docente.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uno de los puntos que tendrá mayores discusiones serán las funciones jurisdiccionales de la Procuraduría. - Se mejoraron muchos elementos dentro del proceso disciplinario, lo cual resulta en garantías dentro del derecho disciplinario. - Es positivo que en caso de confesión no habrá retractación dentro del proceso disciplinario. - Se establecen normas muy claras frente a la variación de cargos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hay más claridades frente a las fases dentro del proceso disciplinario. - No es prudente eliminar la claridad de ilicitud sustancial. - Hay que revisar el tema que una misma conducta sea investigada por el derecho penal y por el derecho disciplinario para evitar problemas o dualidad de decisiones. <p>Fernando Rodríguez, Presidente Colegio de Abogados Disciplinarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La oralidad representa un desafío dentro del proceso disciplinario, puede traer muchos más problemas que beneficios. - No existe en este momento las condiciones para implementar la oralidad que se viene con las Ley 1952 de 2019. - El proceso verbal no está diseñado para todos los procesos disciplinarios, en un caso de múltiples investigados es un caos. - El tema de facultades jurisdiccionales de la Procuraduría no es nuevo y ya ha tenido control jurisprudencial C-244/92 y C-121/0. Se van a hacer unos aportes para esclarecer más esta función. - No se puede echar para atrás los avances en sanciones disciplinarias sobre funcionarios públicos que tenía Colombia antes de la sentencia de la Corte IDH. - Sobre la caducidad entre mayor tiempo se dé no se implica que se mejore la resolución de los casos sino que haya más casos activos porque se amplía más el tiempo para los procesos. <p>David Roa, Abogado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sobre la jurisdiccionalidad que se le quiere dar a la Procuraduría, se considera que hay que ser muy cuidadoso con este tema, porque se podría estar en incumplimiento de la sentencia de la Corte IDH. Se considera que se debe acudir a una interpretación evolutiva para la justificación de esta función, entendiendo la autonomía constitucional que tiene la Procuraduría. - Si las decisiones van a ser jurisdiccionales estas no deberían tener control por parte de otro juez. - Se propone mantener en las oficinas de control disciplinario y personerías la investigación, pero el juzgamiento en la Procuraduría para algunos funcionarios de elección popular, con el ánimo de resolver el problema que tiene el proyecto en algunos casos concretos. - Art 116 de la Carta Política, revisar para competencia jurisdiccional.
<ul style="list-style-type: none"> - Hay que tener en cuenta el principio de independencia en cuanto a la estructura misma de la Procuraduría. <p>Esteban Hoyos Ceballos, EAFIT.</p> <ul style="list-style-type: none"> - No se cumple con los mandatos de la Corte IDH con la propuesta que hace el proyecto al entregarle funciones jurisdiccionales a la Procuraduría. Incrementa de forma desmedida los poderes y funciones de la Procuraduría. - Es preocupante la interpretación que hace el Gobierno y la Procuraduría al quitar a los jueces en este proyecto. No es cierto lo que dice la Procuraduría y su interpretación sobre el alcance de la sentencia de la Corte IDH, debe ser la Rama Judicial, es decir los jueces los que conozcan de estas sanciones. <p>Ernesto Jesús Espinosa Jiménez, Colegio de Abogados Disciplinarios</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hay más consensos que diferencias en este proyecto. - Hay que mirar la sentencia no sólo desde las facultades, sino desde las garantías. En ese sentido se está de acuerdo en las facultades jurisdiccionales si van de las manos de las garantías procesales dentro del proceso en clave de la independencia de los funcionarios de la procuraduría. Es decir, deben ser funcionarios independientes y no de libre nombramiento y remoción, con lo cual se garantice su autonomía. - El proceso disciplinario merece un ajuste. Los principios de autonomía y garantías procesales no sólo deben ser sólo de los funcionarios de elección popular. - Debe ser el mérito la forma de elección de los funcionarios de la procuraduría y con normas de competencia claras para poder aplicar esta propuesta. - No es novedoso que ciertos funcionarios tengan funciones jurisdiccionales, el tema es de confianza. - No debe haber control de la sentencia que se profiera a través de funciones jurisdiccionales. - Si queremos un proceso moderno, bienvenido el proceso oral. - La introducción de la caducidad demuestra la negligencia de la Procuraduría en procesos que vienen desde 2012. - Se retrocede en volver al proceso escritural. - Si el problema es la caducidad o prescripción simplemente que se modifique la entrada en vigencia del artículo 33 de la Ley 1952 de 2019. <p>Rafael Barrios, Abogado caso Petro ante la Corte IDH</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No es cierto que el castigo de la corrupción dependa de la Procuraduría, esto es de competencia de los jueces penales. - No es cierto el criterio de interpretación evolutiva, la sentencia es clara en una interpretación textual, la Convención no puede convertirse en una salud a la bandera. - Ponerle toga y birrete a funcionarios de la procuraduría es inconstitucional e inconveniente, la función de la Procuraduría es ser ente de control. - Independencia e imparcialidad de las decisiones. Los funcionarios de la procuraduría son nombrados por la Procuradora, se rompe el principio de independencia. La Corte IDH ya se ha pronunciado en que ese tipo de jurisdicción no es independiente, su jerarquía rompe la autonomía. - La Corte IDH busca evitar la arbitrariedad, este tema no se resuelve con poner toga a funcionarios administrativos que hacen parte de un órgano de control. - Este proyecto es contrario a la Sentencia de la Corte IDH que es de obligatorio cumplimiento. No es una recomendación, las sentencias de la Corte son definitivas. - El Congreso debe estar muy cuidadoso en que no se comenten violaciones a la Convención Interamericana. <p>Carlos Rodríguez, Abogado caso Petro ante la Corte IDH</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los tratados hay que cumplirlos de buena fe, Convenio de Viena sobre los tratados, es además uno de los principios del 38 Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. - En la Carta de la OEA Colombia también se obliga a cumplir los tratados. - Estas normas ingresan al marco constitucional a través del artículo 93. - El artículo 23 de la Convención Interamericana no es para hacer una interpretación evolutiva, es clara y expresa. No cabe a interpretaciones. - El artículo 27 señala cuales no se pueden suspender, entre ellos están los derechos políticos. - Los procuradores son nombrados por un Procurador General, por lo cual no tienen independencia. Esto contraría los mandatos internacionales. - Los artículos 63 y 64 hacen que las sentencias sean de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano. - Lo que dice la Corte es que se expida una ley que aclare que los Artículo 277-6 y Artículo 278 no se aplicará a los funcionarios de elección popular. También lo dice en sobre la Ley 600, entre otras que puedan ser contrarias.

<ul style="list-style-type: none"> - El Estado colombiano está obligado a cumplir el fallo, lo cual traería consecuencias internacionales en el sistema interamericano y el sistema universal. <p>Héctor Ferrer, Abogado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Esta propuesta es viable si hay condiciones de autonomía e independencia para los funcionarios de la procuraduría, de no haber esta garantía no es viable. - Otra posibilidad es acudir a la fórmula que los fallos sean de automática revisión para que tengan el control judicial de la decisión. - Se hace exagerado que se amplie el tiempo de la acción disciplinaria, es colocar al disciplinado en una situación de indefinición de su situación, esto es grave. - Las reglas propias del proceso no pueden ser discrecionales del funcionaria que sanciona, debe ser la ley la que determine claramente en qué caso opera el proceso oral o escrita. - Hay que tener cuidado con el tipo de propuestas que se hagan y que no resten la seriedad del proceso disciplinario. <p>Héctor Riveros, Abogado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - No resulta razonable que existan múltiples entidades que puedan juzgar una misma conducta. - En la práctica no se entiende que una misma conducta de un funcionario sea investigada por varias entidades con diferentes decisiones. Son varios los casos en donde las decisiones penales, disciplinarias o fiscales son contradictorias, eso no es razonable. - La solución con la aplicación del artículo 23 de la Convención no satisface lo que dijo la Corte IDH. El hecho de que un funcionario administrativo ejerza funciones jurisdiccionales no lo hace que sea realmente un juez. - La Procuraduría no debería tener competencia sobre temas o conductas que se enmarcan en el derecho penal. - Se ben hacer un ajuste institucional integral, en donde se persiga la corrupción efectivamente. - El Congreso está a punto de tomar una decisión distinta sobre la misma circunstancia en el caso del control fiscal. <p>Carlos Camargo, Defensor del Pueblo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En aplicación del cumplimiento del artículo 23 de la Convención se deben hacer los ajustes necesarios institucionales para las garantías procesales, pero esto 	<p>implica también modificaciones amplias para las entidades en protección de los derechos fundamentales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Siempre debe salvaguardarse el debido proceso y en este caso debe incluirse a la Defensoría del Pueblo dentro del Código General Disciplinario para garantizar la defensa de quienes no tienen recursos para ello y en el acompañamiento de la ciudadanía en general en casos de interés colectivo o general. - La ausencia de presencia institucional es un tema de atención y reflexión que debería tenerse en cuenta en este proyecto. <p>Carlos Arturo Gómez Pavajeau, Exprocurador</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desde hace tiempo he propuesto una jurisdicción convencional. - La procuraduría tal cual como existe en Colombia no existe en ningún otro lugar del mundo. - La Convención contra la corrupción ha reconocido el papel del derecho disciplinario en la lucha contra la corrupción. - Deben hacerse unas aproximaciones sobre la situación del control disciplinario. - Una de las propuestas es que haya unos procuradores jurisdiccionales equiparables a los Magistrados, que tendrían un proceso de selección desde el Consejo de Estado mediante la elaboración de una terna y que decida su designación el Procurador. Y en la doble instancia debería conocer el Procurador General. - La Sala de Consulta de Servicio Civil del Consejo de Estado debería ser la instancia que garantice la doble conformidad cuando haya lugar a ello. <p>Gustavo García Figueroa, Abogado</p> <ul style="list-style-type: none"> - Frente a la presentación del proyecto debe tener principal atención la unidad de materia y la conexidad. Respecto a la identidad del proyecto se hace necesario que haya un artículo sobre el objeto y finalidad del proyecto, en donde se haga claridad al alcance del proyecto. - Se debe evaluar si el trámite es el adecuado y si algunos de los artículos se estaría hablando de una regulación de derechos fundamentales que implique una reserva especial en su trámite. <p>Héctor Heli Rojas, abogado.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - El Congreso tiene que entender la preocupación que hay sobre la corrupción en el país. - Se podría estar resquebrajando la estructura constitucional al ingresar a los entes del control dentro de la Rama Judicial. - Centralizar los controles no permite resolver los problemas de corrupción que se vive en las regiones. - Parte de los problemas de impunidad está en que no hay “igualdad de armas”, siendo los que tienen más dinero los beneficiados porque contratan mejores defensas. Es necesario fortalecer la defensoría pública. <p>II. OBJETIVO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>De acuerdo con la exposición de motivos y la audiencia pública celebrada en torno al estudio del proyecto, su objeto principal es implementar lo ordenado por la Corte IDH en la sentencia Petro vs Colombia, en lo relativo a quién puede limitar los derechos políticos de los electos popularmente. Para ello, el proyecto de 53 artículos parte del paradigma de la “interpretación evolutiva” de la Convención Americana de Derechos Humanos, especialmente de su artículo 23.2, con el fin de otorgar facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para la vigilancia de la conducta de todos los servidores públicos, incluyendo los electos popularmente. Esto implica, entonces, hacer un cambio en la estructura del procedimiento disciplinario de cara a implementar las garantías procesales del derecho penal, dividiendo el funcionario que conoce de la investigación de aquel que hace el juzgamiento. Por lo anterior, crea la doble instancia y la doble conformidad en el proceso disciplinario y establece que en el proceso disciplinario el funcionario instructor no puede ser el mismo que adelanta el juzgamiento.</p> <p>Asimismo, el proyecto introduce en esta etapa dos formas de juicio: el ordinario y el verbal, como lo hacía la Ley 734 de 2002, así, una vez se recibe el expediente por el competente, en los términos del artículo 35 del proyecto, se debe señalar, con fundamento en los parámetros que se indican en esa disposición, si el juzgamiento se hará por el juicio ordinario o el verbal. En ese sentido, el presente proyecto se esfuerza en regular los pormenores procesales, probatorios, de juzgamiento y de los recursos que aparecerían en el proceso judicial disciplinario.</p> <p>Finalmente, es de resaltar que en el proyecto se pretende entregar facultades extraordinarias al Presidente de la República para ampliar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación de cara a cumplir con esta nueva reorganización institucional, para lo cual también se establece la evidente necesidad de inyectar mayor presupuesto a la Procuraduría.</p>	<p>Visto el resumen del proyecto, es preciso mostrar las razones por las cuales el mismo no cumple con lo ordenado por la Corte IDH, excede el objeto principal que es adecuar el ordenamiento jurídico al fallo del tribunal internacional, es inconstitucional al entregar facultades jurisdiccionales a la procuraduría, es inconveniente por el desconocido impacto fiscal que puede provocar en un contexto de crisis económica y porqué, si es tramitado el proyecto, debería hacerse mediante ley estatutaria.</p> <p>III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES</p> <p>1. Incumplimiento de la sentencia de la Corte IDH y sus consecuencias.</p> <p>El 8 de julio de 2020, la Corte IDH falló de fondo en el caso de Petro vs el Estado colombiano al haber sido destituido de su cargo de Alcalde Mayor de Bogotá mediante sanción administrativa disciplinaria expedida por el exprocurador general de la nación, Alejandro Ordoñez</p> <p>Esta decisión se dio con posterioridad a la sentencia del Consejo de Estado del 15 de noviembre de 2017 en la que, por los mismos hechos, declaró la nulidad de los actos administrativos por los que fue destituido Petro e inhabilitado para ejercer cargos públicos.</p> <p>Tanto el Consejo de Estado en 2017 como la Corte IDH encontraron que el Estado colombiano obró con arbitrariedad y desconocimiento de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) en lo relativo a los derechos políticos.</p> <p>Así las cosas, es preciso recordar las generalidades de la sentencia expedida por el tribunal internacional para señalar porque el proyecto de ley de la referencia no cumple con sus órdenes y además desconoce criterios interpretativos que cobijan a la convención americana de derechos humanos en su artículo 23 relativo a los derechos políticos.</p> <p>Por un lado, la Corte IDH definió el alcance del artículo 23 de la CADH en los siguientes términos: “<i>El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención (...). Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político (...). Por otro lado, la Corte recuerda que los derechos políticos no son absolutos, de forma tal que su ejercicio puede estar sujeto a regulaciones o restricciones. Sin embargo, la facultad de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional, el cual requiere el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser</i></p>

<p><i>respetadas, transforman la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana (...) Asimismo, cabe recordar que, como lo establece el artículo 29 de la Convención, ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella”.</i></p> <p>Frente a este asunto, el tribunal no solo en este caso sino también en <i>Leopoldo López vs Venezuela</i> estableció los criterios sobre los cuales los derechos políticos pueden ser limitados en un Estado democrático, así: “el artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1 (...) En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una (i) condena, (ii) por juez competente, (iii) en proceso penal”.</p> <p>Asimismo, frente a la correcta interpretación de la norma convencional, estableció la Corte IDH que la hermenéutica del artículo 23.2 debe ser literal. La Procuraduría confunde con lo que ella llama una “interpretación evolutiva” de la CADH al indicar que la finalidad del artículo sobre derechos políticos indica que puede ser cualquier autoridad revestida de funciones jurisdiccionales la que puede limitar los derechos de representación política, siempre que el proceso en el que se dicte la decisión se protejan las garantías propias de un proceso penal. Sin embargo, la Corte IDH señaló expresamente de qué forma debe interpretarse ese artículo, así: <i>“ El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión [según la cual ningún órgano administrativo puede restricción de los derechos políticos de una persona], pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores (...) esta interpretación literal resulta corroborada si se acude al objeto y fin de la Convención para comprender los alcances del artículo 23.2 del mismo instrumento (...) La interpretación teleológica permite resaltar que, en las restricciones a los derechos reconocidos por la Convención, debe existir un estricto respeto de las debidas garantías convencionales. La Corte considera que el artículo 23.2 de la Convención, al establecer un listado de posibles causales para la limitación o reglamentación de los derechos políticos, tiene como objeto determinar criterios claros y regímenes específicos bajo los cuales dichos derechos pueden ser limitados. Lo anterior busca que la limitación de los derechos políticos no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas”.</i></p> <p>Conforme a lo anterior, la CIDH concluyó en el caso <i>Petro vs Colombia</i> que <i>“(…) las sanciones de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos por parte de una autoridad administrativa disciplinaria, en tanto restricciones a los derechos políticos no contempladas dentro de aquellas permitidas por la Convención Americana, son</i></p>	<p><i>incompatibles no solo con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención, sino también con el objeto y fin del mismo instrumento”.</i></p> <p>Por lo anterior, el tribunal internacional ordenó al Estado colombiano adecuar su ordenamiento jurídico conforme a la convención, particularmente en lo relativo a las normas del código disciplinario único que permiten a la Procuraduría General de la Nación la destitución e inhabilitación de servidores públicos electos popularmente, así como el artículo 60 de la ley 610 de 2000 respecto a la imposibilidad de posesionar en cargos públicos “quienes aparezcan en el boletín de responsables” hasta que se cancele la sanción y el artículo 5 de la ley 1864 de 2017 que penaliza con prisión a quien poseione en cargo de elección popular a una persona que está inhabilitada, pues bajo criterio de la Corte IDH puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, constituyendo así un riesgo para sus derechos políticos y los de sus electores”.</p> <p>Bajo este contexto, se considera que el proyecto de ley incumple con lo estipulado tanto en la parte motiva como resolutive de la sentencia <i>Petro vs Colombia</i> porque es claro que son los jueces competentes de un proceso penal quienes mediante una sentencia condenatoria pueden limitar los derechos políticos. Revestir de facultades jurisdiccionales a la procuraduría es contradictorio con lo señalado por la Corte pues sigue siendo una autoridad administrativa que, bajo el manto de una función jurisdiccional, restringiría los derechos políticos. En la división de poderes contemplada en la carta política de 1991, la Procuraduría no hace parte de la rama judicial, sino que ella es vigilante de la misma con el fin de proteger el interés general y los derechos fundamentales, de suerte que atribuirle dichas facultades dejaría que su administración de justicia quede desprovista de un ministerio público que proteja a la decisión judicial que cualquier arbitrariedad.</p> <p>Además, la pretendida interpretación evolutiva de la CADH que aboga la procuraduría en el proyecto es un desconocimiento tajante a la interpretación adecuada de la convención dada por la intérprete auténtica de la carta de derechos para América, es decir, la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Como se señaló atrás, según la Corte, la interpretación literal del artículo 23 protege sustancialmente la finalidad -teleológica- de la convención que es evitar la restricción de derechos políticos por cualquier gobierno de turno. Por tal motivo es que el límite de los derechos políticos debe darse en un proceso penal mediante sentencia condenatoria otorgada por un juez competente debido al alto grado de escrutinio y juicio que debe existir en este caso para no debilitar uno de los derechos humanos más nodales en cualquier sociedad democrática. Otro tipo de solución que desconozca la competencia de los jueces penales implicaría una desprotección de las personas sobre sus derechos a elegir y ser elegido,</p>
<p>afectando tanto valores propios de las personas que aspiran participar en la discusión pública tanto como el fundamento de una sociedad en el siglo XXI.</p> <p>Sumado a lo anterior, el proyecto de ley no solamente incumple con la sentencia de la Corte IDH sino que, de aprobarse, nuevamente el Estado colombiano sería responsable del desconocimiento a la CADH pues tal como señala el artículo 29 de la convención sobre <i>normas de interpretación</i>, ninguna disposición de la misma puede ser interpretada en el sentido de limitar en mayor medida los derechos que lo previsto en la carta de derechos americana. Así las cosas, si para la Corte IDH la forma en que se puede restringir los derechos políticos debe darse, entre otras, por una (i) sentencia expedida por (ii) un juez competente en el marco de (iii) un proceso penal, no puede el Estado colombiano indicar que será una autoridad administrativa la que, por unas facultades jurisdiccionales otorgadas, juzgará y limitará derechos políticos.</p> <p>De avanzar con esta iniciativa se estaría incumpliendo por parte del Estado colombiano con el principio <i>pacta sunt servanda</i>, consignado en la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, que define que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”, según el cual, señala la Corte Constitucional, <i>“(…) constituye la base esencial del derecho de los tratados y, en general, del funcionamiento armónico y pacífico de la comunidad internacional. Por ello, algunos teóricos han considerado que esta norma representa el principio base, la norma fundamental y más elemental de todo el sistema jurídico del derecho internacional, de la cual depende la validez de las reglas de este derecho. Según su criterio, que esta Corte acoge, resulta imposible pensar el derecho internacional como disciplina autónoma sin presuponer una norma como Pacta sunt servanda, por lo cual ella es sin lugar a dudas unos (sic) de los principios de derecho internacional reconocidos por Colombia (CP art. 9º)”.</i> Lo anterior, en razón a que deliberadamente se estaría incumpliendo con el artículo 2 de la la CADH que dice que “los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”, así como el artículo 62 de la misma convención que señala que “La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia”.</p> <p>Conforme a lo anterior, no puede el Gobierno Nacional y la Procuraduría General de la Nación pretender desconocer un fallo de la Corte IDH, más aún, como ya se mencionó anteriormente, es esta la intérprete válida de la Convención Americana de Derechos Humanos reconocida por el mismo Estado colombiano. El mismo Consejo de Estado ha señalado que <i>“al ser la Corte IDH un medio de protección y el intérprete autorizado de las normas convenidas en la CADH,</i></p>	<p><i>sus decisiones tienen efectos vinculantes y de obligatoria observancia para los Estados Partes, de tal manera que ellos están sometidos a verificar que las normas de su ordenamiento jurídico interno sean compatibles con las normas convenidas multilateralmente y que, en caso de que ello no lo sea, se adopten las medidas necesarias para su cumplimiento”.</i> Esto representaría que, además, se desconozca una tradición de respeto y cumplimiento del Derecho Internacional Público por parte de Colombia.</p> <p>Así las cosas, inaplicar la sentencia de la Corte IDH como lo establece el proyecto de ley, no solamente implicaría un necio desconocimiento del valor de la carta democrática de derechos americanos sino que vulneraría la Constitución Política de 1991 en lo relativo al bloque de constitucionalidad (art. 93) pues como ha señalado el tribunal constitucional, <i>“en la medida en que la Carta señala en el artículo 93 que los derechos y deberes constitucionales deben interpretarse “de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”, es indudable que la jurisprudencia de las instancias internacionales, encargadas de interpretar esos tratados, constituye un criterio hermenéutico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales”</i>1.</p> <p>Finalmente, hay que señalar que no es de buen recibo el que se presuma que en el proceso penal colombiano no se puedan tramitar estos límites a los derechos políticos por razones de ineficiencia para juzgar oportunamente las investigaciones contra los electos popularmente, y que, en su lugar, se ponga en tela de juicio el balance adecuado del Estado colombiano con la atribución de funciones jurisdiccionales a favor de la Procuraduría General de la Nación. Al contrario, lo que debería tenerse en cuenta son, por un lado, el criterio interpretativo que la Corte IDH hizo del inciso 6 del artículo 277 y el 278 de la Constitución Política de 1991 indicativo de que el Procurador, a la luz de la convención, puede mantener su función de <i>vigilancia</i> de los actos de los electos popularmente, y por otro lado, la colaboración armónica que deben tener las instituciones colombianas para materializar el Estado Social de Derecho. Esta ecuación implica que la investigación y vigilancia que la procuraduría haga de los electos popularmente puede ahorrar el trabajo de la Fiscalía General de la Nación para que, tras el traslado integral del acervo probatorio, la justicia penal pueda ser efectiva y eficiente a la hora de sancionar las conductas ilícitas de los electos popularmente con miras a restringir sus derechos políticos.</p> <p>2. Inconstitucionalidad por exceso en facultades jurisdiccionales.</p>

¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-067 de 2003. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el artículo 116 de la Constitución Política de Colombia permite al legislador revestir a autoridades administrativas de facultades jurisdiccionales, pero con un conjunto de prevenciones. La entrega de dichas facultades, “en primer término, debe respetar un principio de excepcionalidad, asociado a (i) la reserva de ley en la definición de funciones (incluidos los decretos con fuerza de ley), (ii) la precisión en la regulación o definición de tales competencias; y (iii) el principio de interpretación restringida o restrictiva de esas excepciones. En segundo lugar, la regulación debe ser armónica con los principios de la administración de justicia, entre los que se destacan (iv) la autonomía e independencia judicial; (v) la imparcialidad del juzgador; y (vi) un sistema de acceso a los cargos que prevea un nivel determinado de estabilidad para los funcionarios judiciales. Y, por último, debe ajustarse al principio de asignación eficiente de las competencias, el cual se concreta en un respeto mínimo por la especialidad o la existencia de un nivel mínimo de conexión entre las materias jurisdiccionales y las materias administrativas en las que potencialmente interviene el órgano. Esa conexión debe ser de tal naturaleza, que asegure el derecho a acceder a un juez competente, y que, a la vez, brinde garantías suficientes de independencia de ese juzgador”².

Respecto al principio de excepcionalidad, la Corte indicó de forma contundente que:

“siempre que el Legislador prevea una atribución de competencias en materia jurisdiccional en cabeza de autoridades administrativas, se puede suponer que, residualmente, se mantendrá un conjunto muy amplio de materias de competencia exclusiva de los jueces. En otros términos, aquello que menciona la ley se torna en excepción porque, en oposición a ello -y a las competencias jurisdiccionales que el propio Constituyente asignó al Congreso de la República en los artículos 174 y 178 de la Carta-, todo lo demás se mantiene bajo la jurisdicción y competencia de los órganos estrictamente judiciales. Con todo, el Legislador podría, mediante la promulgación sucesiva de leyes con un ámbito excepcional de aplicación (en los términos planteados en el párrafo precedente), atribuir demasiadas funciones jurisdiccionales a la administración, asumiendo que siempre quedará un campo más amplio para los jueces. Esa situación, sin duda, debilitaría la administración de justicia como institución pues en lugar de destinar los esfuerzos estatales al fortalecimiento de la actividad judicial, el Estado la privaría progresivamente de funciones y desdibujaría el reparto general de competencias entre las ramas del poder público, de manera que el crecimiento paulatino de las excepciones genera cada vez más dudas sobre el

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-156 de 2013. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

respeto por el principio o condición de excepcionalidad del artículo 116 Superior. Genera una sospecha de inconstitucionalidad³ (negritas propias).

Con base en los apartados jurisprudenciales transcritos, se considera que la entrega de extensas facultades jurisdiccionales a la Procuraduría sería inconstitucional por incumplir el principio de excepcionalidad que exige el artículo 116 de la Carta Política. Si bien la entrega de estas facultades jurisdiccionales estaría dada mediante una ley, tal como exige la Corte, no se cumpliría con el requisito de precisión de interpretación restringida de las materias que excepcionalmente juzgaría la autoridad administrativa ni tampoco la independencia del juzgador, en este caso, la Procuraduría General de la Nación.

Lo anterior en tanto que, si se entregan facultades jurisdiccionales a una autoridad administrativa, se parte del hecho de que hay una competencia de los jueces que sería redistribuida en una autoridad.

Las facultades jurisdiccionales se otorgan respecto de asuntos de competencia de los jueces que excepcionalmente pueden ser decididos por autoridades administrativas. Esto se evidencia en la interpretación que le ha dado la jurisprudencia constitucional al artículo 116 de la Constitución, según el cual “ese tipo de asignación de competencias constituye una tendencia común en el derecho comparado actual, destinada a la descongestión de la administración de justicia”⁴. Es decir, que si el otorgamiento de este tipo de funciones es una estrategia de descongestión judicial, se parte de que las funciones otorgadas tratan de asuntos de naturaleza judicial.

Igualmente, el carácter excepcional de otorgar facultades jurisdiccionales a autoridades administrativas requiere el cumplimiento de los requisitos definidos por la jurisprudencia constitucional a saber:

“(i) la excepción se refiere a lo extraordinario, a lo inusual, a lo que se sustrae al ámbito de la regla general; (ii) las excepciones no pueden ser demasiado amplias, ni pueden ser numerosas, ni pueden multiplicarse, pues dejarían de ser excepciones; (iii) las excepciones deben satisfacer la reserva de ley; (iv) ellas deben ser precisas “en la regulación legislativa”; y adicionalmente y como se desprende de su propio carácter, (v) deben ser consideradas, interpretadas y aplicadas con carácter restrictivo, como

³ Ibid.

⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-156 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

ocurre en los casos en que se deja de aplicar la regla general, para dar lugar a la excepcionalidad⁵.

En ese sentido, es evidente que no se trata de un caso en el que “se deja de aplicar la regla general, para dar lugar a la excepcionalidad” pues el poder disciplinario es una función propia de las autoridades administrativas, tal como lo reconoce la Constitución y la Ley, las cuales definen que es propia de cada entidad disciplinar a sus funcionarios (Art. 209 inc. 2 C.P.) y excepcionalmente podrán hacerlo las personerías y la procuraduría en ejercicio del poder preferente (Art. 277 num. 6 C.P., Art. 2 Código Disciplinario Único y art. 2 Código General Disciplinario).

Por lo cual, el ejercicio de la función disciplinaria no es una excepción a la regla de que los jueces decidan sobre asuntos disciplinarios, porque esta facultad como se ha dicho no es propia de los jueces. Por el contrario, el proyecto en cuestión en lugar de crear una excepción, está reiterando la regla y modificando su naturaleza. En este caso la regla existente es que el poder disciplinario lo ejercen autoridades administrativas y específicamente el poder disciplinario preferente lo ejerce el Procurador General, directamente o a través de sus delegados, como autoridad administrativa, sin embargo, de acuerdo con el proyecto en cuestión el Procurador General continúa ejerciendo dicha función, pero ahora en el ejercicio de facultades jurisdiccionales.

Aceptar que las facultades jurisdiccionales consagradas en el proyecto cumplen con el criterio de la excepcionalidad, nos llevaría al absurdo de aceptar que el poder disciplinario es un asunto cuya naturaleza es propia de la competencia de los jueces, y en dicho caso, las oficinas de control interno de las entidades así como las personerías distritales y municipales, no podrían adelantar procesos disciplinarios pues no están revestidas de facultades jurisdiccionales. Los únicos jueces que adelantan actuaciones disciplinarias son los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, sin embargo, se trata de un régimen disciplinario especial creado de acuerdo con las características propias de la magistratura, y en últimas es una muestra de que la regla general es que este tipo de actuaciones son de naturaleza administrativa.

Lo anterior evidencia que el proyecto de ley lleva a una confusión entre los asuntos administrativos y jurisdiccionales relacionados con el poder disciplinario, pues en el caso den que se adelanten procesos disciplinarios por la oficina de control interno de alguna entidad lo haría en el ejercicio de funciones administrativas, pero si posteriormente el mismo proceso es de conocimiento de la Procuraduría General de la Nación por el ejercicio del poder preferente, el asunto pasaría a ser de naturaleza jurisdiccional.

⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-223 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos.

Por lo cual, no se cumple con el requisito de excepcionalidad del otorgamiento de facultades jurisdiccionales establecido en el artículo 116 constitucional, debido a que no es posible otorgar excepcionalmente una función propia de una autoridad administrativa, cuando no se trata de una función propia de los jueces. Lo que se está haciendo es mantener una función propia de una autoridad administrativa pero ejerciéndola mediante facultades de otra naturaleza, como nueva regla general.

Además de esto, el cambio de la naturaleza administrativa del poder disciplinario requeriría de una reforma constitucional, pues de conformidad con el artículo 209 y 277 el poder disciplinario es ejercido por autoridades administrativas, por lo cual el presente proyecto representa una extralimitación de la función legislativa. Al respecto, la sentencia C-193 de 2020 reconoce la naturaleza administrativa de la Procuraduría General de la Nación en los siguientes términos:

“es claro que es una autoridad administrativa (inciso 3° del artículo 116 de la C.P.) por lo que excepcionalmente la ley podría atribuirle funciones jurisdiccionales. Sin embargo, la PGN, como órgano de control autónomo e independiente de carácter administrativo, no hace parte de ninguna de las ramas del poder público”⁶.

Adicionalmente, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) en el numeral 2 de su artículo 13 (modificado por el artículo 6 de la Ley 1285 de 2009) determina las autoridades administrativas ejercen función jurisdiccional únicamente respecto de los conflictos entre particulares. Esto evidencia otro indicio de inconstitucionalidad del proyecto, debido a que como es propio del poder disciplinario se trata de situaciones entre funcionarios públicos y el Estado, por lo que no se trata de conflictos entre particulares. Concretamente se trata de un vicio de inconstitucionalidad debido a que las leyes estatutarias hacen parte del bloque de constitucionalidad *lato sensu*, es decir que son parámetro de control constitucional de las leyes, sin que tengan la jerarquía constitucional. Teniendo en cuenta que este proyecto pretende ser tramitado como ley ordinaria, está sujeto al parámetro de control de la Ley estatutaria de administración de justicia. Sobre este particular, la Sentencia C-458 de 2015 determinó que el bloque de constitucionalidad *lato sensu* es el “que recoge las disposiciones que tienen una posición preferente en el sistema de fuentes frente a las leyes ordinarias, sin que tengan naturaleza constitucional, como es el caso de las leyes estatutarias y orgánicas, las cuales además, sirven de referente necesario para la creación legal y para el control constitucional”⁷.

⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-193 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-458 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<p>En este caso se trata de la competencia que tienen los jueces penales para limitar derechos políticos, conforme a la CADH, que sería entregada a la Procuraduría. Pero el Proyecto de Ley no solo hace dicho otorgamiento a esta entidad, sino que extiende las facultades jurisdiccionales para el ejercicio de “vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”, asunto que, por su extrema vaguedad y amplitud de materia, haría que conductas que son investigadas por otras autoridades judiciales o fiscales puedan ser juzgadas por la Procuraduría. Esto, entonces, rompe con el requisito de precisión en la materia que excepcionalmente juzgaría una autoridad administrativa, así como la interpretación restrictiva sobre la cual deban operar las excepcionales actuaciones jurisdiccionales de la procuraduría.</p> <p>En adición, se refiere que la inconstitucionalidad del otorgamiento de dichas facultades jurisdiccionales se refuerza teniendo en cuenta la estructura jerárquica de la Procuraduría General de la Nación, la cual debilitaría la independencia del juzgador. Si bien se procura hacer una distinción entre las salas jurisdiccionales de las administrativas en la Procuraduría, el carácter de dependencia del trabajo de los procuradores al Procurador General de la Nación pondría en riesgo los principios básicos de la administración de justicia como son la independencia y autonomía, por lo cual, hasta la ampliación de funcionarios que se prevé en el proyecto para dividir la instrucción y el juzgamiento, no tendría un efecto positivo porque aún guardarán dependencia jerárquica del Procurador General, lo cual hace pensar que se cambia todo para no cambiar nada, es decir, no se avanza en garantía de independencia y autonomía. Sobre este asunto la Corte Constitucional ha sido precisa:</p> <p><i>“La defensa de la imparcialidad, la independencia y la autonomía judicial, se concreta, según las subreglas citadas en los fundamentos de esta decisión, en que (i) la autoridad a la que se atribuyen funciones jurisdiccionales no conozca en sede judicial de asuntos en los que previamente haya intervenido como autoridad administrativa; (ii) que el ejercicio de las funciones administrativas no vicie su imparcialidad como juez; (iii) que en el interior de la institución correspondiente se encuentren definidas y separadas las funciones jurisdiccionales de aquellas de naturaleza administrativa; y (iv) que la estructura del organismo no conlleve una sujeción jerárquica en aquellas materias objeto de la citada asignación de funciones jurisdiccionales”⁸</i></p> <p>Esta sujeción jerárquica de los funcionarios que ejercerán facultades jurisdiccionales en los procesos disciplinarios respecto del Procurador General de la Nación se hace evidente en la misma Constitución Política, pues el artículo 277 numeral 6 que otorga la función de “ejercer</p>	<p><i>vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas”, en cabeza del “Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes”. Es decir, que esta función recae directamente en el Procurador General, por lo que no es posible que exista una garantía efectiva de la doble instancia y conformidad como pretende el proyecto. Igualmente esto implica que los funcionarios que ejerzan facultades jurisdiccionales para este efecto lo hagan como parte de una delegación constitucional, lo que implica que existe una subordinación del delegatario y en ese sentido es imposible que estas facultades se ejerzan con los requisitos constitucionales de imparcialidad e independencia. Sobre este punto cabe mencionar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que en el fenómeno de la delegación administrativa la subordinación del delegatario es una característica constitucional de esta figura en los siguientes términos:</i></p> <p><i>“Subordinación del delegatario. En relación con el carácter jerárquico de la delegación, el artículo 211 de la Constitución Política señala que la ley “fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades”. (...)</i></p> <p><i>[L]a delegación administrativa procede, por principio, cuando hay relación de subordinación entre delegante y delegatario, “pues en general es propio de la delegación que la autoridad delegataria se encuentre en una cierta subordinación frente a quien delega [34]”⁹.</i></p> <p>Por estos motivos, las facultades jurisdiccionales entregadas a la Procuraduría, además que no tener en cuenta de forma cabal lo preceptuado en la sentencia Petro vs Colombia, es inconstitucional por las competencias amplias y vagas sobre las que actuaría la procuraduría en calidad de juez, así como por el riesgo que habría para la administración de justicia ante un resquebrajamiento de los principios de independencia y autonomía judicial.</p> <p>3. Trámite de ley estatutaria.</p> <p>Se considera, además, que el trámite de este proyecto debería adelantarse con los rigores propios de una Ley Estatutaria al modificarse el núcleo esencial de la administración de justicia.</p> <p>La Constitución Política de 1991 señala en su artículo 152 que deberá ser regulada mediante ley estatutaria la administración de justicia, tal como hizo mediante la ley 270 de 1996. Al</p>
<p>revisar el artículo 13 de dicha norma, se regula el ejercicio de las facultades jurisdiccionales por otras autoridades y particulares. Dicha normativa dispone:</p> <p>ARTÍCULO 13. DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL POR OTRAS AUTORIDADES Y POR PARTICULARES. <i>Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. El Congreso de la República, con motivo de las acusaciones y faltas disciplinarias que se formulen contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos.</i> <i>2. Las autoridades administrativas respecto de conflictos entre particulares, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Tales autoridades no podrán, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal; y</i> <i>3. <Numeral CONDICIONALMENTE exequible> Los particulares actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en los términos que señale la ley. Tratándose de arbitraje, en el que no sea parte el estado o alguna de sus Entidades, los particulares podrán acordar las reglas de procedimiento a seguir, directamente o por referencia a la de un Centro de Arbitraje, respetando, en todo caso los principios Constitucionales que integran el debido proceso</i> <p>Si se revisa con cuidado cada uno de los numerales, el más afín a la entrega de facultades jurisdiccionales que se quiere dar a la Procuraduría General de la Nación es el numeral 2 que dispone que las autoridades administrativas podrán ejercerlas para conflictos entre particulares y, en ningún caso, podrá realizar funciones propias del proceso penal. Así las cosas, este numeral no cobija cabalmente la entrega de facultades jurisdiccionales que se pretende dar a la procuraduría pues su trabajo no se daría entre particulares (entendiendo que esta acepción genérica implica a cualquier persona sin calificación de su profesión, rol en la sociedad, etc.) sino sólo entre aquellos que desarrollan funciones públicas con respecto al Estado que, de ninguna manera, tampoco puede ser calificado como un particular. Además, como se dilucida del proyecto, la entrega de las funciones jurisdiccionales a la procuraduría es para el ejercicio de instrucción y juzgamiento de los funcionarios públicos que incumplen normas disciplinarias, pero al tenerse en cuenta que esto también aplicaría a los servidores electos popularmente – y con base en las precisiones que se han hecho sobre el artículo 23.2 de la CADH y su relación con el proceso penal- tampoco es clara su subordinación a lo prescrito en el numeral 2 del artículo 13 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.</p>	<p>Por tal motivo, a pesar de los cargos de inconstitucionalidad que se consideran persisten en este Proyecto, se considera que debería modificarse la Ley Estatutaria de Administración de Justicia para modificar el numeral 1 y disponer de manera expresa la atribución de facultades jurisdiccionales a la Procuraduría en el ejercicio de su vigilancia y sanción disciplinaria contra funcionarios públicos. Por tal motivo, esta asignación debería ser tramitada por los rigores propios de una Ley Estatutaria.</p> <p>4. Inconveniencia del proyecto de ley.</p> <p>Además de las razones jurídicas expuestas atrás, se considera inconveniente el trámite de este proyecto de ley por cuanto es necesario una ampliación de la planta de la Procuraduría General de la Nación, para lo cual se otorgarían unas facultades extraordinarias al Presidente de la República para readecuar la Procuraduría General de la Nación y habría que hacer una mayor inversión presupuestal a esta entidad.</p> <p>Ni la exposición de motivos ni tampoco la presentación de la procuraduría en las audiencias públicas han explicado cuánto costaría hacer esa distribución de competencias lo cual es inaceptable en un momento de crisis económica provocada por la pandemia, el vergonzante crecimiento de la pobreza en Colombia, la irreflexiva inversión billonaria a la defensa colombiana y el mal manejo que el gobierno nacional ha dado a las arcas del Estado en su mandato. Basta mirar el nefasto proyecto de reforma tributaria retirado y su respuesta social para dar cuenta de la necesidad de hacer transparente los recursos del Estado y su distribución equitativa entre los colombianos. Por este motivo, no puede haber un derroche de recursos en un proyecto de ley que no solamente incumple la sentencia Petro vs Colombia, sino que desconoce el control de convencionalidad, así como la Constitución.</p> <p>Antes bien, debería reforzarse la capacidad investigativa de la Fiscalía General de la Nación y la composición de la rama judicial para que pueda prestar con eficiencia sus servicios esenciales en un Estado democrático, especialmente para lograr una atinada lucha contra la corrupción. Al contrario de esta premisa, con el proyecto se daría un poder desbordante a la Procuraduría General de la Nación el cual, eventualmente, podría desbalancear en mayor medida la arquitectura institucional de Colombia.</p> <p>5. Conclusiones.</p> <p>Por lo anterior, se considera que el sentido de la ponencia debe ser el dar archivo del proyecto para que, por su parte, el Congreso de la República en compañía de los organismos de control,</p>

⁸ Ibid.

⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-372 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

representantes de la rama judicial y, especialmente, en compañía de la academia nacional e internacional, se presente un proyecto concertado que cumpla cabalmente lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se proteja la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho.

Es preciso indicar que la sentencia de la Corte IDH dice que el 8 de junio de 2021, el Estado debe mostrar qué medidas se han tomado para cumplir con la sentencia. Esto no obliga a que para esa fecha deba aprobarse el cambio en el ordenamiento jurídico, aunque sí debe aprobarse en un plazo razonable, de suerte que tras el archivo de este proyecto, se considere que miembros de estas organizaciones trabajen mancomunadamente para presentar a la brevedad un proyecto concreto y sólido que responda a las exigencias de la Corte y tenga en cuenta las anteriores consideraciones.

IV. CONFLICTO DE INTERESES (ARTÍCULO 291 LEY 5 DE 1992)

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias,

derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo a la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo a las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos.[...]»2.

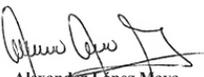
Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación al proyecto de ley en cuestión.

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa nos permitimos rendir ponencia negativa y, por tanto, solicitamos a las Comisiones Primeras Constitucionales Conjuntas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, ARCHIVAR el

Proyecto de Ley No. 423 de 2021 Senado 595 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,



Alexander López Maya
Senador de la República
Ponente



Ángela María Robledo
Representante a la Cámara
Ponente



Angélica Lozano
Senadora de la República
Ponente



Julián Gallo Cubillos
Senador de la República
Ponente



Inti Raúl Asprilla Reyes
Representante a la Cámara por Bogotá
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 406 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 26 de la Ley 1861 de 2017

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 406 DE 2021
“Por medio de la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 26 de la Ley 1861 de 2017”

Bogotá, D. C., 31 de mayo de 2021

Doctor
JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente
Honorable Senado de la República

Ciudad

Distinguido Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo impartido por la Mesa Directiva de la Comisión y en virtud de lo establecido en el artículo 150 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, me permito someter a consideración informe de **ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de ley número 406 de 2021 Senado** “Por medio de la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 26 de la Ley 1861 de 2017”.

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El presente Proyecto de Ley fue presentado y radicado en la secretaría del Senado de la República el día 16 de marzo de 2021, por los Honorables Senadores Carlos Eduardo Guevara Villabón, Ana Paola Agudelo García, Aydée Lizarazo Cubillos, y la Honorable Representante Irma Luz Herrera Rodríguez, y publicado en la Gaceta del Congreso número 145 de 2021.

Así mismo, fue remitida a la Comisión Segunda, para su respectivo trámite el 18 de marzo de 2020.

La ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta del Congreso número 212 de 2021 el 5 de abril de 2021.

Fue aprobada en Primer Debate por la Comisión Segunda de senado el 25 de mayo de 2021, sin modificación alguna en su articulado.

2. OBJETO

La presente iniciativa tiene por objeto establecer una exoneración del pago de cuota de compensación militar, para aquellas personas que se han visto afectadas por la muerte de su padre o madre, a causa del coronavirus (COVID-19).

Esto con la finalidad de que las personas que se encuentran en proceso de liquidación de su libreta militar, puedan definir su situación militar accediendo al beneficio que contiene la presente Ley.

<p>3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA</p> <p>Resumen del articulado</p> <p>Artículo 1°. Contiene el objeto de la iniciativa que es establecer una exoneración del pago de cuota de compensación militar, para aquellas personas que se han visto afectadas por la muerte de su padre o madre, a causa del coronavirus (COVID-19).</p> <p>Artículo 2°. Se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 26 de la Ley 1861 de 2017, que consiste en que toda persona que haya perdido sus padres a causa del COVID-19, serán exonerados de la cuota de compensación militar y la respectiva coordinación por parte de las entidades competentes con el fin de establecer el procedimiento interadministrativo.</p> <p>Artículo 3°. Vigencia.</p> <p>4. ANTECEDENTES DEL PROYECTO</p> <p>Ley 48 de 1993 Esta Ley reglamentaba el Servicio de Reclutamiento y Movilización, la cual contemplaba los exentos de pagar la cuota de compensación militar en su artículo 27, los cuales eran los limitados físicos y sensoriales permanentes y Los indígenas que residan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica.</p> <p>Decreto 687 de 2017 Este decreto fue expedido con ocasión de la situación humanitaria presentada en el municipio de Mocoa en el año 2017, el cual tenía como objeto adoptar medidas para definir la situación militar y establecer una exención al pago de la cuota de compensación militar de los hombres damnificados del desastre natural originado por las circunstancias ambientales.</p> <p>Ley 1861 de 2017 El Gobierno Nacional y el Congreso, dentro de la Reforma de la Ley de Reclutamiento, establecieron en el artículo 26 quienes se encuentran exonerados de la cuota de compensación militar y aumentó las causales que permitirían esta exoneración a otros grupos poblacionales con una caracterización específica.</p> <p>5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</p> <p>Sobre la necesidad de establecer una exoneración transitoria al pago de la cuota de compensación.</p> <p>En Colombia la fase de contención se inició el 6 de marzo de 2020 cuando se confirmó la presencia del primer caso en el país, de esta manera, dentro de la fase de contención, el 20 de marzo del mismo año se inició una cuarentena con el fin de controlar la velocidad de aparición de los casos.¹</p> <p>La Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del 2020, como pandemia el Coronavirus COVID-19, principalmente por la velocidad de su propagación, haciendo un llamado a los</p> <p>¹ Minsalud (2020). Colombia entra en fase de contención del COVID-19. Recuperado de: https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-entra-en-fase-de-contencion-del-COVID-19.aspx</p>	<p>países a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.²</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.³</p> <p>La Presidencia de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por causa del Coronavirus COVID-19, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de hacer frente a la crisis generada por el COVID-19, adoptando medidas extraordinarias que permitan ejercer mecanismos de apoyo al sector salud y de esta forma, mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.⁴</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, con el objeto de continuar con la garantía de la debida protección a la vida, la integridad física y la salud de los habitantes en todo el territorio nacional prorrogó la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, extendió hasta el 31 de agosto de 2020 la medida sanitaria obligatoria de cierre parcial de actividades en centros de día y centros día, a excepción del servicio de alimentación, que deberá ser prestado de manera domiciliaria.</p> <p>La Presidencia de la República mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por causa del Coronavirus COVID-19, por el término de treinta (30) días calendario.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 1462 del 25 de agosto de 2020, con el objeto de adoptar medidas que sigan contribuyendo en la disminución del contagio, la eficaz identificación de los casos y sus contactos y la recuperación de los casos confirmados, prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 30 de noviembre de 2020, la cual fue prorrogada mediante la Resolución 2230 del 27 de noviembre de 2020, hasta el 28 de febrero de 2021.</p> <p>El Gobierno Nacional ha implementado diferentes acciones frente a esta crisis que estamos viviendo no solo en Colombia, sino a nivel mundial por causa del COVID-19. El presidente de la República con la firma de todos los ministros de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política, expidieron decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, entre estos decretos se encuentra el decreto 541 del 13 de abril de 2020 "Por el cual se adoptan medidas especiales en el Sector Defensa, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", el cual decretó prorrogar el servicio militar obligatorio, del personal que se encontraba en servicio, hasta por el término de tres (3) meses contados a partir de la fecha prevista para el licenciamiento.</p> <p>Al referirse al pago de la cuota de compensación militar, en sentencia C-804 de 2001, la Corte Constitucional indicó que el establecimiento de eximentes en el pago de dicho tributo para personas de escasos recursos favorecía la aplicación del principio de la equidad vertical, "puesto que alivian la carga de quienes se encuentran en condiciones económicas desventajosas, al punto que el pago de la contribución puede afectar su capacidad para la satisfacción de sus necesidades básicas frente a</p> <p>² OPS-OMS (2020). La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia. Recuperado de: https://www.opah.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia</p> <p>³ Minsalud (2020). Resolución 385 del 12 de marzo del 2020. Recuperado de: https://congreso.colombia.gov.co/Covid19/decretos.html#presidencia</p> <p>⁴ Presidencia de la República (2020). Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Recuperado de: https://dape.presidencia.gov.co/normalativa/normaltiva</p>
<p>quienes están en condiciones de soportar una carga tributaria más pesada en razón de su situación económica", consideraciones que se pueden aplicar a los colombianos que se han visto afectados por la crisis que estamos viviendo a causa del COVID-19 y de esta forma puedan definir su situación militar.⁵</p> <p>Nótese que a las exenciones del pago de la cuota de compensación militar subyacen importantes razones de equidad tributaria e igualdad material que la Corte Constitucional ha tenido en cuenta.⁶</p> <p>Si bien no es posible tener una cifra concreta de cuántas personas con hijo varón mayor de edad han fallecido, el DANE ha publicado en su último informe que: "La tasa de mortalidad por COVID-19 confirmado en personas de 60 años y más es de 574,9 fallecidos por cada 100.000 habitantes. Si se tienen en cuenta el COVID-19 confirmado y sospechoso, la tasa en los adultos de 60 años y más se incrementa hasta 718,7 defunciones por cada 100.000 habitantes", lo cual indica que efectivamente, la mortalidad más alta comprende el rango etario de personas en la edad en que pueden tener hijos mayores de edad.</p> <p>En razón de lo anterior, se considera necesario establecer una disposición especial para aquellos jóvenes que han perdido a su padre o madre por causa del COVID 19. Si bien, el artículo 12 de la Ley 1861 de 2017, exonera a los huérfanos de madre o padre, no los exonera de la obligación de pagar la cuota de compensación. Entendiendo que el nuevo contexto les obligará a asumir responsabilidades económicas y laborales en sus familias, y que la pandemia ha afectado gravemente el mercado laboral y la economía en general; estas personas deben poder solicitar dicha exención sobre el cobro de su libreta para poder cumplir con el deber constitucional, guardándose de posteriores sanciones por imposibilidad de pago.</p> <p>6.MARCO JURÍDICO</p> <p>Constitución Política de Colombia Artículo 216. La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.</p> <p>Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.</p> <p>La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.</p> <p>Ley 1861 de 2017 Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización.</p> <p>Decreto 417 del 17 de marzo del 2020 Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional.</p> <p>Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020.</p> <p>⁵ Sentencia-C (2017). Recuperado de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-437-17.htm</p> <p>⁶ Ibidem</p> <p>⁷ DANE (2021, Pág 29). Defunciones por COVID-19. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/defunciones-covid19/presentacion-defunciones-covid-2020-02mar-2021-09may.pdf</p>	<p>Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.</p> <p>Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.</p> <p>Decreto 541 del 13 de abril de 2020 Por el cual se adoptan medidas especiales en el Sector Defensa, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.</p> <p>Resolución 380 de 10 de marzo 2020 Se adoptan medidas preventivas en el país por causa del Coronavirus.</p> <p>Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 Declaración de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus.</p> <p>Resolución No. 407 del 13 de marzo de 2020 Por la cual se modifican los numerales 2.4 y 2.6 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, por la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.</p> <p>Resolución No 470 del 20 de marzo de 2020 Por la cual se adoptan las medidas sanitarias obligatorias de aislamiento preventivo de personas adultas mayores en centros de larga estancia y de cierre parcial de actividades de centros de día y centros día.</p> <p>Impacto Fiscal La presente iniciativa no ordena gasto por lo cual no implica impacto fiscal de acuerdo al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En este sentido se atiende a la competencia constitucional del Congreso establecidas en el Art° 150 de la Constitución Política de Colombia.</p> <p>7. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS</p> <p>De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.</p> <p>Entre las situaciones que señala el artículo 1° antes mencionado, se encuentran: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado; b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y el c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."</p>

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés, serían aquellas que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con el pago de cuota de compensación de quienes hayan perdido familiares por causa del COVID-19.

8. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presenté ponencia favorable sin pliego de modificaciones y en consecuencia solicito a los miembros de la Plenaria del Senado de la República, aprobar en segundo debate el Proyecto de Ley número 406 de 2021 Senado "Por medio de la cual se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 26 de la Ley 1861 de 2017"; para que siga su tránsito legislativo y se convierta en Ley de la República.

De la honorable Senadora:

[Signature]
ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA

9. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 406 DE 2021 SENADO
"Por medio de la cual se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 26 de la Ley 1861 de 2017"

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Objeto. La presente iniciativa tiene por objeto establecer una exoneración del pago de cuota de compensación militar, para aquellas personas que se han visto afectadas por la muerte de su padre o madre, a causa del coronavirus (COVID-19).

Artículo 2º. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 26 de la Ley 1861 de 2017, el cual quedará así:

(...)

Parágrafo Transitorio: Toda persona que a causa del coronavirus (COVID-19), haya perdido a su padre o a su madre, será exonerada de pagar la cuota de compensación militar, hasta que el Gobierno Nacional dé por superada oficialmente la crisis económica y de salubridad generada por el COVID-19

El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Defensa coordinarán con las entidades competentes el procedimiento interadministrativo para constatar que la causa posible de muerte fue por COVID-19, de conformidad con los principios de buena fe, celeridad, economía e interoperabilidad de trámites concordantes con la política de eficiencia del Estado.

Artículo 3º Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De la honorable Senadora:

[Signature]
ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA

10. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 406 DE 2021 SENADO
"Por medio de la cual se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 26 de la Ley 1861 de 2017"

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Objeto. La presente iniciativa tiene por objeto establecer una exoneración del pago de cuota de compensación militar, para aquellas personas que se han visto afectadas por la muerte de su padre o madre, a causa del coronavirus (COVID-19).

Artículo 2º. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 26 de la Ley 1861 de 2017, el cual quedará así:

(...)

Parágrafo Transitorio: Toda persona que a causa del coronavirus (COVID-19), haya perdido a su padre o a su madre, será exonerada de pagar la cuota de compensación militar, hasta que el Gobierno Nacional dé por superada oficialmente la crisis económica y de salubridad generada por el COVID-19

El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Defensa coordinarán con las entidades competentes el procedimiento interadministrativo para constatar que la causa posible de muerte fue por COVID-19, de conformidad con los principios de buena fe, celeridad, economía e interoperabilidad de trámites concordantes con la política de eficiencia del Estado.

Artículo 3º Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY No. 406 de 2021 Senado

"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA UN PARÁGRAFO TRANSITORIO AL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 1861 DE 2017".

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1º Objeto. La presente iniciativa tiene por objeto establecer una exoneración del pago de cuota de compensación militar, para aquellas personas que se han visto afectadas por la muerte de su padre o madre, a causa del coronavirus (COVID-19).

Artículo 2º. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 26 de la Ley 1861 de 2017, el cual quedará así:

(...)

Parágrafo Transitorio: Toda persona que a causa del coronavirus (COVID-19), haya perdido a su padre o a su madre, será exonerada de pagar la cuota de compensación militar, hasta que el Gobierno Nacional dé por superada oficialmente la crisis económica y de salubridad generada por el COVID-19

El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Defensa coordinarán con las entidades competentes el procedimiento interadministrativo para constatar que la causa posible de muerte fue por COVID-19, de conformidad con los principios de buena fe, celeridad, economía e interoperabilidad de trámites concordantes con la política de eficiencia del Estado.

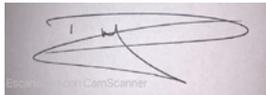
Artículo 3º Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA**

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria No Presencial de la Comisión Segunda del Senado de la República del día veinticinco (25) de mayo del año dos mil veintiuno (2021), según consta en el Acta No. 23 de Sesión No Presencial de esa fecha, de acuerdo a la **Resolución 181 del 10 de abril de 2020** "Por la cual se adopta medidas que garanticen el desarrollo de sesiones no presenciales en el Senado de la República, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional. Para no interrumpir el normal funcionamiento de la Rama Legislativa", expedida por la Mesa Directiva del Senado.

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

LUIS EDUARDO DIAZGRANADOS TORRES
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República



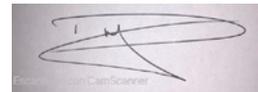
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

Bogotá D.C., 31 de mayo de 2021

AUTORIZAMOS EL PRESENTE INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PRESENTADO POR LA HONORABLE SENADORA ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA, AL PROYECTO DE LEY No. 406 de 2021 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA UN PARÁGRAFO TRANSITORIO AL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 1861 DE 2017", PARA SU PUBLICACIÓN EN LA GACETA DEL CONGRESO.

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

LUIS EDUARDO DIAZGRANADOS TORRES
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 545 - lunes, 31 de mayo de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate del proyecto de ley número 362 de 2020 Senado y 402 de 2020 Cámara, por medio de la cual la Nación se une a la conmemoración de la Batalla de Palonegro en sus 110 años, se construye una cultura de paz y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia negativa para primer debate del proyecto de ley número 423 de 2021 Senado, 595 de 2021 Cámara, por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.....	3
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto, texto aprobado en primer debate y texto definitivo aprobado en primer debate al proyecto de ley número 406 de 2021 Senado, por medio de la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 26 de la Ley 1861 de 2017	9