



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123-9066

AÑO X - N° 107

Bogotá, D. C., jueves 5 de abril de 2001

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 167 DE 2001 CAMARA

por el cual se modifica el párrafo 1° del artículo 180 de la Constitución.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El párrafo 1° del artículo 180 de la Constitución Política quedará así:

“Párrafo 1°. Se exceptúan del régimen de incompatibilidades, el desarrollo de actividades periodísticas no remuneradas y el ejercicio de la cátedra universitaria.

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

Proponentes, honorables Representantes

Gustavo Ramos Arjona, Zamir E. Silva Amín, Joaquín Garcés, Elver Arango Correa, Francisco Zapata Vanegas, (Siguen firmas ilegibles).

EXPOSICION DE MOTIVOS

De la opinión pública es conocida la situación de incertidumbre generada por un fallo del Consejo de Estado en el cual se despojó de su investidura a un parlamentario, por considerar que el ejercicio de actividades periodísticas, así no hubieran estado remuneradas, implicaba una violación del régimen de inhabilidades de los congresistas, al corresponder las mismas al desempeño de un cargo, noción que se opone a la de empleo, en la medida en que aquella no necesariamente implica remuneración.

Frente a esta posición del máximo tribunal de lo contencioso administrativo, los parlamentarios que tenían columnas de opinión en los medios masivos de comunicación escritos o participaban en espacios radiotelevisados, no tuvieron alternativa distinta que escoger entre renunciar a su investidura y continuar con el

periodismo o dejar de lado éste último para preservar su dignidad parlamentaria.

En las democracias modernas, el carácter esencialmente deliberante de las corporaciones de elección popular se pone en evidencia no solamente a través de los debates y las discusiones que se verifican en sus recintos, sino también expresando sus miembros sus opiniones a través de los medios masivos de comunicación, que tienen una mucha mayor posibilidad de difusión que los ejercicios dialécticos al interior de tales corporaciones, sin que la expresión de la opinión parlamentaria se considere como un mecanismo que vaya contra la ética pública o que afecte el desempeño del congresista.

Por el contrario, si la democracia está directamente relacionada con la información de los ciudadanos y potenciales electores sobre los asuntos de interés general, qué mejor manera de perfeccionar ese sistema que brindando mayores posibilidades de conocer el pensamiento y las opiniones de quienes, como representantes de esos ciudadanos, tienen a su cargo la toma de decisiones sobre los temas que los afectan a todos.

De allí que para evitar esa restricción injusta que se cierne a la libertad de expresión y al ejercicio de la actividad política, se imponga una reforma constitucional al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas que excluya expresamente de las mismas al desarrollo de actividades periodísticas.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 28 de marzo de 2001 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 167, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Gustavo Ramos Arjona*.

El Secretario de la Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 168
DE 2001 CAMARA**

*por medio del cual se modifican los artículos 116, 249 y 250
de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 116 de la Constitución Política quedará así:

La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, los Tribunales y los Jueces administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Con el debido control judicial y de forma excepcional, las autoridades administrativas y los particulares podrán ejercer función jurisdiccional en los casos, las condiciones y las formalidades que determine la ley. Sin embargo, no le será permitido adelantar la instrucción de sumario ni juzgar delitos.

En todo caso, quienes administran justicia, son independientes en el ejercicio de su función jurisdiccional y están sometidos al imperio de la Constitución y la ley.

Artículo 2°. El artículo 249 de la C. N. quedará así:

La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por:

La mayoría de los votos que, de forma secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley, y no podrá ser reelegido.

El Fiscal General de la Nación, debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

La Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

En caso de falta absoluta del Fiscal, antes de la terminación del período para el cual fue elegido, quien sea designado en su reemplazo lo será para terminar el período del anterior.

Artículo 3°. El artículo 250 de la C. N. Quedará, así:

Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, por sí o por intermedio de sus agentes, de oficio o mediante denuncia o querrela, por petición del Procurador General de la Nación, del Defensor del Pueblo o por informe de funcionario público, investigar los delitos y sustentar la acusación ante los tribunales y juzgados competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en estricta relación con el mismo servicio. Para tal efecto, la Fiscalía General de la Nación deberá:

1. Asegurar las comparecencias de los presuntos infractores de la Ley Penal, solicitando ante el juez competente las medidas de aseguramiento del caso. Además, vigilar su juzgamiento y solicitar las medidas necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito.

2. Solicitar al juez competente declarar precluidas las investigaciones realizadas.

3. Rendir las pruebas de la existencia de los delitos y la responsabilidad de los inculcados, en lo desfavorable o favorable.

4. Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso.

5. Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumpla la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.

6. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.

El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

La Fiscalía General de la Nación está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado y a respetar sus derechos fundamentales y las garantías procesales que le asisten.

En tratándose de diligencias de allanamientos, intersección de llamadas telefónicas o correspondencia, la captura, la detención preventiva, la privación de la libertad de las personas, y el decreto y práctica de embargos y secuestros serán facultades exclusivas del Juez del conocimiento competente.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a los 16 días del mes de marzo del 2001.

Los honorables Representantes,

Charles Schultz Navarro, Manuel de Jesús Berrío Torres.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Doctor

BASILIO VILLAMIZAR

Presidente Cámara de Representantes

Congreso de Colombia.

Por su conducto sometemos a consideración de la honorable Cámara de Representantes el proyecto de acto legislativo que apunta a reformar los artículos 116, 249 y 250 de la Constitución Política de Colombia, para sustraer a la Fiscalía General de la Nación de la órbita constitucional de administrar justicia. Así mismo, en el proyecto se hacen algunos ajustes a las funciones de este ente, toda vez que debe ser un organismo eminentemente investigador, a efectos de que como consecuencia de esta finalidad esencial, cumpla igualmente la función de acusador en la persecución del delito.

ANTECEDENTES

Según los artículos 116 y 249 de la Constitución Política la Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial, como un organismo administrador de justicia. En desarrollo de lo anterior tiene, por lo tanto, la facultad de investigar las conductas punibles, calificar la instrucción que ella misma adelanta y acusar a los presuntos autores ante juez o tribunal competente cuando exista mérito probatorio para ello, y como consecuencia, de haber iniciado investigación de oficio y mediante denuncia o querrela.

A partir de la ejecutoria de la Resolución de acusación adquieren competencia los jueces encargados del juzgamiento y desde este momento, la Fiscalía adquiere la calidad de parte procesal y pierde la dirección de la investigación.

En desarrollo de su teleología esencial, la Fiscalía General de la Nación realiza actos administrativos en virtud de los cuales dirige y coordina las funciones de policía judicial, que en forma permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señala la ley (num. 3 *ibidem*).

Por lo anterior, se erradicaron de forma uniforme las funciones de investigación y acusación, lo que se traduce a que nos encontramos frente a un sistema acusatorio, en el que la Fiscalía asume la condición de parte interesada en la aplicación de la sanción en el proceso penal y por lo tanto, al ser un órgano administrador de justicia presenta como contrasentido el ser, al mismo tiempo, juez y parte.

Concebir la Fiscalía como un órgano administrador de justicia rompe con lo que se quiere llamar *Sistema Acusatorio*, pues estamos frente a un sistema bastante complicado de atender y de aplicar, ya que en los países donde existe la figura de la Fiscalía son coherentes al señalar que esta se erige como una entidad eminentemente investigativa con funciones acusadoras y no de administración de justicia que debe corresponder al juzgamiento que sólo ser competencia de los administradores de la justicia, o sea, a los que tienen la calidad de jueces de la República. De esta forma la Fiscalía como órgano investigador se concretaría a producir y a recoger las pruebas, analizarlas y valorarlas, con lo cual se estructura en esencia el Sistema Acusatorio.

Así las cosas, resulta claro que la Fiscalía no puede seguir asumiendo ese doble papel de ser un ente acusador, parte interesada y administrador de justicia en el proceso penal, en razón a que los principios que integran la administración riñen con el objeto esencial del sistema acusatorio, tal como se demuestra a continuación.

PRINCIPIOS PROPIOS DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

1. *Independencia*. Este principio se refiere exclusivamente al ejercicio de la función jurisdiccional, por cuanto el titular de ella no puede ser interferido ni aun por el superior jerárquico para decidir los asuntos de su competencia.

2. *Gratuidad*. Este principio constituye el fundamento de la defensoría pública, del amparo de pobreza, y de todo subsidio que implique la no discriminación económica en el acceso de la justicia.

Este principio es contradictorio con la institución de la Fiscalía, por cuanto ella como organismo acusador y parte en la etapa del juzgamiento, no tendría la deferencia para solicitarle al juez del conocimiento que aplique por lo menos un amparo de pobreza al sindicado, para mantener el principio de igualdad de las partes en el proceso.

3. *Imparcialidad*. Significa que la función jurisdiccional se debe ejercer sin ningún interés de las partes en el desarrollo del proceso.

Constituye un absurdo el que la Fiscalía pueda actuar como ente administrador de justicia bajo este principio por cuanto su calidad

acusatoria conduce inequívocamente a promover el juzgamiento ante las autoridades jurisdiccionales de los presuntos infractores de la ley penal como parte en el juicio y por lo tanto tiene interés en el desarrollo de esa instancia procesal.

4. *Presunción de inocencia*. De conformidad con este principio a toda persona a la que bajo cualquier circunstancia se le impute la comisión de un hecho punible, se le presume inocente mientras el Estado a través del órgano jurisdiccional no lo declare responsable, mediante sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada.

Si la Fiscalía investiga y acusa ante el juez o tribunal competente, carece de relevancia la presunción de inocencia frente a esta institución, por cuanto está declarando la responsabilidad del procesado, y es precisamente a los órganos administradores de justicia a quienes le compete establecer la responsabilidad o la inocencia del presunto infractor de la ley penal.

LA FISCALIA Y LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Sistema Acusatorio.

1. Si el delito es ofensa privada, solo puede iniciarse el proceso en virtud de querrela o educación formulada por la persona ofendida o su familia.

2. Pero para formular esa acusación, el ofendido y el ofensor tienen que escoger un juez o árbitro absolutamente imparcial y ampliamente recusable.

3. La acusación y las pruebas se formulan públicamente y de manera oral. “En esta forma de justicia privada las partes acuden a reclamar y discutir sus derechos de viva voz” (Aldanza Rozo, Proceso Acusatorio, inquisitivo y mixto, VII Congreso Colombiano de Derecho Procesal, Septiembre de 1985, Pág. 3.)

4. Frente a las pruebas y argumentos de la acusación, responderá con sus pruebas y argumentos la defensa, en forma tal, que los cargos y los descargos podrán ser debatidos y controvertidos por cada una de las partes, de donde resulta que el proceso acusatorio es contradictorio y, por ende, el derecho de defensa está ampliamente garantizado.

5. Teniendo en cuenta la aportación de las pruebas y su valoración, el fallo tiene que ser en conciencia, es decir, “el principio que regula la apreciación de la prueba descansa en la máxima de que esta misma apreciación no es sino una operación al alcance de todo ciudadano dotado de sana razón” C.J.A. Mittermaier. Tratado de la prueba en materia criminal, Madrid, editorial Reus, 1929, Pág 33.

6. Concentración de los actos y procedimiento sintético. Como el proceso es oral y público, “allí uno y otro antagonista vienen a establecer un conjunto de afirmaciones precisas y adoptar sus pruebas justificativas... será un acto de cortas escenas, en el que aparecerán ambas partes aduciendo cada una sus respectivos medios de prueba y dirigiéndose a la conciencia del Juez, y este... dirá de qué parte está la justicia” (Mittermaier, Op. Cit. Pág.32 y 33 Aldana, Op. Cit. Pág. 3.

7. Pasividad del juez, cuya Misión se reduce a dirigir el debate entre el acusado y acusador, sin que pueda ir en busca de la verdad (Orjuela, op. cit. pág 19), esto es, el material probatorio procede de las partes.

8. Al ser el proceso contradictorio, hay absoluta igualdad de las partes, es decir, hay igualdad de oportunidades y de medios para hacer valer sus pretensiones. “Non debet licere actore, quod reo non permittitur”

9. Libertad del acusado, hasta la sentencia definitiva.

10. No se puede provocar la confesión del procesado, simplemente se le formula públicamente la acusación para que presente sus descargos, estando prohibida la tortura y cualquier otro medio de coacción en su contra.

11. La nota distintiva más importante, como lo sostiene Sergio García Ramírez, estriba en la separación de funciones: acusación, defensa y decisión, las cuales son desempeñadas por personas diferentes en una relación triangular en la cual en los vértices de la figura aparecen, **acusador-juez-acusado**. “**Actus trium personarum**”

“Si cada una de estas se encomienda a un órgano propio e independiente, el sistema será Acusatorio, al paso que si las tres funciones están concentradas en manos de un mismo órgano, será inquisitivo. La primera forma ocasiona un proceso de partes, la segunda, un proceso unilateral donde el juez cumple actividad multiforme” (García op. cit. Pág. 86)

JUEZ

ACUSADOR
FISCALIA

ACUSADO

Como está redactado nuestro ordenamiento Constitucional y procesal penal, la Fiscalía General y sus delegados, se instituye el llamado sistema Inquisitivo, proscrito en la mayoría de las legislaciones del mundo, por cuanto estos investigan, acusan y califican (la calificación equivale a una pequeña sentencia), es decir el mismo funcionario hace de Juez y de parte. Este es un esquema propio de los regímenes autoritarios, absolutistas, que menosprecian de manera total los derechos del procesado frente al interés colectivo de la defensa social.

Si en realidad en nuestro Sistema Penal se quiere instituir un sistema acusatorio, basta con dejar bien claro a lo largo del proceso las siguientes funciones:

1. Una función requirente o investigadora.
2. Una función jurisdicente, judicial o decisoria.

Los Fiscales en muchos países son parte acusadora, como se explicó anteriormente y por lo mismo solo pueden tener función requirente o investigativa, pues la función Judicial es exclusiva del Juez, y por lo tanto el único facultado para decidir. Sólo él puede librar órdenes de captura, decretar medidas de aseguramiento sobre personas y bienes, declarar precluidas las investigaciones y ordenar allanamientos.

Por lo tanto, darle al fiscal función Jurisdicente, es como autorizar al demandante del derecho civil a tomar medidas de aseguramiento sobre los bienes del demandado, pues no se pueden producir las pruebas y decidir las.

LA FISCALIA Y LAS GARANTIAS

1. El nombramiento del Fiscal corresponde a la C.S.J, elegido de una terna enviada por el Presidente de la República (artículo 249, inc. 2 de la Carta Constitucional).

2. La Fiscalía es un órgano que forma parte de la Rama Judicial del Poder Público, con autonomía administrativa y presupuestal (artículo 249 inc. 3 *ibidem*). La norma constitucional no le ha otorgado independencia funcional en cuanto es dependiente de la Rama Judicial, lo cual resulta de gran importancia para el debate, puesto que su actividad está supeditada al Juez.

3. La Fiscalía investiga los delitos y acusa a los infractores ante los respectivos jueces o tribunales.

4. La Fiscalía adopta las medidas de aseguramiento para procurar la comparecencia de los imputados al proceso.

5. La Fiscalía toma las medidas necesarias para lograr el restablecimiento de los derechos conculcados y lograr las indemnizaciones a que haya lugar.

6. La Fiscalía califica las investigaciones y las declara precluidas.

7. La Fiscalía dirige las funciones de la policía judicial que en forma permanente cumplen el C.T.P.J., la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.

8. La Fiscalía protege a los testigos, víctimas y partes intervinientes.

9. Para el desarrollo de sus funciones el fiscal delegado tiene competencia en todo el territorio nacional.

10. Las investigaciones tienen que llevarse a cabo buscando la verdad real y formal (tanto lo favorable como lo desfavorable al reo).

Por su parte, la Constitución Nacional ha otorgado a los ciudadanos una serie de derechos que tienen que observarse frente a las funciones antes mencionadas, como quiera que esos derechos y los consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos, en buena parte inciden sobre el centro del procedimiento penal y fundamentalmente sobre el sistema acusatorio.

Sobresalen los siguientes:

1. Derecho a la igualdad sustancial y procesal ante la ley (artículo 13 C. N).

2. Derecho a la libertad (como derecho primario, dándose por supuesto el derecho a la vida), que implica:

- A no ser condenado a pena de muerte.
- Al libre desarrollo de su personalidad (limitada únicamente por el interés colectivo y el orden público) (artículo 16 C. N).
- A no ser tratado como esclavo, ni sometido a servidumbre o ser sometido a trata de seres humanos (sic), o a tratos crueles e inhumanos.

De conformidad con el artículo 28 de la Constitución Nacional, la libertad es una regla general. El ciudadano solamente puede ser objeto de registro domiciliario, o molestado en su persona o familia, coartada su libertad mediante *Orden de Autoridad Competente*, previo el cumplimiento de ciertas formalidades legales por los motivos previamente definidos en la ley.

El inciso 2 de este artículo, por su parte, señala que la persona detenida preventivamente será puesta a disposición del *Juez Competente* dentro de las treinta y seis horas siguientes, *Para que este adopte la decisión correspondiente*, en el término que establezca la ley.

Del mismo modo el inciso 2 del artículo 29 de la C. N prescribe que nadie será juzgado (en sentido obvio debe entenderse instrucción y juzgamiento), sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante *Juez o Tribunal Competente* y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

Por último, el artículo 32 de la misma Carta Fundamental señala que la persona que sea sorprendida *In flagranti* podrá ser aprehendida y llevada ante el Juez por cualquier persona.

Esta normatividad, es la que nos permite proponer-para poder caracterizar un sistema acusatorio penal en Colombia- desaparecer del artículo 116 de la Carta Política la errónea y contraproducente función de la Fiscalía General de la Nación en cuanto a la administración de justicia, pues en Colombia se hace prioritaria la separación de la actividad requiriente de la Fiscalía, de la naturaleza propias de la magistraturas juzgadora ya que esa unicidad funcional es abiertamente equivocada y perjudicial. Los fiscales no pueden seguir oficiando como jueces y parte al mismo tiempo.

Los excesos autoritarios y la deformación de la actividad instructiva, son aspectos muy graves dentro de la función procedimental. Hay que definir el estado-administración del Estado-Jurisdicción, hay que diferenciar con *Binding*, el poder de pedir del poder de decidir. Solo los jueces detentan y ejercen uno de los poderes característicos del Estado moderno: La jurisdicción o aptitud para **“decidir el derecho”**.

Necesaria y urgente es la reforma de este organismo nacido de la improvisación y que no corresponde a ningún modelo ejemplar y que ha contribuido solo a complicar la vida de por sí difícil y compleja de la sociedad colombiana.

A esta reforma es preciso atender con la mayor solicitud pues el país está fatigado de un proceso penal lleno de sorpresas, inundado de terror y carente de lógica.

Bien parece que **“todo cambio de leyes nos empeora”**. Esta Fiscalía que padecemos está caracterizada por la excentricidad, exagerado rigorismo en ocasiones y antagonismos innecesarios. Un acusador haciendo el proceso es un privilegio intolerable.

Irrealizable en la práctica que una sola mente dirija sus actos en dos direcciones contrarias y diversas. Esta fue una reforma garantista pero en realidad propicia los abusos.

Analizando lo antes expuesto se puede establecer cuáles son las funciones y atribuciones, que no le están permitidas a la Fiscalía General de la Nación, **pero que haciendo uso del artículo 116 Constitucional**, las realiza aludiendo al presupuesto **“Administrar Justicia”**.

1. Ordenar la captura, de las personas, puesto que si en estado de flagrancia le está prohibido al aprehensor poner a disposición al capturado ante una autoridad diferente que no sea el juez, con mayor razón está prohibido que sea el Fiscal quien ordene la captura por fuera de este evento, ya que no puede quien acusa y valora la prueba en acusación disponer de la libertad personal.

Admitir lo contrario, sería tanto como permitir que una parte mejore su condición dentro del proceso, sometiendo bajo esa medida al imputado, quien quedaría supeditado a las reglas de libertad que buenamente le quiera imponer el fiscal, que es su *Contraparte*, en sentido literal.

2. No podrá ordenar la detención preventiva puesto que las medidas de aseguramiento de que trata el artículo 250-1 de la C. N. no se refieren a la medida de privación efectiva de la libertad, ya que como antes se indicó, en el artículo 28, inciso 2, obliga a que toda persona detenida preventivamente sea puesta a disposición del Juez, dentro de las 36 horas siguientes. Interpretar la norma en sentido contrario sería tanto como admitir que la norma permite que haya dos clases de funcionarios encargados de administrar justicia de las personas en el proceso judicial: *Un funcionario que dicta la orden y otro que custodia la detención*. Esta tesis de ser aceptada, sería un contrasentido por cuanto viola el principio de la certeza judicial subjetiva (**el ciudadano tiene derecho a saber quién lo detiene, por qué lo detienen, y quién puede dirigirse para cuestionar la detención**)

3. El fiscal como agente investigador no puede delegar la función de instrucción de sumarios y juzgamiento de delitos a las autoridades administrativas por expresa prohibición del artículo 11, inciso 3 de la C. N.

En consecuencia los organismos del Estado que desarrollan actividades permanentes o transitorias de inteligencia, de seguridad o de investigación, deberán recaudar las averiguaciones necesarias dentro de los lineamientos ordenados por el fiscal, quien no puede por eso mismo ni allanar, ni recibir declaraciones, versiones libres y espontáneas o indagatoria, sino que debe presentar al juez el catálogo de nombres de quienes serán sus testigos o los datos necesarios para que sea este en audiencia pública quien reciba las pruebas que deberán ser controvertidas por la defensa.

4. **No puede decretar el embargo y secuestro de bienes puesto que el artículo 250-1** de la Carta solo le permite “tomar las medidas necesarias para hacer efectivo el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios ocasionados con el delito”.

Estas medidas necesarias no pueden ni tienen por qué interpretarse como la de sacar del comercio los bienes del imputado. La norma, literalmente, ordena al fiscal investigar, como función principal y es por esta razón por la que sólo puede averiguar los bienes del imputado, establecer su cuantía, su procedencia, su titularidad etc. Y sólo podrá, decretarse el embargo de esos bienes por el juez del juzgamiento.

Recuérdese cómo la *Extinción del Dominio* sobre los bienes adquiridos por el imputado solo puede ser declarada judicialmente mediante una *Sentencia* según lo dispone el artículo 34 Inc. 2 de la C.N.

NATURALEZA DE LA FISCALIA

Doctrinariamente se ha venido especulando acerca de si la Fiscalía General debía actuar como órgano Administrativo con el carácter de parte dentro del proceso penal; si su actuación convendría como un representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales, o, si su función debía ser la de un simple colaborador de la función jurisdiccional.

Nuestro derecho positivo erróneamente acoge la tesis de que la Fiscalía es un órgano judicial y no administrativo. En el inciso final del artículo 249 de la Constitución Política preceptúa: **“La**

Fiscalía General de la Nación forma parte de la Rama Judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal". La consecuencia lógica de este encuadramiento se expresó en el artículo 24 del nuevo Código de Procedimiento Penal, cuando en él se establece que "la acción penal corresponde al Estado y se ejerce exclusivamente por la Fiscalía General de la Nación durante la etapa de la Investigación..."

El Constituyente de 1991, ubicó en forma desacertada y sin prever el verdadero contenido de un sistema acusatorio, a la Fiscalía como órgano administrador de Justicia y formando parte de la Rama Judicial, mientras en otros países a esta institución se le reconoce su verdadero carácter y dependencia del poder ejecutivo, situación que no se hará en nuestra institución judicial, porque fácilmente se puede ubicar dentro de la rama judicial sin que esto implique administrar justicia.

En España. La vigente ley de enjuiciamiento criminal de España dice, en su artículo 101, lo siguiente:

"La acción penal es pública. Todos los ciudadanos españoles podrán ejercitarla con arreglo a las prescripciones de la ley".

Por su parte, el artículo 105 del mismo ordenamiento dispone:

"Los funcionarios del ministerio fiscal tendrán la obligación de ejercitar, con arreglo a las disposiciones de la ley, todas las acciones penales que consideren conducentes haya o no acusador particular en las causas, menos aquellas que el Código Penal reserva exclusivamente a la querrela privada.

También deberán ejercitarlas en las causas por los delitos contra la honestidad que, con arreglo a las prescripciones del Código Penal deben denunciarse previamente por los interesados o, cuando el Ministerio Fiscal deba, a su vez, denunciarlos por recaer dichos delitos sobre personas desvalidas o faltas de personalidad".

En México:

En México el Ministerio Fiscal se caracteriza como "una institución independiente del Estado (poder ejecutivo)" que actúa en representación de la Sociedad para el ejercicio de la acción penal y la tutela social en todos aquellos casos que le asignen las leyes". Del siguiente modo o prescriben los artículos 3° y 136 del Código Federal de Procedimientos Penales.

El Ministerio Público deberá ejercitar la acción penal. En ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público: I. Promover la incoación del procedimiento judicial. II. Solicitar las órdenes de comparecencia para preparatoria y las de aprehensión, que sean conducentes. III. Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño. IV. Rendir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados. V. Pedir la aplicación de las sanciones respectivas y, VI. En general, hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos.

En Costa Rica:

En el Código de Procedimiento Penal de Costa Rica se preceptúa:

"La acción penal pública será ejercida exclusivamente por el Ministerio Público, el que deberá iniciarla de oficio".

En Cuba:

La ley de Procedimiento Penal de Cuba, en sus artículos 272, 273 y 274, prescribe:

"La acción penal se ejercita ante el órgano jurisdiccional competente para conocer de la acusación contra el presunto culpable de los hechos delictivos que se le imputen. La acción penal respecto de los delitos perseguibles de oficio se ejercita por el fiscal. Puede también, por excepción, ejercitarse por el perjudicado por el delito en el caso a que se refiere el artículo 268. La acción penal, correspondiente a los delitos privados se ejercita mediante querrela del perjudicado".

En Argentina:

El Código de Procedimientos en lo Criminal para la Justicia Federal Argentina, en su art. 14 dispone:

"De todo delito nacen acciones, las que son públicas cuando debe ejercitarlas el Ministerio Fiscal, sin perjuicio del derecho de acusar o de intervenir como parte querrelante en el juicio, que incumbe a las personas ofendidas o damnificadas por el delito o a sus representantes legales; y privadas, cuando su ejercicio incumbe solamente a éstas".

PRECEDENTE EN COLOMBIA:

La Reforma Constitucional de 1979 creó la Fiscalía General de la Nación, como una Entidad perteneciente al Ministerio Público. Las funciones que le fueron atribuidas se concretaron en adelantar la investigación de los delitos, asegurar la comparecencia de los presuntos responsables al proceso y promover su juzgamiento ante las autoridades jurisdiccionales.

En desarrollo de lo anterior se dictó el Decreto 181 de 1981 el cual constituyó un nuevo estatuto procesal penal de específica naturaleza acusatoria. En esta normatividad se estableció que la acción penal correspondía al Estado y que se ejercería por el Fiscal General de la Nación, por sí o por medio de sus agentes.

Consecuentemente con los principios que le inspiraron, se disponía que el fiscal fuera la parte acusadora en el juicio y que actuaría en representación de la sociedad, para velar por el cumplimiento de la ley y con el fin de determinar lo concerniente a la responsabilidad penal y civil.

Infelizmente el precitado decreto no entró en vigencia, pues por vicios de procedimiento no entró a regir la Reforma Constitucional en la que fundamentaba su ser jurídico.

Hoy encontramos plasmado en el texto Constitucional y en el Código de Procedimiento Penal un Sistema Acusatorio que no compagina con su verdadera esencia por cuanto la razón de ser de este sistema se fundamenta en las siguientes características:

LA DIVISION DE LOS PODERES COMO GARANTIA DEL DERECHO

Indudablemente que uno de los pilares del Estado de derecho es la separación de los poderes públicos. Con razón Montesquieu expresaba que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él por lo cual esbozó su teoría de la separación de los poderes aspirando a un Estado más justo, mediante el control de un poder por los otros (libro Espiritu de las Leyes).

En Colombia la organización del Estado conforme al artículo 113 de la Carta Política se compone de tres ramas del Poder Público, a saber: Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

Además contempla el precitado artículo que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Rama Ejecutiva. El Presidente de la República es el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. Además dirige la fuerza pública y dispone de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.

En este orden de ideas el Ejército, Policía, DAS etc., forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, y en armonía con el artículo 120 del Código de Procedimiento Penal, el Fiscal General dirige y coordina las funciones de Policía Judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y demás organismos que señala la ley; quedando de esta manera integrado lo que se llama el C.T.I (Cuerpo Técnico de Investigaciones).

En estas condiciones jamás el ciudadano tendrá plenas garantías de sus derechos, en un sistema en el cual quien maneja el poder (Policía -DAS- Ejército, etc.) sean los mismos que administren justicia o digan cuándo el uso de ese poder es legítimo.

Un ejemplo palpable de ese inmenso poder se materializa en la figura de los allanamientos que realiza la Fiscalía General de la Nación amparada en la desacertada figura de “Administrar Justicia”, ya que anteriormente la Policía Judicial era un apoyo del Juez y este decidía cuándo era procedente o no el allanamiento y se realizaba bajo su estricto control.

En la actualidad la Policía Judicial-C.T.I., quedó incorporada a la Fiscalía y el allanamiento lo ordena el fiscal, quien es a la vez el ejecutor del mismo con auxilio del C.T.I, es decir, quien ejerce la fuerza no tiene el control de otro funcionario diferente que evite el abuso, ya que la Fiscalía es quien dispone y declara cuándo es legítimo el uso de esa fuerza (investiga, acusa, califica y dispone de la fuerza).

La Fiscalía General de la Nación como órgano de la Rama Judicial, es una ubicación muy discutida, pues este funcionario no administra justicia y depende en la gran mayoría de los países, del jefe del ejecutivo.

Creemos que por razones políticas y no jurídicas, se le dio la ubicación que aparece en el texto constitucional -artículo 116.

CONCLUSIONES DEL ANALISIS EVALUATIVO DE LA FISCALIA

Aproximadamente una década después de haberse instaurado a través de la Constitución de 1991, resolver la grave crisis en que se encuentra la Administración de Justicia debido a los altos índices de corrupción e impunidad, se creó la Fiscalía General de la Nación como paradoja de una recta y cumplida Administración de Justicia en Colombia. La opinión pública acogió “el clamor popular” y forzó la necesidad de fortalecer la Justicia mediante la creación de un estamento fuerte, centralizado y con amplios poderes para poner fin al grave problema de la criminalidad generalizada (de esta reforma, se fortalecieron los poderes ejecutivo y jurisdiccional en detrimento del poder legislativo, quien sufrió una especie de *Capitae diminutio* por el tránsito

de un sistema de derecho legislado a un sistema de derecho judicial, de carácter ecléctico, donde el Congreso no ejerce con exclusividad la cláusula general de competencia legislativa, como forma de equilibrio democrático).

Del examen de la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía, podemos afirmar sin lugar a equivocarnos, que es un ente sin control, todopoderoso, debido a lo ilimitado de sus facultades, poderes y mecanismos utilizados al impartir justicia: El Fiscal es el jefe máximo en la escala jerárquica (artículo 249 de la Constitución Política), autónomo y se concentra en esta sola persona el poder de ser juez y parte en la administración de justicia. Es decir, ejerce toda la actividad jurisdiccional en materia penal incluida la potestad de imponer medidas restrictivas de la libertad, decretar embargos y secuestro de bienes, imponer sanciones y prohibiciones de salir del país, librar órdenes de captura, vincular a los procesos judiciales decretar allanamientos, testimonios, mantener a las personas privadas de la libertad por largos períodos de tiempo, acusar ante los jueces, aun a los propios jueces y a prácticamente todos los colombianos.

La condición omnipotente del Fiscal General al interior de la Fiscalía deviene del hecho de ser sólo sus agentes, o sea sus representantes personales, los diferentes fiscales delegados, quienes son de libre nombramiento y remoción y no poseen independencia en sus actuaciones y decisiones, obligados a seguir las orientaciones y directrices trazadas por el Fiscal General, pudiendo ser desplazados de sus cargos e investigaciones o reemplazados intempestivamente en primera y segunda instancia, es decir, que el poder lo delega el Fiscal General de manera personal, pero no funcional, de ahí que las tareas más importantes de la Fiscalía las delega en personas de su exclusiva confianza, y estos a su vez hacen lo propio con el personal de confianza en la escala jerárquica hasta llegar a los más bajos cargos de la Fiscalía, lo que ha contribuido además a la burocratización de la institución y a su ineficiencia, ocasionando una remoción pública subjetivizada para la conservación del cargo o el ascenso basado en la simpatía y el beneplácito, y no por las capacidades, calidades o méritos personales. De esta manera, la subjetivización ha pervertido y corrompido la institución.

Los datos son reveladores, en 1992, apenas recién creada la Fiscalía existían 160.495 procesos penales acumulados sin resolver en la parte instructiva, lo que fue exculpado con la congestión recibida del viejo sistema de instrucción ineficaz y obsoleto. Pero, varios años después, en 1997 el número de procesos penales represados y sin resolver en la Fiscalía eran de 625.514. En la actualidad, los indicadores señalan como duplicada esta cifra. Sin embargo, la Fiscalía hoy cuenta con más de 21.000 empleados nombrados a dedo por el Fiscal General y ejecuta un presupuesto diario de 2000 millones aproximadamente. Si a lo anterior, le sumamos los gastos operativos de la institución, o sea mantener la ineficiencia de 625.514 procesos penales, por señalar una sola cifra, le cuesta a los colombianos la no despreciable suma de \$433.147.879.000, agravados con el hecho que para la fecha 1997 del citado dato estadístico, la Procuraduría General de la Nación denunció que la impunidad en Colombia se colocó en un 98%.

Lo anterior, pone de presente, que el verdadero problema de nuestra justicia penal es: El exceso de poder en una sola institución.

En la presente década ha demostrado su más profundo fracaso y reclama urgente, no su fortalecimiento como se pretende con la vigencia de la reforma penal, sino su completa reestructuración para equilibrar sus poderes, hacerla imparcial y más eficiente en la tarea de investigar, acusar y perseguir el delito donde quiera que se encuentre sin administrar justicia en la doble condición de juez y parte (tomado del profesor Grosso, en su ensayo “La Fiscalía y la Reforma Penal Colombiana, la Realidad Detrás de la Imagen”).

Como lo hemos podido mostrar, se trata de la desviación que se hace de la realidad por parte de los fabricantes de imagen y por un sistema de justicia espectáculo, que de un tiempo para acá ha permeado el ámbito de la justicia nacional, de manera especial la justicia penal impartida por la Fiscalía, para deformar por completo la realidad y presentar un cuadro totalmente falso de lo que sucede en la práctica y a su interior, al punto que hoy pueden distinguirse con claridad dos conceptos y dos realidades de nuestra justicia penal: la que presentan los medios de comunicación y fabrican artificiosamente los manipuladores de la opinión pública, y lo que sucede en la realidad detrás de esta imagen. La primera, pretende disfrazar la ineficiencia y convertirla en eficacia, para esconder los abusos desmedidos de su poder mediante el impacto visual de un show montado a través de los medios y se oculta entonces, la violación de los derechos humanos tras una parafernalia de lucha contra la criminalidad que es en la realidad falsa por cuanto se nutre de imágenes mientras en la realidad la impunidad crece. La segunda, o sea la otra justicia, la que funciona realmente, deviene en inoperante, burocrática, sin resolver a tiempo los asuntos, dilatando indebidamente los términos, encarcelando

indebidamente, en operativos especiales, es decir, la justicia protagónica que viene padeciendo el país y que se oculta habilidosamente.

En la primera, tal como lo expresa el Profesor, doctor Manuel Grosso en su ensayo “La Fiscalía y la Reforma Penal Colombiana, la realidad detrás de la imagen”. La situación planteada, la podemos subsumir en la inmortal frase del maestro de la literatura Milán Kundera: “La lucha del hombre contra el poder, es la lucha de la memoria contra el olvido”.

Por lo tanto, no se nos puede olvidar que en ejercicio del efficientismo judicial y maniqueísmo social, hoy la Fiscalía ostenta la omnímoda función de ser a la vez legislador, intérprete y aplicador de la reforma penal que entra a regir a partir del mes de julio próximo, y seguirá actuando como juez y como parte en el proceso penal, que es lo que sencillamente busca evitar el presente acto legislativo.

Representantes,

Charles Schultz Navarro, Manuel de Jesús Berrío Torres.
(Siguen firmas ilegibles)

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 29 de marzo de 2001 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 168, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Charles Schultz Navarro*.

El Secretario de la Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 164 DE 2001 CAMARA

por el cual se adiciona un párrafo 4° en el artículo 1° de la Ley 89 de diciembre de 1988

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Aportes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Se adiciona al artículo 1 de la Ley 89 de diciembre de 1988 con el párrafo 4, el cual quedará así:

Parágrafo. Para atender la deuda que tienen las universidades del orden territorial con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por concepto de aportes, serán compensadas mediante la prestación de servicios, en programas de capacitación, exámenes de diagnóstico, pruebas de laboratorios y otros, según los requerimientos y necesidades del ICBF.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su sanción.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Universidad Pública como patrimonio de la sociedad, está obligada a dar sentido a su existencia, a defender y a promocionar la equidad social y, por tanto, a constituirse en una oportunidad para los sectores más pobres y vulnerables. Y dar esta oportunidad no significa ofrecer actividades y programas sólo para los habitantes

de las grandes ciudades, sino que implica acercarse a las regiones más aisladas. Además, debe hacerlo con garantía de calidad, pues, de otro modo, propiciaría una educación de segunda categoría para los sectores marginados.

De igual manera el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, atiende las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país.

Por su parte, a las universidades del orden Territorial, el Gobierno Nacional nunca les ha asignado recursos para atender las transferencias por concepto de aportes parafiscales al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Los aportes de la Nación a dichas universidades, sólo cubren los salarios de los empleados, situación que no les ha permitido cumplir con dichas obligaciones parafiscales.

La obligación a enero del 2001, por el no pago de los aportes parafiscales establecidos en el 3 por ciento de nómina mensual, que se tiene con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, es del orden de \$25.000 millones. Esta deuda, en un 90 por ciento corresponde a las Universidades de Antioquia, Valle e Industrial de Santander. En reiteradas oportunidades se le ha manifestado al Ministerio de Hacienda, la imposibilidad que han tenido estas instituciones, de cancelar dichos aportes.

Es necesario señalar que las universidades públicas no son entidades productivas que tienen por objeto, la generación de rentabilidad económica, sino que son entidades de carácter social, con una enorme solidaridad para con los sectores más pobres de la población y al igual que el ICBF, el objeto de su atención son los hijos de las familias de más bajos recursos y desamparadas del país.

Con respecto a la deuda que tienen las universidades del orden territorial con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por concepto de aportes, serán compensadas mediante la prestación de servicios, en programas de capacitación, requerimientos y necesidades del ICBF.

Luis Javier Castaño Ochoa, Mario Uribe Escobar, Francisco Zapata Vanegas, Amilkar Acosta, Rubén Darío Quintero, Ernesto Mesa Arango, Gerardo Cañas Jiménez, Guillermo Gaviria Zapata, Héctor Arango Angel, Juan Manuel Ospina Restrepo, Hildebrando Giraldo Parra, Ignacio Arboleda, Mario Alvarez Celis, Gustavo López Cortés, Manuel Ramiro Velásquez, Oscar Darío Pérez Pineda, William Vélez Mesa, Gabriel Zapata Correa, Luis Fernando Correa G., Luis Guillermo Vélez Trujillo, Miguel Pinedo Vidal, Juan Gabriel Uribe V., Benjamín Higuera Rivera, Oscar Sánchez Franco, José Ignacio Mesa B., Guillermo Zapata L.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 28 de marzo de 2001 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 164, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Luis Javier Castaño Ochoa*.

El Secretario de la Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 165 DE 2001 CAMARA

por el cual se crea una tarjeta de recreación, cultura y deporte gratuitos para mujeres mayores de cincuenta y cinco (55) años y hombres mayores de sesenta (60) años.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Crease una tarjeta de recreación, cultura y deporte gratuitos para las mujeres mayores de cincuenta y cinco años (55) y los hombres mayores de sesenta (60) años, residentes en el Territorio Nacional. Dicha tarjeta, que será expedida por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional se denominará *Pasaporte Vital*.

Artículo 2°. Para la expedición del Pasaporte Vital, las personas que a él tengan derecho deberán presentar la cédula de ciudadanía, acreditando su residencia en Colombia y facilitar una información mínima sobre su preparación, sus habilidades, su experiencia y su disponibilidad.

Parágrafo. La oficina asignada por el Ministerio de Educación Nacional hará un acopio sistemático de la información, para que a manera de banco de datos de la tercera edad pueda hacerse un censo de los recursos humanos disponibles en la tercera edad.

Artículo 3°. Los Ministerios de Educación Nacional, de Trabajo y Seguridad Social, de salud y los institutos adscritos a cada uno de ellos, la superintendencia de Subsidio Familiar, y demás entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal que por su objeto social designe el Gobierno Nacional, orientarán políticas y recursos para la concepción y diseño de programas que hagan cumplir con el objeto de esta ley.

Artículo 4°. Los portadores del Pasaporte Vital, tendrán derecho a participar en todos y cada uno de los programas de recreación ofrecidos por las Cajas de Compensación Familiar, de manera gratuita, en un número igual a la mitad de los cupos ofrecidos que no hayan sido ocupados por afiliados de la respectiva caja de compensación en el último trimestre para cada uno de los programas ofrecidos.

Parágrafo. Dentro de los programas de recreación se contemplarán todos los ofrecidos en hotelería y centros vacacionales, la Superintendencia del Subsidio Familiar informará públicamente antes de quince (15) días posteriores a la finalización de cada semestre los cupos que estarán disponibles para los portadores del Pasaporte Vital en cada programa ofrecido por cada caja de compensación.

El Ministerio de Educación coordinará lo pertinente con las cajas de compensación para la adjudicación de los cupos.

Artículo 5°. Tendrán derecho los portadores del Pasaporte Vital al acceso gratuito a todos los espectáculos deportivos presentados de manera continuada en estadios y coliseos en un número igual a la cuarta (1/4) parte del promedio de desocupación de los escenarios mencionados, durante el semestre inmediatamente anterior.

Parágrafo. Coldeportes, expedirá antes de los quince (15) días posteriores a la finalización de cada semestre una resolución en la cual informe el número de cupos disponibles en cada estadio y coliseo del país para el siguiente semestre y el Ministerio de Educación coordinará lo pertinente con las secretarías de Gobierno o alcaldes municipales y/o distritales para la adjudicación de los cupos, preferencialmente en entidades organizadas que asocien personas de la tercera edad.

Artículo 6°. Tendrán derecho todos los portadores del pasaporte vital a visitar de manera gratuita todos los museos y todas las exposiciones culturales que se presenten en museos nacionales o en instalaciones del Estado o que tengan el aval del Ministerio de la cultura.

Igualmente a ingresar de manera gratuita al recinto de la Feria Exposición Internacional para visitar cualquier exposición que en ella se presente.

Artículo 7°. Tendrán derecho todos los portadores del pasaporte vital a ingresar gratuitamente a salas de cine y teatro en un porcentaje igual a la cuarta parte del promedio de desocupación semestral de cada uno de los escenarios.

Parágrafo. El Ministerio de la Cultura mediante resolución informará y determinará el número de cupos disponibles para portadores del pasaporte vital, 15 días después de cada semestre.

Artículo 8°. Las entidades financieras, las empresas de servicios públicos, los grandes supermercados que ofrezcan al público ventanillas de atención para recibir pagos o presentar reclamos,

estarán obligadas a ofrecer una ventanilla de uso exclusivo de los portadores del Pasaporte Vital.

Artículo 9°. Los sistemas de transporte masivo que en adelante se implementen en el país, deberán tener en cuenta para su estructuración técnica y financiera que el uso de ese servicio por parte de los portadores del pasaporte vital será igual al 50% de la tarifa normal.

Artículo 10. Las aerolíneas que cubran rutas nacionales y ofrezcan el servicio ejecutivo de primera clase, estarán obligadas a ocupar la mitad de sus sillas disponibles en este servicio, después de cerrado el vuelo, entre los pasajeros que porten el Pasaporte Vital.

Artículo 11. El Gobierno Nacional propenderá por lograr convenios con entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, así como con personas del sector privado con el propósito de ampliar la cobertura del uso del pasaporte vital para lo cual tendrá la facultad de reglamentar esta ley en cualquier momento.

Artículo 12. El Gobierno Nacional tomará las medidas administrativas y expedirá los Decretos Reglamentarios necesarios que conduzcan al cumplimiento de lo establecido en los artículos anteriores en un término no superior a 180 días, contados a partir de la fecha de sanción presidencial de la presente ley.

Artículo 13. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto está dirigido hacia las personas de la tercera edad, que como en la mayoría de programas de recreación, deporte y cultura se ven rezagados, olvidando el respeto y prioridad que ellos merecen.

Con la creación del “Pasaporte Vital” se permitirá que los hombres mayores de 60 años y mujeres mayores de 55 años accedan a los espectáculos, musicales, culturales, deportivos y teatrales de manera gratuita o con descuentos favorables para los mismos, a través de convenios de cooperación nacional con entidades del ramo.

La protección a la tercera edad contenida en nuestra carta política, en su artículo 46 determina que:

“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”.

El derecho a la seguridad social establecido en forma genérica en el artículo 48 de la Constitución y de manera específica, para las personas de la tercera edad en el artículo 46 inciso 2°, adquiere el carácter de derecho fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida (C.P. artículo 11), la dignidad humana (C.P. artículo 1°), la integridad física y moral (C.P. artículo 12), o el libre desarrollo de la personalidad (C.P. artículo 16), de las personas de la tercera edad (C.P. artículo 46).

Así las cosas, es importante advertir que la protección y asistencia de las personas de la tercera edad no es una función potestativa del Estado, la sociedad o la familia. Los tres deben concurrir para el cumplimiento de esta función social (C.P. artículo 46) sin que sea posible para alguno de ellos abstenerse de este deber jurídico pretextando que otros deben hacerlo, cuando la carga que implica la protección o asistencia de los adultos mayores sea para la familia de tal magnitud, dadas sus condiciones económicas, que atente contra ella como institución básica de la sociedad, el Estado o la sociedad deben concurrir para garantizar el cumplimiento de esta obligación.

Constitucionalmente la protección y asistencia de los adultos mayores se estructura bajo el derecho a la seguridad social y subjetivamente es un compromiso con el respeto y afecto enaltecedor que a ellos debemos.

De otra parte el artículo 52 de nuestra carta política, reconoce textualmente el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. E incluso dentro del mismo artículo en su inciso segundo, se afirma que el Estado fomentará estas actividades e inspeccionará las organizaciones deportivas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

Siendo tan lógico lo anterior no sobra hacer la apreciación *que la recreación es inherente al ser humano*. Después de la nutrición, salud, educación, vivienda, trabajo y seguridad social, la recreación es considerada como una necesidad fundamental del hombre que estimula su capacidad de ascenso puesto que lo lleva a encontrar agrado y satisfacción en lo que hace y lo rodea, mucho más si la persona ya está en una edad avanzada donde es de gran ayuda el afecto inmerso en la recreación para sobrellevar la mencionada etapa. En esta medida puede afirmarse también que la recreación constituye un derecho fundamental conexo con el libre desarrollo de la personalidad, con todas sus implicaciones y consecuencias.

En el contexto constitucional, es claro que la recreación cumple un papel esencial en la consecución del libre desarrollo de la personalidad dentro de un marco participativo, recreativo en el cual el individuo revela su dignidad ante sí mismo y ante la sociedad.

Estudios realizados en el sistema de seguridad social y el DANE muestran una alta tendencia del adulto mayor a somatizar enfermedades y a convertirse en consultores crónicos de los centros de atención de salud, muchas veces con el único propósito de tener contacto con personas de su edad o para llamar la atención del médico o su familia.

La falta de programas recreativos continuados y de amplia cobertura inhiben la integración social del adulto mayor conminándolo muchas veces a sus habitaciones o a buscar hospitalizaciones y largas estancias en los centros de atención, elevando aun más, los costos de atención de las entidades de seguridad social en salud.

Pero algo que es muy evidente, es la falta de atención integral para la población de tercera edad, por lo cual se hace necesario que la política social se oriente a lograr la equidad y bienestar de dicha población, que va en aumento y que por el deterioro normal de sus condiciones físicas, se convierte en un grupo vulnerable que

requiere de mejores condiciones físicas, mentales, sociales, de rehabilitación y recreativas.

Con la experiencia de la expedición del “Pasaporte Vital” en el orden Distrital, está demostrado que la población destinataria de esta tarjeta, se inscribió de manera masiva (a la fecha aproximadamente 40.000 personas), que se han beneficiado de los programas y convenios realizados, con la consecuencia de un mejoramiento en su calidad de vida y en la elevación de su autoestima, generando así como consecuencia positiva la baja en la demanda del servicio de salud. Así como también este programa ha generado la organización de grupos que trabajan por autogestión para la consecución y/o ampliación de las actividades propuestas por el programa.

La infraestructura logística y humana en las diferentes entidades del orden nacional a las que se hace mención en el articulado, pueden dar cumplimiento a lo proyectado, aplicando en el principio de universalidad en la ejecución del presupuesto.

Tampoco implica que deba pensarse en una estructura propia ya que el proyecto, no está ordenando creación de entidades, oficinas o ampliación de plantas de personal, para adelantar dicho proyecto.

De otra parte el Ministerio del Trabajo, de Educación y Salud pueden adelantar la tarea a la que se refiere el artículo 4° del proyecto de ley y el hecho de ingresar al banco de datos la información correspondiente a los adultos mayores que se inscriban en este programa.

Atendida la conveniencia y la oportunidad de la iniciativa en consideración a las razones expuestas solicito a la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al proyecto de ley “por medio de la cual se crea una tarjeta de recreación, cultura y deporte gratuitos para las mujeres mayores de cincuenta y cinco (55) años y hombres mayores de sesenta (60) años”.

Atentamente,

Plinio Olano Becerra,
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

El día 28 de marzo del año 2001 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 165 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Plinio Olano Becerra*.

El Secretario General de la Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 166 DE 2001 CAMARA

por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 118 de 1994

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1° . El artículo 4 de la Ley 118 de 1994, quedará así:

“Artículo 4°. Los productores de frutas y hortalizas, ya sean personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, estarán obligados al pago de la cuota de fomento hortifrutícola.

La cuota de fomento hortifrutícola se causará en toda operación que supere la cuantía de diez salarios mínimos legales mensuales.

Parágrafo. Cuando el productor de frutas u hortalizas sea su exportador, también estará sujeto al pago de la cuota de fomento hortifrutícola.”

Artículo 2°. El artículo 5 de la Ley 118 de 1994, quedará así:

“Serán recaudadores de la cuota de fomento hortifrutícola, las personas naturales o jurídicas y las sociedades de hecho, que procesen o comercialicen frutas u hortalizas, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

El recaudador que acredite, mediante paz y salvo expedido por el administrador del fondo, la retención del pago de la cuota proveniente de la operación de venta que realicen los productores, quedará exento de efectuar nuevamente el recaudo.

Parágrafo. Los recaudadores de la cuota de fomento hortifrutícola deberán trasladar dentro del siguiente mes calendario la cuota retenida en el anterior.”

Artículo 3°. El artículo 9 de la Ley 118 de 1994, quedará así:

“El Ministerio de Agricultura contratará con la Asociación Hortifrutícola de Colombia, Asohofrucol la administración del Fondo y recaudo de la cuota retenida.

En el evento que dicha asociación pierda las condiciones requeridas para la administración del Fondo o incumpla el contrato, el Ministerio de Agricultura, mediante decisión motivada, deberá contratar la administración del Fondo con una entidad gremial de carácter nacional que represente al sector hortifrutícola.

El contrato administrativo señalará a la entidad administradora lo relativo al manejo de los recursos del Fondo, los criterios de gerencia estratégica y administración por objetivos, la definición y establecimiento de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora, el plazo del contrato que inicialmente será por cinco años, y los demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos y determinará que el valor de la contraprestación por la administración y recaudo de la cuota, será del diez por ciento (10%) del recaudo anual.”

Artículo 4°. El artículo 16 de la Ley 118 de 1994, quedará así:

“Como órgano de dirección del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola, actuará una junta directiva, integrada por:

- El Ministro de Agricultura o su delegado, quien lo presidirá.
- Dos representantes de las asociaciones de pequeños productores de frutas u hortalizas elegidos por la respectiva asociación gremial con personería jurídica vigente.

- Un representante del Comité de Exportadores de Frutas Analdex.

- Un secretario de Agricultura Departamental o su delegado, elegido por el encuentro de Secretarios de Agricultura Departamentales.

- Un representante de la Asociación Colombiana de Estudios Vegetales.

- Un representante de la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos, ACIA.

- Dos representantes de la Asociación Hortifrutícola de Colombia, Asohofrucol.

Parágrafo. La Junta Directiva del Fondo podrá aprobar subcontratos de planes, programas y proyectos específicos con otras agremiaciones y cooperativas que le presente la entidad administradora del Fondo o cualquiera de los miembros de la Junta Directiva.”

Artículo 5°. Esta ley rige a partir de la fecha de su Promulgación.
El Representante a la Cámara,

Edgar Eulises Torres Murillo.
Departamento del Chocó.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Antecedentes Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola

La ley 101 de 1993, que es la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, en el capítulo V, definió la noción de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras como una contribución que en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, la ley impone a un determinado subsector agropecuario o pesquero para beneficio del mismo.

Determinó que los ingresos parafiscales no hacen parte del presupuesto nacional. En el artículo 30, contempló que la administración de las contribuciones agropecuarias y pesqueras sería realizada por las entidades gremiales que reunieran las condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hubieran celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que hubiera creado las contribuciones respectivas.

En los artículos subsiguientes normó la destinación de los recursos generados, el origen de los ingresos y la forma de preparación, aprobación, ejecución, control, liquidación y actualización de los presupuestos generales de ingresos y gastos de los fondos parafiscales.

Posteriormente con la Ley 118 de 1994 se estableció la Cuota de Fomento Hortifrutícola, se creó el Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola y expidió las normas que determinaron la destinación de los recursos, los objetivos y los órganos de dirección.

El Decreto 169 de 1995 reglamentó la Ley 118 y el decreto 2025 de 1996 reglamentó parcialmente el capítulo V de la Ley 101 de 1993 y las leyes 67 de 1983, 40 de 1990, 89 de 1993 y 114, 117, 118 y 138 de 1994, en lo concerniente a los mecanismos de control interno y externo de los fondos parafiscales.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 101 de 1993 y en el artículo 9 de la Ley 118 de 1994, contrato con la Asociación Hortifrutícola de Colombia, Asohofrucol, la administración del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola y para tal efecto se suscribió el 26 de diciembre de 1996 el contrato 206.

En este contrato se señalan las obligaciones de Asohofrucol para la administración, el recaudo y la inversión de la Cuota de Fomento Hortifrutícola.

2. Antecedentes Asociación Hortifrutícola de Colombia

La Asociación Hortifrutícola de Colombia, nació como una idea de los productores de frutas y hortalizas que reunidos en los diferentes eventos que convocaba el Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, estimaron que carecían de una organización gremial que representara y defendiera sus intereses ante los diferentes estamentos tanto del sector público como privado del país.

Ante esta reflexión y después de diversos eventos preparatorios, finalmente en la ciudad de Ibagué, en el año de 1994, los productores formalizaron la creación de la Asociación mediante la celebración de la asamblea de constitución.

Fueron sus patrocinadores, entre otros, el programa DRI, ICA, Incora, Secretarías de Agricultura Departamentales, Fundecoop, Coocentral y Coofrusurtol.

El 26 de septiembre de 1995, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural le otorgó la personería jurídica mediante la Resolución número 01646.

La Asociación es actualmente la única organización gremial de carácter y cobertura nacional que representa los productores de frutas y hortalizas.

3. Presupuesto e Ingresos cuota de fomento por años

Desde la iniciación del contrato con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el comportamiento del recaudo de la Cuota de Fomento en la Asociación, ha sido el siguiente:

Año	Programado	Ingresado	%
1997	430.000.00	406.811.3	94.6
1998	1.450.000.00	1.426.719.6	98.4
1999	1.950.000.00	1.527.728.2	78.3
2000	1.950.000.00	2.130.252.6	109.2
Total	5.280.000.00	5.491.511.7	104.0

4. Proyectos financiados

Los proyectos se han financiado, por años, así:

Año	Valor (millones de \$)
1998	510.7
1999	869.2
2000	691.1
Total	2.071.0

La distribución de los recursos para cada uno de los programas ha sido la siguiente:

Programa	Valor (millones de \$)	%
Transferencia de Tecnología y Capacitación	1.397.5	67.5
Investigación	456.5	22.0
Comercialización	217.0	10.5
Total	2.071.0	100.0

Los recursos captados se han distribuido, por departamentos, en la siguiente forma:

Departamento	Valor Millones de \$
Valle del Cauca	672.0
Huila	293.5
Cundinamarca	276.3
Cobertura Nacional	214.2
Boyacá	199.1
Antioquia	129.0
Santander	100.9
Caldas, Quindío, Risaralda	75.7
Nariño	66.7
Meta	43.6
Total	2.071.0

La distribución de los recursos, por producto o tema, se ha efectuado de la siguiente forma:

Producto o Tema.	Valor (Millones de \$)
Cítricos	470.0
Lulo	213.6
Producción Semillas	206.8
Control Mosca.	199.1
Hortalizas.	171.1
Postcosecha	144.2
Uva	135.0
Agricultura Orgánica	126.0
Comercialización	116.7
Guayaba.	101.0
Pitahaya	87.9
Plátano.	51.7
Frutales.	24.2
Caducifolios.	17.2
Biotecnología	6.5
Total	2.071.0

5. Necesidad de modificación de ley 118 de 1994

El Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola es uno de los fondos parafiscales que se consideran de la mayor importancia, por las perspectivas que tiene para su crecimiento, en razón de la preponderancia que en el mundo moderno han venido adquiriendo las frutas y hortalizas debido a las ventajas que ofrecen en la nutrición y salud humanas.

Por la razón expuesta las frutas y hortalizas aumentan su participación en el sector agrícola y por lo tanto son cada vez más significativas en el ingreso de los productores.

Es también destacable que los mercados externos demandan más estos productos, máxime si ellos provienen de explotaciones

cuyas prácticas limiten el uso de productos químicos y utilicen intensivamente los productos de origen orgánico.

Como quiera que la mayor parte de las hortalizas y frutales en el país provienen de pequeñas y medianas explotaciones es necesario contar con mayores recursos que puedan destinarse a modernizar el subsector y para ello es necesario desarrollar programas de investigación aplicada, transferencia de tecnología, asistencia técnica, capacitación y apoyo a las exportaciones que son el objetivo del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola, razón por la cual se hace imperioso modificar algunos artículos de la Ley 118 de 1994, con el propósito de facilitar y hacer más expedita la captación de la Cuota de Fomento para dotarlo de los recursos necesarios para coadyuvar al desarrollo del subsector como complemento de los programas y políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Los siguientes puntos argumentan la modificación de la Ley 118 de 1994:

1. Desconoce la realidad del sector al imponer como norma que la Cuota de Fomento se causa en la primera operación de venta, hecho este que ocurre, dadas las características del subsector, en la gran mayoría de los casos, al borde de una carretera veredal y la compra es efectuada por un intermediario acopiador que cubre esas rutas y como consecuencia lógica imposible de designar como retenedor o de controlar que efectúe el recaudo.

2. La interpretación que se hace de su articulado permite que la evasión y la elusión se presenten por parte de las personas naturales o jurídicas que teóricamente deben ser recaudadores de la Cuota de Fomento, al considerar que ellos no les compran directamente a productores y por lo tanto no están obligados a efectuar la retención.

3. No establece topes mínimos para que se inicie el recaudo.

4. Permite que los exportadores la incumplan porque no fija en qué casos están obligados a retener. Argumentan que actúan como agentes y no como compradores.

5. Algunos comerciantes argumentan que actúan como simples comisionistas y por lo tanto no son compradores.

6. Considera a los productores de banano como excepción. No encontramos justificación para este trato diferencial a estos productores, cuando todos los demás productores de frutas del país deben efectuar sus aportes al Fondo Nacional de Fomento. Siendo el banano un producto de importancia, con problemas fitosanitarios enormes, con dificultades para su mercadeo, requiere que los productores aporten al Fondo con el propósito de contar con recursos para apoyarlos con proyectos que tiendan a brindar soluciones a los problemas.

7. De ninguna manera se causa perjuicio al consumidor final, porque la Cuota de Fomento continúa siendo aplicada al productor tal como viene sucediendo.

8. Existe contradicción en el artículo 16, en lo que concierne a la elección de los miembros de la Junta Directiva puesto que en lo relacionado con los representantes de los pequeños productores, el artículo señala que serán elegidos por la respectiva asociación gremial y posteriormente el parágrafo dice que todos los demás

miembros de la Junta Directiva, serán designados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de ternas enviadas por las asociaciones para tal efecto.

9. Al entrar en vigencia la modificación de la Ley, a partir del segundo semestre del presente año, en el sentido de suprimir la obligatoriedad de que el recaudo se realice en la primera operación, Asohofrucol, que para el presente año tiene una meta de recaudo de \$2.825 millones podría al finalizar el año captar recursos por un monto aproximado de \$4.250 millones.

Los recaudos obtenidos estarían destinados a cumplir con más eficiencia los objetivos para los cuales fue creado el fondo, es decir, a financiar proyectos destinados a investigación, transferencia de tecnología, asistencia técnica, estimular la formación de empresas comercializadoras, canales de acopio, distribución y apoyo a las exportaciones.

La modificación también permite captar recursos en las regiones que actualmente no hacen aportes y por lo consiguiente entrarían a beneficiarse con la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo y modernización del subsector de frutas y hortalizas.

10. En el artículo 16 suprimir como miembros de la Junta Directiva los 2 representantes de la Federación de Frutas y Hortalizas y reemplazarlos por dos representantes de la entidad que administre el Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola.

Estas modificaciones se justifican desde el punto de vista que dicha Federación no reúne los requisitos establecidos en el artículo 12 del decreto reglamentario 169 de 1995, en el sentido de que carece de las condiciones de representatividad nacional de los productores de frutas y hortalizas. Si bien está debidamente constituida, tiene personería jurídica y su objeto está dirigido al fomento de la actividad hortifrutícola, desde hace más de 5 años se encuentra totalmente inactiva, carece de asociados y por lo tanto no cumple con su objeto social.

Precisamente por las anteriores consideraciones, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el momento de designar el administrador del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola, en el año de 1996, encontró que la única entidad gremial que reunía todos los requisitos establecidos en el decreto citado, era la Asociación Hortifrutícola de Colombia, Asohofrucol, y por lo tanto suscribió con ella el contrato de administración respectivo.

Las circunstancias actualmente no han sufrido variación y por lo tanto carece de sentido que la Ley conserve a un ente inoperante, que en el tiempo no ha dado muestras de reactivación, con derecho a administrar un fondo de la importancia y magnitud que hoy tiene y que se ha logrado exclusivamente por la gestión de Asohofrucol.

El Representante a la Cámara,

Edgar Eulises Torres Murillo

Departamento del Chocó

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

El día 28 de marzo de 2001 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 166, con su correspondien-

te exposición de motivos, por el honorable Representante *Edgar Eulises Torres*.

El Secretario de la Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

**ACTA DE PRESENTACION PROYECTO DE LEY
NUMERO 169 DE 30 DE MARZO DE 2001 CAMARA**

En la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, a los treinta (30) días del mes de marzo de dos mil uno (2001), se hizo presente el señor Ministro del Interior, doctor Armando Estrada Villa, con el fin de hacer entrega del siguiente proyecto de ley:

Proyecto de ley número 169 de 2001 Cámara, por medio de la cual se establece el día Nacional de las Comunidades Negras en Colombia”.

Ministro del Interior,

Armando Estrada Villa.

Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 169 DE 2001 CAMARA

*por medio de la cual se establece el Día Nacional
de las Comunidades Negras de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Establécese el día Nacional de las Comunidades Negras de Colombia, el cual se celebrará el veintiuno (21) de mayo de cada año.

Artículo 2°. En homenaje a los ciento cincuenta (150) años de abolición de la esclavitud en Colombia, consagrada en la Ley 21 de mayo 21 de 1851 y en reconocimiento a la pluriétnicidad de la Nación colombiana y la necesidad que tiene la población afrocolombiana de recuperar su memoria histórica, se desarrollará una campaña de conmemoración que incluya a las organizaciones e instituciones que adelanten acciones en beneficio de los grupos involucrados en este hecho histórico, cuya coordinación estará a cargo de la Dirección General de Comunidades Negras, Minorías Étnicas y Culturales del Ministerio del Interior.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional queda autorizado para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias y realizar los traslados requeridos para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción.

Bogotá, D.C.,

El Ministro del Interior,

Armando Estrada Villa.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Mediante la Ley 21 de mayo 21 de 1851, fecha importante para la población afrocolombiana, se abolió en Colombia la esclavitud, siendo Presidente de la República el doctor José Hilario López.

Con esta medida se culminó un proceso cuyos antecedentes se remontan a 1812, cuando la Constitución del Estado de Cartagena,

atendiendo las presiones de Inglaterra, prohibió el comercio o la trata de negros, y luego en 1814, en la Provincia de Antioquia, la ley del dictador Juan del Corral dio la libertad a hijos de esclavos nacidos a partir de esa fecha. Posteriormente el 28 de mayo de 1821, mediante la Ley de Manumisión de Partos se decretó que los hijos de las esclavas que nacieran desde la sanción de esa ley serían libres y como tales se inscribirían sus nombres en los registros cívicos de las municipalidades y libros parroquiales. Así las cosas, la Ley 21 de mayo 21 de 1851 vino a cubrir solamente 16.486 negros adultos, pero marcó en la historia colombiana la finalización práctica de la esclavitud.

Obtenida la libertad, lógicamente se alcanzaba la ciudadanía y en consecuencia la igualdad social, no obstante, la población negra colombiana había sido objeto de un mecanismo de inclusión – exclusión en la sociedad:

1. *Inclusión.* Como ciudadanos diferenciados al interior del conjunto de la sociedad, luego de la abolición de la esclavitud.

2. *Exclusión.* Por vía de racismo y la segregación que se presentaron dentro de las políticas estatales y en la múltiples prácticas socioculturales de las poblaciones blancas y mestizas.

En este sentido, la conmemoración de los 150 años de abolición de la esclavitud en Colombia, consignada en la Ley 21 de mayo 21 de 1851, responde a la necesidad que tiene la población afrocolombiana de recuperar su memoria histórica y del reconocimiento de la pluriétnicidad de la Nación colombiana.

Antes de los años 90 el reconocimiento institucional de la población negra como actor social y político no era significativo. La Constitución de 1991 y el desarrollo de su articulado en relación con esta población, la configuran como un sujeto sociopolítico, definido como minoría étnica, con sus especificaciones culturales y sus reivindicaciones frente a la sociedad global por la superación de marginamiento social y la exclusión.

La construcción de este actor étnico ha implicado la institucionalización de unos derechos territoriales, la concreción de espacios de participación política y la inclusión de los negros como sujeto específico de políticas en diversas materias (conservación de la biodiversidad, planes de desarrollo, etnoeducación, preservación cultural, etc.), pero, por supuesto, la participación de los negros en la política colombiana no empieza con la nueva Constitución.

En el período de independencia los negros lucharon en las filas de sus amos, fueran estos patriotas o realistas, a veces por imposición de los esclavistas de ambos bandos, en otras ocasiones como un cálculo estratégico sobre qué bando podría ofrecer mejores garantías de libertad. Bolívar en la campaña libertadora ofreció la libertad a quienes luchaban a su lado.

Durante el periodo republicano la balanza se inclina del lado de los abolicionistas y para la segunda mitad del siglo XIX el Presidente José Hilario López decretó la libertad total de los esclavos.

Una vez obtenida la libertad y por ende la ciudadanía, el negro encuentra en el analfabetismo un bloqueo real para acceder al ejercicio del voto o de la función pública. No obstante, la participación del negro en la lucha política partidista y en la construcción de formas organizativas como las “sociedades democráticas” a mediados del siglo XIX abrió canales a través de los cuales se saltaba la barrera impuesta por el analfabetismo.

Posteriormente en la llamada guerra de los mil días, entre finales del siglo XIX y principios del XX, la Constitución de 1886 se consolida generando estabilidad política.

Es hasta la década de 1930 cuando, luego de dos generaciones de abolición de la esclavitud y de la adquisición del carácter de ciudadanos que comienzan a encontrarse rastros de algunos líderes negros formados en universidades del interior del país quienes retornando a sus regiones de origen ejercen un liderazgo local que en algunos casos trasciende a la región hasta alcanzar el nivel nacional con la llegada al Congreso. El caso más conocido es el del congresista Diego Luis Córdoba. Esta generación de políticos reivindicó siempre, implícita o explícitamente, un discurso racial donde la búsqueda de bienestar para su región, la denuncia del abandono por parte del Estado, y la superación del racismo estaban articuladas a las banderas generales de los partidos políticos.

La Constitución Política de 1991 surgió dentro de un país que pasaba por múltiples manifestaciones de violencia. La nueva Carta Política adquiriría el carácter de pacto de paz, formalizando la incorporación de algunos grupos alzados en armas a la vida civil como actores políticos. De igual manera tuvo entre otros objetivos, modernizar y hacer más eficaz el funcionamiento de las instituciones, la consolidación de una democracia participativa y la inclusión de las garantías de participación en igualdad de condiciones para los ciudadanos y sus expresiones organizadas y dirigidas a favorecer con medidas especiales a las denominadas minorías (étnicas, de género, política, de residentes en el exterior, religiosa, etc.)

El artículo Transitorio 55 de la Carta Política dispone que previo un estudio por parte de una comisión especial creada por el Gobierno, la elaboración de una ley que les reconozca “... las Comunidades Negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley”. Así mismo agrega que “... la misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social...”

En el año de 1993, el día 27 de agosto, en la ciudad de Quibdó (Chocó), el señor Presidente de la República, doctor César Gaviria Trujillo, sancionó la Ley 70, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, cuyos principios se fundamentan en el **reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad** de las Comunidades Negras, así como el respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de estas comunidades; además la Ley 70, también tiene como principios, la participación de las Comunidades Negras y sus organizaciones en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación, en pie de igualdad, como también la protección del medio ambiente y las relaciones establecidas en sus interacciones con la naturaleza.

En la actualidad, los pueblos afrocolombianos, a más de la marginalidad socioeconómica que se traduce en los más elevados índices de necesidades básicas insatisfechas, son víctimas inocentes del conflicto armado, al punto que los afrodescendientes constituyen aproximadamente un 50% del total de las víctimas del desplazamiento forzado.

Honorables Congresistas, por lo anteriormente mencionado el Gobierno Nacional considera procedente rendir un homenaje a las comunidades negras colombianas consagrando un día especial en el año, que conmemore la abolición de la esclavitud en Colombia y otorgue reconocimiento a esta importante etnia de nuestra nación.

El Ministro del Interior,

Armando Estrada Villa.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 30 de marzo de 2001 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 169, con su correspondiente exposición de motivos, por el doctor *Edgar Armando Estrada Villa.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

CONTENIDO

Gaceta número 107 - Jueves 5 de abril de 2001	
CAMARA DE REPRESENTANTES	
	Págs.
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de Acto legislativo número 167 de 2001 Cámara, por el cual se modifica el parágrafo 1° del artículo 180 de la Constitución.	1
Proyecto de Acto legislativo número 168 de 2001 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 116, 249 y 250 de la Constitución Política de Colombia.	2
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 164 de 2001 Cámara, por el cual se adiciona un parágrafo 4° en el artículo 1° de la Ley 89 de diciembre de 1988	8
Proyecto de ley número 165 de 2001 Cámara, por el cual se crea una tarjeta de recreación, cultura y deporte gratuitos para mujeres mayores de cincuenta y cinco (55) años y hombres mayores de sesenta (60) años.	9
Proyecto de ley número 166 de 2001 Cámara, por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 118 de 1994	11
Proyecto de ley número 169 de 2001 Cámara, por medio de la cual se establece el Día Nacional de las Comunidades Negras de Colombia.	14