



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 690

Bogotá, D. C., lunes, 19 de septiembre de 2011

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 095 DE 2011 CÁMARA

*por medio de la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1% de los mejores profesionales graduados en las universidades públicas y privadas.*

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto mejorar la investigación y la calidad de la educación superior, garantizando el estudio de posgrados, para el 0.1% de los estudiantes graduados por semestre de las instituciones de educación superior pública y privada.

Artículo 2°. *Modalidades de posgrados.* La presente ley establece que las modalidades de posgrados serán la de especialización, maestría, doctorado.

Artículo 3°. *Realización de los estudios.* Los estudios podrán realizarse en Colombia o en el Exterior, el Ministerio de Educación y el Icetex garantizarán la consecución de convenios con las universidades e instituciones que gocen de prestigio académico en diferentes áreas del conocimiento en el territorio nacional e internacional.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos para acceder a las becas de que trata la presente ley, consagrando como mínimo los siguientes requisitos:

1. Ser colombiano de nacimiento.
2. No tener antecedentes penales, ni disciplinarios.
3. Privilegiando al mérito.

Artículo 5°. *Procedimiento de selección.* El Ministerio de Educación Nacional diseñará un proceso de selección meritocrático para la asignación de las becas, el cual tendrá en cuenta la situación socioeconómica del aspirante.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará cuántas becas se otorgarán para cada una de las áreas del conocimiento en función de las

necesidades del país, de conformidad con el artículo 1° de la presente ley.

Artículo 6°. Las Áreas de Posgrados serán priorizadas por el Ministerio de Educación Nacional de acuerdo con la pertinencia de las universidades en la cual es beneficiario el egresado.

Artículo 7°. *Contenido de la beca.* La beca para estudios de posgrados será integral y deberá contener:

1. El pago de la matrícula de la totalidad de semestres del posgrado.
2. Una ayuda económica para el sostenimiento.
3. Gastos de transporte.
4. Una ayuda económica para la compra de materiales educativos.
5. Y las otras que se consideren pertinentes para el buen desempeño del estudiante.

Artículo 8°. *Control y seguimiento.* El Icetex podrá solicitar en cualquier momento al estudiante o directamente a la Universidad o institución de educación superior donde se curse el posgrado las certificaciones originales de notas.

Artículo 9°. *Pérdida de la beca.* La beca podrá ser retirada en cualquier momento si se demuestran algunas de las siguientes circunstancias:

1. Bajo rendimiento académico.
2. Inasistencia a las clases.
3. Violación a los reglamentos internos estudiantiles de la universidad o institución de educación superior.
4. Por la ocurrencia de hechos delictivos.

Artículo 10. *Cláusula compromisoria.* El Ministerio de Educación, deberá suscribir un compromiso con el estudiante Becado donde se comprometa a que terminados los estudios de posgrados, regresará al país a la Universidad Pública o Privada o institución de educación superior donde egresó, a cumplir

con labores de docencia o investigación por el término de duración del posgrado.

Artículo 11. *Presupuesto para las becas.* Autorícese al Gobierno nacional para que incluya en el presupuesto general de la Nación, para próximas vigencias fiscales, las apropiaciones necesarias en el financiamiento de esta ley.

Artículo 12. *Reglamentación.* El Ministerio de Educación, con el Icetex, tendrá un término de 6 meses para reglamentar todas las materias contenidas en esta ley.

Artículo 13. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Cordialmente,

Jorge Eliécer Guevara, Senador de la República;  
Carlos Andrés Amaya Rodríguez, Representante a la Cámara por Boyacá.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS ANTECEDENTES

Este proyecto de ley es iniciativa del honorable Senador de la República Jorge Eliécer Guevara y el Representante a la Cámara por el Departamento de Boyacá Carlos Andrés Amaya Rodríguez; consta de catorce artículos, en los cuales se pretende que el 0.1% de los mejores profesionales egresados de Pregrado en Universidades Públicas y Privadas, sean beneficiados con una beca para continuar sus estudios de posgrado, lo cual teniendo en cuenta que según el Ministerio de Educación en el año 2010 se graduaron 199.578 estudiantes de pregrado se beneficiarían con esta iniciativa 200 estudiantes.

Este proyecto de ley fue presentado en la legislatura pasada en secretaría general de Senado donde se le asignó el número de radicado 38 de 2009 Senado donde fue aprobado en sus dos debates, fue remitido a secretaría general de Cámara donde se le asignó el número 237 de 2011 Cámara, en la que fue aprobado en primer debate en comisión sexta de la Cámara de Representantes, con ponencia positiva para plenaria de la Cámara, pero desafortunadamente por trámite legislativo, fue archivado antes de surtir segundo debate en la Cámara. Siendo esta una importante iniciativa, que favorecerá en materia de cualificación a los mejores estudiantes de educación terciaria de pregrado para que estos estudiantes destacados de nuestro país, realicen estudios de posgrado.

### JUSTIFICACIÓN

La Asamblea Constituyente de 1991, estableció luego de muchas deliberaciones, el concepto de gratuidad de la educación, norma esencial considerada por la Corte Constitucional como un derecho fundamental y establecido por la Carta Magna como un servicio público.

Es así como nace la obligación del Congreso de la República, como mecanismo de pesos y contrapesos, donde genere acciones solidarias que permitan que aquellos profesionales con calificaciones excelentes, puedan desarrollar estudios de posgrados (Maestría, Doctorado) de forma gratuita como una retribución a la excelencia académica, recorde-

mos que Ecopetrol hace algo similar, beca a nivel de bachillerato a las mejores Pruebas ICFES del país.

Además este proyecto, está orientado a que el desarrollo de un país se encuentra relacionado conforme al grado de investigación y estudios que tienen sus asociados, las investigaciones académicas sobre distintos temas o áreas que puedan ser realizadas con el propio talento humano de nuestro país, nos genera la posibilidad de que ese mismo estudiante de posgrado retribuya los conocimientos adquiridos.

No obstante lo anterior, la educación es un derecho exigible como derecho de la persona y justificable como obligación del Estado:

*“En Colombia, por cada millón de habitantes existe, en promedio, 2,3 doctores y 125 investigadores. Cifras como estas fueron el punto de análisis del panel sobre formación avanzada, que hizo parte del Seminario Internacional sobre Políticas de Ciencia y Tecnología.*

*El evento contó con la asistencia de Se-Jung Oh, decano del College of Natural Sciences, Seoul National University de Seúl, Corea; de Gabriel Burgos Mantilla, Viceministro de Educación Superior y de Jorge Hernán Cárdenas, director de Oportunidad Estratégica y asesor de Colciencias, ambos colombianos.*

*La situación de Colombia en materia de programas de doctorado y formación de investigadores, con respecto a latinoamérica, es preocupante. Si bien desde el año 2000 se ha producido un progreso en el tema, los índices permanecen bajos. La idea es que se concentren esfuerzos, se sigan modelos de crecimiento, como el caso de Corea, y se incentive a las personas a la ampliación de su formación académica.*

*Inicialmente, el académico Se-Jung Oh, narró la evolución de Corea desde los años sesenta, década en la que el acceso a las investigaciones científicas era limitado y la economía se basaba en la industria textil y agrícola. Los notables avances fueron el resultado de las acciones del Gobierno coreano, que empezó a construir institutos y abrir fronteras en el campo de la investigación, eso sumado a la promoción de doctorados, másteres y cursos.*

*“El crecimiento rápido de la economía coreana debe su éxito, principalmente, al Gobierno, los sectores privados, los institutos de investigación y las universidades. Actores que, gracias a su infraestructura apropiada para la ciencia y la tecnología, lograron innovar” aseguró el oriental.*

*El Viceministro Gabriel Burgos presentó estadísticas relacionadas con la implementación de doctorados en nuestro país. En el 2007 el número de estos programas ascendió a 84, estando la mayoría (24%) relacionados con ciencias sociales y humanas. Recientemente, se han abierto más posibilidades para que las personas estudien o complementen sus estudios en el exterior, permitiendo un intercambio cultural, favorable desde todos los puntos de vista, puesto que la persona amplía su visión académica y social. Así mismo, muchas instituciones ofrecen becas o ayudas económicas, por ejemplo el año pasado 2.247 personas resultaron beneficiadas por créditos del Icetex.*

Burgos afirmó también que es necesaria una política de apoyo para esas personas que hicieron o están en proceso de hacer un doctorado, donde los principales actores universidades, Gobierno, empresas y centros de investigación y desarrollo tecnológico- ofrezcan garantías. Es importante abrirles el camino a través de empleos. En Colombia necesitamos doctores que trabajen.

Y es que para que cada vez más personas se unan a la idea de hacer un doctorado en Colombia, es fundamental eliminar los prejuicios a la hora de conseguir trabajo, es decir, fomentar la idea de que una vida académica rica en estudios es más importante que la palanca<sup>1</sup>.

En ese sentido y según proyecciones hechas por Colciencias, el viceministro indicó que para el 2019 existirán 152 programas de doctorado en 29 universidades -hoy en día 22- y un total de 3.854 graduados. Sin embargo, es importante que esos doctorados sean de alta calidad. Hay que empezar por establecer las prioridades y recursos con los que se cuenta, analizar las experiencias de otros países, las cuales puedan seguirse en nuestro país y ahí sí poder dimensionar la situación.

Con respecto a las características de los programas de doctorado y su sectorización, Jorge Hernán Cárdenas, asesor de Colciencias, manifestó “que del total de programas de doctorado en Colombia, el 55% se encuentran en universidades con acreditación de Alta Calidad” Bogotá lidera la lista de las ciudades, ofreciendo un total de ocho doctorados, le sigue Medellín con cuatro y Manizales con tres. Existe una posibilidad para destinar recursos económicos a la promoción y realización de doctorados y es la vía legislativa, ganarse un espacio y promover la idea en el Congreso de la República, la transferencia de ingresos corrientes de la Nación, vía reforma constitucional y participación en el fondo resultante de las ventas de empresas privatizadas dijo Cárdenas.

Los tres panelistas coincidieron en la importancia de aplicar las nuevas tecnologías en el campo de la investigación y de los estudios complementarios. Con respecto a la diferencia entre un doctorado virtual y uno presencial, Gabriel Burgos concluyó: “no hay diferencias entre uno y otro, considero que en lugar de ser un obstáculo el hecho de que una persona no se traslade a un sitio particular de estudio, constituye un facilitamiento para intercambiar ideas con otras culturas, es una oportunidad”.

Lo que hace falta ahora es replicar los esfuerzos hechos por amplios sectores que buscan incrementar el número de doctores e investigadores en Colombia, para esto es indispensable promover globalmente la iniciativa. Las carencias en innovación de las empresas colombianas podrían ser parte del pasado si se trabaja en la formación de personas hábiles y con visión<sup>2</sup>.

Hay que tener en cuenta que últimamente se han creado nuevos programas de posgrados sin embargo las cifras en comparación con otros países de América Latina siguen siendo bajas.

La poca oferta educativa en materia de posgrados y los altos costos impiden que los profesionales accedan a esta clase de estudios, es por ejemplo un doctorado en derecho solo la matrícula está costando en promedio 15.000.000(quince 006 Dillones) por años, cifra realmente alta que impide que un estudiante de estrato 1, 2, 3 y hasta 4 puedan acceder a estos posgrados.

Colciencias por su parte ha financiado estudios de posgrado en el Exterior en los niveles de Maestría y Doctorado desde 1992, a través de distintos empréstitos con el Banco Interamericano de Desarrollo. En el marco de estos empréstitos, el Instituto ha suscrito ocho convenios de cooperación especial, con las siguientes entidades: LASPAU- Academicand Professional Programs for the Americas; Comisión Fulbright; Comisión Fulbright -Departamento Nacional de Planeación (DNP); ICETEX - BID II; ICETEX - BID III; Consejo Británico; (OEI) Organización de Estados Iberoamericanos; y (OIM) Organización Mundial para las Migraciones.

Es importante señalar que, en el desarrollo de los tres primeros convenios (LASPAU, Fulbright y DNP, Colciencias ha realizado convocatorias para financiar estudios de nacionales en diferentes países del mundo (Estados Unidos, Unión Europea, Asia y América Latina). Igualmente, ellos son la base de los programas a través de los cuales en este momento el Instituto continúa financiando los estudios de posgrado en el exterior.<sup>3</sup>

#### CIFRAS

Las cifras muestran que en un estudio con estadísticas realizado por Javier Botero Álvarez Viceministro de Educación Superior en REVOLUCIÓN EDUCATIVA (marzo 15 del 2006). Se demuestra que Colombia se encuentra rezagado en educación de posgrados.

#### PROGRAMAS DE POSGRADO CREADOS Y REGISTRADOS EN EL SNIES

NIVEL DE FORMACIÓN	1949-2002	2003-2006
<b>ESPECIALIZACIÓN</b>	<b>3.603</b>	<b>447</b>
<b>MAESTRÍA</b>	<b>137</b>	<b>145</b>
<b>DOCTORADO</b>	<b>32</b>	<b>36</b>
<b>TOTAL POSGRADO</b>	<b>3.772</b>	<b>2.415</b>

Como se puede observar, el avance en materias de posgrados es muy poco.

#### INVERSIÓN TOTAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA COMO PORCENTAJES DEL PIB EN PAÍSES SELECCIONADOS, 2004.

<b>Colombia</b>	<b>0,52</b>
<b>Chile</b>	<b>0,65</b>
<b>Brasil</b>	<b>0,93</b>
<b>China</b>	<b>1,23</b>
<b>Corea del sur</b>	<b>2,63</b>
<b>USA</b>	<b>2,66</b>
<b>Japón</b>	<b>3,2</b>
<b>Israel</b>	<b>4,55</b>

Fuente: Anuario Mundial de Competitividad IMD, 2006. Colombia: Cálculo DNP-DDE (Actividades Científicas, Tecnológicas y de Innovación).

<sup>1</sup> [http://edutecho.org/2008/04/27/seminario\\_internacional/](http://edutecho.org/2008/04/27/seminario_internacional/)  
<sup>2</sup> <http://becas.universia.net/CO/noticia/866/doctorados-colombia-menos-mas.html>

<sup>3</sup> <http://www.colciencias.gov.co/portacol/index.jsp?ct=105&nctg=Formación%20de%20Recurso%20Humano%20de%20Alto%20Nivel&cargaHome=3&codIdioma=es>

**PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN 2006-2010 Inversión en Infraestructura, Ciencia, Tecnología y Emprendimiento.**

MACROMETAS	Inversión en la Actualidad	
COLOMBIA	ISRAEL	JAPÓN
2016 1.5% del PIB.	2006 4,5 del PIB.	2006 3,2% del PIB.

Como se observa en la TABLA, Colombia se encuentra rezagada en ciencia, tecnología y emprendimiento.

En artículo del 1° junio de 2007 del periódico *El Tiempo*, la periodista Ángela Constanza Jerez, Editora de Responsabilidad Social informó que:

*En el 2008 la inversión a Colciencias, superará los 140.000 millones de pesos, muy superior a los 81 mil Millones que recibió en el año de 2007 y cuatro veces más de lo destinado en el 2005.*

*Sin embargo este paquete que es en total de 585.000 Millones es para fortalecer la investigación, el desarrollo e investigación hasta el 2010.*

*Pareciera una cifra extraordinaria o insólita, sin embargo la realidad nos indica que a pesar de estos recursos estaremos rezagados y a una distancia grande de los competidores. Opina el Rector de la Universidad Nacional, Moisés Wasserman.*

*Según el genetista Emilio Yunis, Colombia debe invertir más del 2% del PIB ya si quiere hacer ciencia. La idea es crear excedentes económicos mediante la investigación y no esperar a que se den para invertirlos en esta área, como pasa ahora.*

*Según Colciencias los cinco investigadores de mayor reconocimiento son:*

**Manuel Élkin Patarroyo**, médico de la Nacional. Se especializa en la identificación de moléculas para desarrollar vacunas. Creador de la Fundación Instituto de Inmunología de Colombia.

**Bernardo Gómez Moreno**, físico de la U. de Bonn (Alemania). Se especializa en Física experimental de altas energías. Es profesor titular del Departamento de Física de la Universidad de los Andes.

**Elizabeth Castañeda**, licenciada en microbiología y bacteriología de los Andes. Es Subdirectora de Investigación del Instituto Nacional de Salud. Se especializa en el Neumococo.

**Jesús Orlando Rangel**, biólogo de la Nacional. Especialista en palinología (ciencia que reconstruye ambientes en la escala del tiempo). Trabaja en el volumen 5 de la serie Colombia Diversidad Biótica.

**Jairo Quiroga Puello**, químico de la Universidad de Kharkov (Ucrania). Su línea de investigación se basa en los compuestos con posible actividad biológica, como Antitumorales y Antihongos.<sup>4</sup>

**PROBLEMÁTICA ACTUAL**

Entre los problemas más comunes que se tienen en la educación de posgrados se encuentran los siguientes:

1. La falta de apoyos económicos para el pago de los programas curriculares.

2. La falta de apoyo económico para las ayudas didácticas y el desarrollo de trabajos, como la compra de libros, el pago de los trabajos.

3. La deserción estudiantil.

4. Las personas que se gradúan en el exterior por lo general no regresan al país.

5. La falta de variedad en la oferta de programas académicos.

En la actualidad los colombianos que realizan sus estudios son financiados por el Icetex, COLFUTURO Y ALGUNOS BANCOS, sin embargo, este beneficio radica en (préstamos, becas) que impiden que personas que tengan un interés en determinados posgrados lo puedan hacer, ya que los altos requisitos por ser entidades financieras limitan el acceso a este tipo de estudios, recordemos que en la mayoría de los casos se pide hasta deudores solidarios con finca raíz.

La realidad nos indica que las famosas becas o créditos becas que se ofrecen son una insignificante ayuda que por lo general lo que cubre son los costos de una matrícula, lo que conlleva a que comúnmente a nuestros estudiantes les toque trabajar de meseros, recolectores de cosechas (limones, fresas, uvas) niñeras, valet parking, cocineros, servicios varios, jardineros etc., tiempo de trabajo empleado para el sostenimiento en un país exterior, y lo que es peor aún, la pérdida de valiosas horas de investigaciones y estudios de aprovechamiento del campus universitario, de los laboratorios o las bibliotecas que le permiten una verdadera formación integral de calidad.

Actualmente, una de las principales fuentes de deserción de los posgrados es el alto costo de estos estudios, y más cuando se tiene que realizar en países del exterior donde el valor de la vida es supremamente elevado y no se cuenta con el suficiente apoyo del Estado.

Es necesario establecer que el Icetex, realiza convocatorias para las becas sin embargo en mucho de los casos el exceso de requisitos, los altos costos de los trámites, la falta de convenios con distintas universidades impiden que los mejores estudiantes de nuestras universidades públicas y privadas puedan realizar estudios de posgrados.

Es lamentable que la mayoría de estudiantes que realizan posgrados deban sacar préstamos en entidades bancarias para el pago y sostenimiento, situación esta que es permisiva, ya que al terminar sus estudios deben pagar cuantiosas sumas de dinero en capital e intereses no siendo este tipo de estudios atractivos para nuestros profesionales. Actualmente se reconoce el esfuerzo de la Fundación Carolina y otras entidades que ofrecen becas de posgrados a nuestros estudiantes, desafortunadamente las pocas instituciones dedicadas a brindar esfuerzo al estudio de posgrados, no garantizan una beca global sino simplemente en la mayoría de los casos el pago de la matrícula siendo este el principal problema para la realización de este tipo de estudio.

Recordemos que existe un documento Conpes 3179 del 15 de julio de 2002, que crea una política integral de apoyo a los programas de doctorados nacionales, donde nacen estrategias para mejorar la calidad de la educación superior y apoyar la consolidación de la comunidad científica.

<sup>4</sup> [http://www.humanas.unal.edu.co/colantropos/documentos/presupuesto\\_colciencias.pdf](http://www.humanas.unal.edu.co/colantropos/documentos/presupuesto_colciencias.pdf)

Este documento comprende 4 componentes básicos como los son:

1. Financiación a estudiantes.
2. Infraestructura de los programas.
3. Movilidad de investigadores nacionales y extranjeros de reconocida trayectoria internacional.
4. Proyectos de investigación.

#### ALCANCES DEL PROYECTO DE LEY

Con este proyecto de ley se pretende mejorar en investigación y en la calidad de la educación superior, garantizando el estudio de posgrados a aquellos estudiantes que terminado su ciclo de estudio profesional, hayan obtenido las mejores calificaciones académicas y sean un ejemplo de excelencia.

Es necesario recordar que la idea de un posgrado, se asocia a los costos económicos y por ende, con la aprobación de esta ley, se está dando un paso al mejoramiento de las estadísticas negativas que rezagan a Colombia en la formación de profesionales investigadores.

Los beneficios radican, en ayudas económicas que permiten que nuestros estudiantes de posgrados se dediquen exclusivamente a estudiar y no hacer labores distintas a la de estudiar.

Debemos tener en cuenta que el pago de una matrícula es insignificante con los altos costos que implica el sostenimiento, sea en Colombia o en el exterior, donde aquellos pocos que se destacan y tienen reconocimiento internacional no retornan al país.

La finalidad de este proyecto es premiar la excelencia académica y generar investigación, por medio de una selección basada en la meritocracia y transparencia donde todos los profesionales que reciben su título, tengan la oportunidad si lo desean para realizar un posgrado (Maestría o Doctorado) recordando que el promedio mínimo para presentarse a la selección es de 4.50 de calificaciones, además estos profesionales que se postulan a la beca deberán cumplir solo con los requisitos que establece esta ley evitando la tramitología, y requisitos innecesarios que impiden el acceso a este tipo de becas.

#### FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

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

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

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

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

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

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

Atentamente,

*Jorge Eliécer Guevara*, Senador de la República;  
*Carlos Andrés Amaya Rodríguez*, Representante a la Cámara por Boyacá.

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 14 de septiembre del año 2011 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 095, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante, *Carlos Andrés Amaya*; honorable Senador *Jorge Guevara*.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo*.

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 096 DE 2011 CÁMARA

*mediante la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.*

**Artículo 1°.** Adiciónese a la Ley 975 de 2005 el artículo 11A, cuyo texto será el siguiente:

*Causales de exclusión del proceso de justicia y paz.* Los desmovilizados de grupos armados organizados al margen de la ley que hayan sido postulados por el Gobierno Nacional para acceder a los beneficios previstos en la presente ley serán excluidos del proceso mediante decisión motivada, proferida en audiencia pública por la correspondiente sala de conocimiento de justicia y paz del tribunal superior de distrito judicial, en los siguientes casos:

1. Cuando el postulado sea renuente a comparecer al proceso.
2. Cuando se verifique que el postulado ha incumplido alguno de los requisitos de elegibilidad establecidos en la presente ley.
3. Cuando ninguno de los hechos confesados por el postulado haya sido cometido durante y con ocasión de su pertenencia a un grupo armado organizado al margen de la ley.
4. Cuando se acredite la muerte del postulado.

La solicitud de audiencia de exclusión procede en cualquier etapa del proceso y debe ser presentada por el fiscal del caso.

Una vez en firme la decisión de exclusión del proceso, el fiscal del caso remitirá copia de la ac-

tuación a la autoridad judicial competente, para que esta adelante las respectivas investigaciones, de acuerdo con las leyes vigentes al momento de la comisión de los hechos atribuibles al postulado, o adopte las decisiones a que haya lugar.

Una vez en firme la decisión de exclusión del proceso, el desmovilizado no podrá ser nuevamente postulado para acceder a los beneficios establecidos en la presente ley.

Parágrafo. Se entenderá que el postulado renuncia a comparecer al proceso cuando:

1. No se logre establecer su paradero, a pesar de las actividades realizadas por las autoridades con el fin de ubicarlo.

2. No atienda, sin causa justificada, los emplazamientos públicos realizados a través de medios de comunicación orales o escritos, ni las citaciones efectuadas al menos en tres (3) oportunidades para lograr su comparecencia a la diligencia de versión libre de que trata la presente ley.

3. No se presente, sin causa justificada, para reanudar su intervención en la diligencia de versión libre o en las audiencias ante la magistratura, si estas se hubieren suspendido.

Artículo 2°. Adiciónese a la Ley 975 de 2005 el artículo 11B, cuyo texto será el siguiente:

*Renuncia al proceso de justicia y paz.* Cuando el postulado decida voluntariamente retirarse del proceso de justicia y paz, podrá presentar su solicitud ante el fiscal o el magistrado del caso, en cualquier momento del proceso, incluso antes del inicio de la diligencia de versión libre de que trata la presente ley. El fiscal o el magistrado, según el caso, resolverá la petición y adoptará las medidas que correspondan respecto de su situación jurídica. De considerarla procedente, declarará finalizado el proceso y dispondrá el envío de copia de la actuación a la autoridad judicial competente, para que esta adelante las respectivas investigaciones, de acuerdo con las leyes vigentes al momento de la comisión de los hechos atribuibles al postulado, o adopte las decisiones a que haya lugar.

Artículo 3°. El artículo 13 de la Ley 975 de 2005 quedará así:

*Celeridad.* Los asuntos que se debatan en audiencia serán resueltos dentro de la misma. Las decisiones se entenderán notificadas en estrados.

Las audiencias preliminares se realizarán ante el Magistrado de Control de Garantías que designe el Tribunal respectivo.

En audiencia preliminar se tramitarán los siguientes asuntos:

1. La práctica de una prueba anticipada que por motivos fundados y de extrema necesidad se requiera para evitar la pérdida o alteración del medio probatorio.

2. La adopción de medidas para la protección de víctimas y testigos.

3. La solicitud y la decisión de imponer medidas de aseguramiento.

4. La solicitud y la decisión de imponer medidas cautelares sobre bienes, para asegurar la reparación de las víctimas.

5. La solicitud y la decisión de ordenar la restitución de los bienes y/o la cancelación de los títulos obtenidos fraudulentamente.

6. La formulación de imputación.

7. Las que resuelven asuntos similares a los anteriores.

Las decisiones que resuelven asuntos sustanciales y las sentencias deberán fundamentarse fáctica, probatoria y jurídicamente e indicar los motivos de estimación o desestimación de las pretensiones de las partes.

El reparto de los asuntos a que se refiere la presente ley, deberá hacerse el mismo día en que se reciba la actuación en el correspondiente despacho.

Artículo 4°. El artículo 15 de la Ley 975 de 2005 quedará así:

*Esclarecimiento de la verdad.* Dentro del procedimiento que establece la presente ley, los servidores públicos dispondrán lo necesario para que se asegure el esclarecimiento de la verdad sobre los hechos objeto de investigación y se garantice la defensa de los procesados.

La Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz creada por esta ley, deberá investigar, por conducto del fiscal delegado para el caso, con el apoyo del grupo especializado de policía judicial, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizaron las conductas punibles; las condiciones de vida, sociales, familiares e individuales del imputado o acusado y su conducta anterior; los antecedentes judiciales y de policía, y los daños que haya causado de manera directa a las víctimas, tales como lesiones físicas o psicológicas, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de derechos fundamentales.

Con la colaboración de los desmovilizados, la policía judicial investigará el paradero de personas secuestradas o desaparecidas, e informará oportunamente a los familiares sobre los resultados obtenidos.

La Fiscalía General de la Nación velará por la protección de las víctimas, los testigos y los peritos que pretenda presentar en el juicio. La protección de los testigos y los peritos que pretenda presentar la defensa estará a cargo de la Defensoría del Pueblo. La protección de los magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial que deban conocer del juzgamiento será responsabilidad del Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 5°. Adiciónese a la Ley 975 de 2005 el artículo 16A, cuyo texto será el siguiente:

*Priorización de casos.* La Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz y los magistrados de justicia y paz de los tribunales superiores de distrito judicial establecerán prioridades para la investigación, juzgamiento y sanción de los casos bajo su conocimiento, con base, entre otros, en criterios relacionados con la gravedad de los delitos, las condiciones de los autores y la calidad de las víctimas.

Artículo 6°. El artículo 17 de la Ley 975 de 2005 quedará así:

*Versión libre y confesión.* Los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, cuyos nombres someta el Gobierno Nacional a consideración de la Fiscalía General de la Nación, que se acojan en forma expresa al procedimiento y beneficios de la presente ley, rendirán versión libre ante el fiscal delegado asignado para el proceso de desmovilización, quien los interrogará sobre los hechos de que tengan conocimiento.

En presencia de su defensor, manifestarán las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que hayan participado en los hechos delictivos cometidos con ocasión de su pertenencia a estos grupos, que sean anteriores a su desmovilización y por los cuales se acogen a la presente ley. En la misma diligencia indicarán la fecha de su ingreso al grupo y los bienes que ofrecerán para la reparación de las víctimas, que sean de su titularidad real o aparente o del grupo armado organizado al margen de la ley al que perteneció.

La versión rendida por el desmovilizado y las demás actuaciones adelantadas en el proceso de desmovilización, se pondrán en forma inmediata a disposición de la Unidad Nacional de Fiscalías de Justicia y Paz con el fin de que el fiscal delegado y la Policía Judicial asignados al caso elaboren y desarrollen el programa metodológico para iniciar la investigación, comprobar la veracidad de la información suministrada y esclarecer esos hechos y todos aquellos de los cuales tenga conocimiento dentro del ámbito de su competencia.

El desmovilizado se dejará a disposición del magistrado que ejerza la función de control de garantías, quien dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes señalará y realizará audiencia de formulación de imputación, previa solicitud del fiscal que conozca del caso.

Artículo 7°. Adiciónese a la Ley 975 de 2005 el artículo 17A, cuyo texto será el siguiente:

*Bienes objeto de extinción de dominio.* Serán objeto de extinción de dominio en los procesos de justicia y paz:

1. Los bienes que hayan sido ofrecidos por los postulados para la reparación de las víctimas.

2. Los bienes que hayan sido identificados por la Fiscalía como de titularidad real o aparente de los desmovilizados o del grupo armado organizado al margen de la ley.

3. Los bienes que las víctimas hayan denunciado que les fueron despojados por miembros de grupos armados organizados al margen de la ley.

Parágrafo. Se podrá extinguir el dominio de los bienes, aunque su titularidad esté en cabeza de los herederos de los postulados.

Artículo 8°. Adiciónese a la Ley 975 de 2005 el artículo 17B, cuyo texto será el siguiente:

*Imposición de medidas cautelares sobre bienes.* Cuando el postulado haya ofrecido bienes de su titularidad real o aparente o del grupo armado organizado al margen de la ley al que perteneció o la Fiscalía haya identificado bienes no ofrecidos

por los postulados, el fiscal delegado dispondrá la realización de las labores investigativas pertinentes para la identificación plena de esos bienes y la documentación de las circunstancias relacionadas con la posesión, adquisición y titularidad de los mismos.

Cuando de los elementos materiales probatorios recaudados o de la información legalmente obtenida por la Fiscalía, sea posible inferir la titularidad real o aparente del postulado o del grupo armado organizado al margen de la ley, respecto de los bienes objeto de persecución, y se desvirtúe la presunción de buena fe exenta de culpa de los terceros titulares de los mismos, el fiscal delegado solicitará al magistrado con funciones de control de garantías la programación de una audiencia preliminar para la solicitud y decisión de medidas cautelares sobre bienes destinados a la reparación de las víctimas.

En esta audiencia, el fiscal delegado solicitará al magistrado la adopción de medidas cautelares de embargo, secuestro o suspensión del poder dispositivo sobre los bienes. En el caso de bienes muebles como títulos valores y sus rendimientos, el fiscal delegado solicitará la orden de no pagarlos, cuando fuere imposible su aprehensión física. Si el magistrado con funciones de control de garantías acepta la solicitud, las medidas cautelares serán adoptadas de manera inmediata.

En los casos en que terceros aleguen mejores derechos sobre los bienes afectados con medida cautelar, el magistrado con funciones de control de garantías, a instancia de los interesados, dispondrá el trámite de un incidente que se desarrollará así: el magistrado convocará a una audiencia en la que el interesado expondrá la solicitud, ordenará correr traslado de esta y decretará las pruebas. Dentro de un término no mayor a un mes, convocará otra audiencia, en la que se practicarán las pruebas ordenadas, se alegará de conclusión y se fallará.

Los bienes afectados con medida cautelar serán puestos a disposición del Fondo para la Reparación de las Víctimas, adscrito a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. El Fondo tendrá la calidad de secuestre y estará a cargo de la administración de los bienes, la cual será provisional mientras se profiere sentencia de extinción de dominio.

Artículo 9°. Adiciónese a la Ley 975 de 2005 el artículo 17C, cuyo texto será el siguiente:

*Restitución de bienes y/o cancelación de títulos y registros obtenidos en forma fraudulenta.* Cuando la víctima haya denunciado el despojo de sus bienes por parte de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, el fiscal delegado dispondrá la realización de las labores investigativas necesarias para identificar plenamente el bien y documentar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió su despojo.

Cuando de los elementos materiales probatorios o de la información legalmente obtenida por la Fiscalía se demuestre el despojo del bien por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y/o la obtención fraudulenta del título adquisitivo

de dominio, y se desvirtúe la presunción de buena fe exenta de culpa de los actuales titulares de los bienes despojados, el fiscal delegado solicitará al magistrado con funciones de control de garantías la programación de una audiencia preliminar para la solicitud y decisión de la restitución de los predios despojados y/o la cancelación de los títulos y los registros fraudulentos, cuando esta fuere necesaria.

Para decidir sobre la restitución de los bienes despojados o la cancelación de los títulos y los registros fraudulentos, el magistrado con funciones de control de garantías dispondrá el trámite de un incidente que se surtirá de conformidad con lo establecido en el artículo 17B, para garantizar el ejercicio del derecho de contradicción y oposición de los terceros afectados.

Artículo 10. El artículo 18 de la Ley 975 de 2005 quedará así:

*Formulación de imputación.* Cuando de los elementos materiales probatorios, evidencia física, información legalmente obtenida, o de la versión libre pueda inferirse razonablemente que el desmovilizado es autor o partícipe de uno o varios delitos que se investigan, el fiscal delegado para el caso solicitará al magistrado que ejerza la función de control de garantías la programación de una audiencia preliminar para formulación de imputación.

En esta audiencia, el fiscal hará la imputación fáctica de los cargos investigados y solicitará al magistrado disponer la detención preventiva del imputado en el centro de reclusión que corresponda, según lo dispuesto en la presente ley. Igualmente solicitará la adopción de las medidas cautelares sobre los bienes para efectos de la reparación a las víctimas.

A partir de esta audiencia y dentro de los sesenta (60) días siguientes, la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz, con el apoyo de su grupo de policía judicial, adelantará las labores de investigación y verificación de los hechos admitidos por el imputado, y todos aquellos de los cuales tenga conocimiento dentro del ámbito de su competencia. Finalizado el término, o antes si fuere posible, el fiscal del caso solicitará a la sala de conocimiento de la programación de una audiencia concentrada de formulación y aceptación de cargos y anuncio del sentido del fallo.

Con la formulación de la imputación se interrumpe la prescripción de la acción penal.

Artículo 11. El artículo 19 de la Ley 975 de 2005 quedará así:

*Audiencia de formulación y aceptación de cargos.* En la audiencia concentrada de formulación y aceptación de cargos y anuncio del sentido del fallo, el postulado podrá aceptar los cargos que le fueron imputados por la Fiscalía.

Para su validez tendrá que hacerlo de manera libre, voluntaria, espontánea y asistido por su defensor. En este evento, la sala de conocimiento del tribunal de justicia y paz continuará con la audiencia y realizará el respectivo control material y formal de

la aceptación total o parcial de cargos por parte del postulado. De hallarla conforme a derecho, anunciará el sentido del fallo.

Dentro de los diez (10) días siguientes citará a audiencia de sentencia e individualización de pena.

Parágrafo. Si en esta audiencia el imputado no acepta los cargos, o se retracta de los admitidos en la versión libre, la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz remitirá la actuación al funcionario competente conforme con la ley vigente al momento de la comisión de las conductas investigadas.

Artículo 12. El artículo 22 de la Ley 975 de 2005 quedará así:

*Suspensión de investigaciones.* Una vez en firme la medida de aseguramiento o la resolución de acusación, y hasta antes de proferir sentencia en la justicia ordinaria contra un postulado al proceso de justicia y paz, respecto de un hecho cometido durante y con ocasión de su pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley, el fiscal que estuviere conociendo el caso suspenderá la investigación. Si el proceso estuviere en etapa de juicio, el juez ordenará la suspensión. La investigación o el juicio únicamente serán suspendidos respecto de la persona vinculada y del hecho que fundamentó su vinculación. El fiscal o el juez de la justicia ordinaria informarán a la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz enviando copia de la decisión de fondo adoptada y de la suspensión.

Parágrafo. La suspensión será provisional hasta la terminación de la audiencia concentrada de formulación y aceptación de cargos realizada ante la sala de conocimiento de justicia y paz del tribunal superior del distrito judicial correspondiente, y será definitiva, para efectos de acumulación, si el postulado acepta los cargos.

Artículo 13. El artículo 23 de la Ley 975 de 2005 quedará así:

*Incidente de reparación integral.* En firme la sentencia condenatoria y previa solicitud expresa de la víctima, o del fiscal o del Ministerio Público a instancia de ella, la sala de conocimiento de justicia y paz competente, dentro de los ocho (8) días siguientes, convocará a audiencia pública en la que dará inicio al incidente de reparación integral de los daños causados con la conducta criminal.

El incidente de reparación integral se tramitará de conformidad con las normas del código de procedimiento penal (Ley 906 de 2004, modificada por la Ley 1395 de 2010).

La demostración del daño colectivo estará a cargo de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo y de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

Parágrafo. No podrá negarse la concesión de la pena alternativa en el evento de que la víctima no ejerza su derecho en el incidente de reparación integral.

Viviane Morales Hoyos,  
Fiscal General de la Nación.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Objeto del proyecto de ley de reforma parcial de la Ley 975 de 2005

Desde mi intervención ante la honorable Corte Suprema de Justicia, cuando estaba aspirando al cargo de Fiscal General de la Nación, que hoy ocupo, manifesté mi preocupación por la situación del proceso de Justicia y Paz y expresé la necesidad urgente de buscar soluciones a los diversos problemas que genera la aplicación del procedimiento vigente.

Cualquier diagnóstico sobre el funcionamiento e implementación de la Ley de Justicia y Paz debe tener en cuenta que el objetivo fundamental de esta ley es contribuir a la consolidación de la paz y a la reincorporación a la vida civil de los miembros de los grupos armados al margen de la ley, garantizando, por una parte, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y, por otra, los derechos de los postulados al debido proceso. Además, la Fiscalía debe dar una respuesta oportuna a los postulados sobre la procedencia de una pena alternativa, como consecuencia de contribuciones efectivas al proceso de reconciliación nacional.

El logro de los objetivos mencionados se materializa con las sentencias que profieren los magistrados de conocimiento, con fundamento en la labor investigativa que cumple la Fiscalía General de la Nación. Para que la tarea encomendada a la Fiscalía pueda llevarse a cabo en tiempos razonables es indispensable que la ley contemple etapas procesales más ágiles y expeditas.

En el tiempo que llevo al frente de la Fiscalía General de la Nación, y luego de analizar detenidamente la experiencia acumulada por la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz durante más de cinco años de aplicación de la Ley 975 de 2005, he podido confirmar la necesidad de introducir algunas modificaciones puntuales a la ley vigente, con el fin de agilizar el trámite de los procesos. Esto, a su vez, va a permitir agilizar la respuesta del ente investigador frente a las expectativas de justicia que provienen tanto del ámbito nacional como del ámbito internacional, en particular, de los órganos internacionales de supervisión de derechos humanos encargados de hacer seguimiento a la situación de Colombia.

Antes de exponer las razones que motivan cada una de las modificaciones propuestas, conviene primero hacer referencia general a los principales obstáculos identificados, en la medida en que ellos son el fundamento de la propuesta de modificación.

Los problemas más apremiantes tienen que ver i) con la excesiva demora en el trámite de los procesos, derivada en gran medida de la multiplicidad de audiencias que es necesario celebrar a lo largo del trámite procesal; ii) con el volumen de casos y la complejidad que plantea su investigación integral; iii) con la falta de regulación de la persecución y el aseguramiento de los bienes destinados a la reparación de las víctimas así como de la restitución de bienes cuando estos les han sido despojados a aquellas; iv) con la complejidad de investigar y asegurar la reparación colectiva en el marco de la lógica individual de los procedimientos judiciales,

lo cual, a su vez, genera importantes demoras; v) con la complejidad y demora en el trámite del incidente de reparación; vi) con la ausencia de criterios para excluir a los postulados del proceso de justicia y paz, en ciertas circunstancias.

Tal vez uno de los mayores obstáculos que incide en la **excesiva demora** para proferir sentencias se encuentra en las múltiples audiencias públicas que requiere el procedimiento vigente. Si bien cada una de ellas fue concebida por el legislador para lograr finalidades distintas, en la práctica actual no existen muchas diferencias, al punto que el contenido de la audiencia se repite casi idéntico, primero ante el magistrado de control de garantías y luego ante la sala de conocimiento. En consecuencia, se propone la supresión de la audiencia ante el magistrado de control de garantías, de manera que se realice una audiencia ante la sala de conocimiento, en la que se concentren la formulación y la aceptación de los cargos, la legalización material y formal de dicha aceptación y el anuncio del sentido del fallo.

Otro de los grandes desafíos que enfrenta actualmente la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz se deriva del volumen de hechos confesados, de la multiplicidad de víctimas que esperan la satisfacción de sus derechos en el marco del proceso de justicia y paz, del alto número de personas postuladas así como del gran número de casos en investigación. Ante esta realidad, la implementación de la posibilidad de realizar imputaciones parciales significó un avance. Sin embargo, ello es insuficiente. Para enfrentar en debida forma el reto que implica el volumen de casos pendientes, actualmente se impone la adopción de otras estrategias, utilizadas en otras partes del mundo y sugeridas por la doctrina nacional e internacional, que han permitido priorizar la investigación de ciertos casos.

La experiencia comparada de países y de los tribunales internacionales ad hoc enseña que para lograr una justicia pronta resulta imperativo establecer prioridades que permitan investigar de manera preferente algunos casos, bien atendiendo la gravedad de los delitos o el rango de los autores o las características particulares de las víctimas o el impacto social causado con el hecho, o bien las fortalezas probatorias y las posibilidades concretas de obtener resultados de manera más rápida. Estos y otros criterios, tenidos en cuenta en otros países y por tribunales penales internacionales, han orientado la adopción de estrategias para **priorizar la investigación de ciertos casos**, que han permitido obtener resultados de una manera más ágil. El volumen actual de casos pendientes de investigación y juzgamiento ante las autoridades de justicia y paz exige la adopción inmediata de estrategias que les permitan establecer prioridades en la investigación y juzgamiento de determinados casos.

Por otra parte, la ausencia de una regulación específica en la Ley 975 de 2005, sobre el procedimiento que debe seguirse para la persecución y el aseguramiento de los **bienes que permitirán la reparación** de los derechos de las víctimas, explica la necesidad de incluir en el texto de la ley disposiciones que regulen la imposición de gravámenes a los bienes identificados por la Fiscalía u ofrecidos por

los postulados; definir expresamente los bienes que son objeto de persecución en el marco del proceso de justicia paz; y regular lo relacionado con la cancelación de títulos obtenidos en forma fraudulenta y con la restitución a las víctimas de los bienes de los que han sido despojadas.

En consecuencia, en la lista de asuntos que podrán tramitarse ante el magistrado de control de garantías se incluye la posibilidad de solicitar la restitución de los bienes de las víctimas y la cancelación de los títulos obtenidos fraudulentamente; y en dos nuevos artículos se indica el procedimiento que debe seguirse para imposición de medidas cautelares sobre bienes así como para la restitución de bienes y/o la cancelación de títulos obtenidos de manera fraudulenta.

En materia de reparación se propone excluir de la competencia de la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz la investigación de los **daños colectivos**. Este es un asunto que corresponde a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, de acuerdo con los artículos 34, 35 y 49 de la Ley 975 de 2005, habida cuenta de los roles de estas entidades en el proceso especial de justicia y paz.

Esta asignación de funciones tiene en cuenta que la reparación del daño colectivo no deriva en sí misma de la afectación causada con la conducta criminal individual sino de la lesión colectiva originada en la situación generalizada de violencia, ante la que resultan más efectivas las medidas gubernamentales y administrativas.

La lógica individual de los procesos judiciales y en particular de los procesos penales tiene serias limitaciones para establecer los daños colectivos y satisfacer debidamente el derecho a la reparación colectiva de las comunidades y pueblos afectados por la violencia en Colombia.

Así mismo, se propone la armonización de algunos ritos procesales con el régimen procesal ordinario. En este sentido, es necesario modificar el momento procesal establecido en la Ley 975 de 2005 para el trámite del **incidente de reparación**. La práctica diaria denota la dilación en la fijación de fecha y en la realización de la audiencia prevista para tal fin, con graves repercusiones para proferir sentencias de manera oportuna. Se considera entonces que -como acontece hoy en el procedimiento ordinario- el incidente de reparación debe tramitarse una vez emitida la sentencia, con sujeción a la Ley 906 de 2004, modificada por la Ley 1395 de 2010.

Con el proyecto de ley que se presenta, la Fiscalía General de la Nación propone, en concreto, la modificación de los artículos 13, 15, 17, 18, 19, 22 y 23 de la Ley 975 de 2005 y la adición a la misma ley de los artículos 11A, 11B, 16A, 17A, 17B, 17C y 32A.

## **2. Motivos específicos de las modificaciones y adiciones propuestas**

### **La exclusión de postulados del proceso de justicia y paz (artículos 1° y 2° del proyecto de ley)**

Ante el vacío de la Ley 975 de 2005 en esta materia, se propone incluir el instituto de la exclusión del

proceso y el de finalización del mismo por renuncia voluntaria del postulado. Lo anterior, teniendo en cuenta los desarrollos jurisprudenciales en este sentido. En efecto, la jurisprudencia penal ha resuelto situaciones como las establecidas en los dos artículos que se proponen. En esta medida, la propuesta consiste en la consagración legal de una práctica ya existente. Habida cuenta que la actividad de los fiscales y magistrados ha sido evidentemente tímida y cauta al momento de depurar el universo de postulados, resulta necesario consagrar legalmente las directrices trazadas en la materia por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

El propósito consiste en excluir del procedimiento a los postulados que únicamente han figurado de manera formal en las listas enviadas por el Gobierno Nacional, pero que no ha sido posible ubicar ni lograr su comparecencia en el proceso. Así mismo, se hace necesario excluir a los que voluntariamente desisten de someterse al proceso de justicia y paz o expresan libremente su decisión de no continuar en el proceso. También se requiere excluir del proceso a quienes no satisfacen los requisitos de elegibilidad establecidos en la ley, tan pronto se acredita esta situación.

La depuración del universo de postulados debe traer como consecuencia una mayor fluidez de las actuaciones, en la medida en que el esfuerzo de los diferentes equipos de trabajo de fiscales y magistrados de justicia y paz se podrá concentrar en aquellos casos en que los postulados realmente estén colaborando eficazmente con la reconstrucción de la verdad, a favor de la reparación de tantas víctimas que esperan, por fin, saber lo ocurrido con sus seres queridos.

### **Criterios de priorización de casos (artículo 5° del proyecto de ley)**

Luego de cinco años de aplicación de la Ley de Justicia y Paz, la Unidad Nacional de Fiscales para la Justicia y la Paz ha logrado importantes resultados. A la fecha, la Unidad tiene 4.634 personas postuladas al proceso de justicia y paz, que han confesado 26.026 hechos y tiene registradas 349.586 víctimas.

No obstante estos avances, aún está pendiente la realización de versiones libres respecto de 1.855 postulados y la mayoría de las víctimas registradas no han participado en las versiones libres (hasta la fecha 54.005 víctimas han participado). El volumen de conductas que aún deben ser investigadas y las dificultades que plantea su investigación, dada la gravedad de los hechos y la complejidad de las estructuras criminales responsables de los mismos, presenta a la Fiscalía un reto mayúsculo.

En el mundo actual, investigar y juzgar todos los delitos que se comenten en una sociedad de manera oportuna y efectiva es una tarea de enormes proporciones, aún para sistemas investigativos y judiciales de países que no han tenido que enfrentar situaciones de violencia generalizada o masiva. En países como Colombia, que están o han estado inmersos en procesos de justicia transicional, la tarea de investigar las graves violaciones de derechos humanos y las graves infracciones del derecho humanitario

con el pleno respeto de los cada vez más exigentes estándares de diligencia investigativa y judicial desarrollados por los tribunales internacionales de derechos humanos, constituye una tarea aún más abrumadora.

El volumen de casos pendientes de investigación exige adoptar criterios racionales, que permitan decidir dónde se van a poner los mayores esfuerzos y a qué tipo de casos se van a destinar los recursos institucionales existentes, que resultan escasos para atender con la misma velocidad y diligencia el universo pendiente.

Si no se toman este tipo de decisiones –que no son ideales pero sí necesarios– la consecución de los objetivos del proceso transicional mismo se pone en riesgo. Los reiterados y válidos reclamos de la sociedad colombiana e internacional por obtener sentencias en plazos más cortos son una muestra de ello.

La adopción de una estrategia investigativa en situaciones como la que actualmente enfrenta Colombia plantea no pocos ni sencillos dilemas: cómo y con qué criterios elegir los casos que se investigarán o que se incluirán en la estrategia. Cómo definir cuál será el orden de prioridades sin afectar el principio de igualdad respecto de personas que han sido víctimas de conductas atroces.

Colombia no es el único ni el primer país que debe plantearse estas y otra preguntas y decidir cuál es la mejor estrategia de investigación en situaciones de violencia generalizada y masiva. Otros países, incluso de América Latina, como Argentina y Guatemala, y fuera de nuestro continente, como Bosnia y Herzegovina, han enfrentado situaciones similares<sup>1</sup>. Por ello, la experiencia comparada e internacional es de gran utilidad para nuestro país.

Una primera pregunta que se plantea es si debemos adoptar criterios de selección o de priorización, es decir, si la estrategia investigativa consistirá en establecer cuáles casos se van a investigar y cuáles no (selección) o si más bien se van a ordenar o clasificar los casos de acuerdo con criterios de prioridad, que no implican renunciar a la investigación de algunos, sino establecer cuáles se van a investigar primero y cuáles después (priorización).

El proyecto de ley plantea una estrategia de priorización no de selección, bajo el entendido que la Fiscalía no renuncia a la investigación de ningún tipo de casos sino que establecerá un orden de prioridades en función de criterios que tienen en cuenta principalmente los delitos, los autores y/o las víctimas.

En los países donde se han adoptado criterios de priorización de investigaciones se ha acudido esencialmente a tres tipos de criterios: i) criterios relacionados con los delitos, ii) criterios relacionados con los autores y las víctimas y iii) otros criterios complementarios o basados en otras consideracio-

nes, relacionados generalmente con razones institucionales o prácticas o con necesidades políticas o sociales. Estos otros criterios, en realidad, apoyan a los dos primeros.

Los criterios relacionados con los delitos tienen en cuenta la gravedad de las conductas. Este tipo de criterios han sido aplicados en Guatemala, donde los han denominado criterios objetivos y en Bosnia/Herzegovina, donde los han denominado criterios relacionados con la naturaleza del crimen. Según este tipo de criterios, aquellas conductas de mayor gravedad (en un contexto donde todas las conductas graves), deben ser incluidas en el primer lugar de cualquier estrategia investigativa.

Los criterios relacionados con los autores y las víctimas tienen en cuenta, en cuanto a los autores, el rango o el estatus del autor en la organización o el grado de responsabilidad o el nivel de control y mando de la organización. Este tipo de criterios han sido utilizados en Guatemala, donde han sido denominados criterios subjetivos y en Bosnia/Herzegovina, donde se han denominado criterios relacionados con las circunstancias del autor. En cuanto a las víctimas, los criterios de priorización tienen en cuenta la vulnerabilidad de ciertos grupos, como el caso de los niños, o la particular afectación que ciertas conductas generan en algunos grupos de la sociedad, como las mujeres. La experiencia comparada indica, por ejemplo, que los delitos que tienen como víctimas a los niños o la violencia sexual contra las mujeres debe ser un criterio relevante a tener en cuenta al momento de definir prioridades en la investigación.

Los criterios denominados complementarios (Guatemala) o basados en otras consideraciones (Bosnia/Herzegovina), tienen en cuenta razones prácticas, políticas o sociales, que apoyan los dos primeros. Uno de estos criterios ha sido el interés público que haya generado el caso o un grupo de casos, lo cual, a su vez, puede reconducirse a criterios relacionados con los delitos, los autores o las víctimas, en la medida en que el mayor interés de una sociedad por obtener resultados en un caso normalmente está relacionado con la gravedad de la conducta o con el rechazo social que genera el autor o autores o con el daño ocasionado a las víctimas.

Otros criterios han estado relacionados con la viabilidad de las investigaciones, relacionada con la fortaleza probatoria. Este criterio se utilizó en Argentina, para avanzar primero con aquellas investigaciones que permitirían obtener resultados de manera más rápida en función de las pruebas del caso. Según este tipo de criterios, se pueden clasificar los casos de acuerdo con la existencia de pruebas o con las posibilidades reales de conseguir las pruebas que faltan de manera más pronta.

Otros criterios utilizados, por ejemplo en Argentina, tienen que ver con la representatividad histórica de los casos, de manera que reflejaran todas las épocas de la dictadura. La representatividad también puede aplicarse de manera geográfica, en el sentido de avanzar con casos que ilustren la violencia de cada una de las zonas o regiones afectadas.

<sup>1</sup> Al respecto, Cfr., Morten Bergsmo (ed.), *Criteria for prioritizing and Selecting Core International Crimes Cases*, Forum for International Criminal and Humanitarian Law, Torkel Opsahl Academic E Publisher, Oslo, 2010; *Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales. Un estudio comparado*, Kai Ambos, (Coord.), GIZ, Bogotá, 2011.

El valor ilustrativo o didáctico del caso también ha sido tenido en cuenta para avanzar en función de las posibilidades de generar y difundir buenas prácticas investigativas o que permitan obtener definiciones jurisprudenciales que luego puedan beneficiar otros casos.

Como se puede observar a partir de este breve recorrido por las experiencias comparadas, existen una gran variedad de criterios que han sido acogidos para enfrentar situaciones de violencia generalizada o masiva, donde el volumen de hechos, conductas, autores y víctimas han exigido a las autoridades encargadas de la persecución penal tomar decisiones difíciles pero necesarias para facilitar el logro de los objetivos de verdad y justicia.

Es importante tener en cuenta que una adecuada estrategia de priorización de casos es esencial para que las decisiones investigativas sean racionales, eficientes y coherentes y no respondan a criterios coyunturales. Los criterios de priorización, como han señalado algunos autores, deben permitir una “asignación racional de los recursos limitados a disposición de las agencias de persecución”<sup>2</sup>.

Los criterios de selección y asignación de prioridades son además, determinantes para mantener la legitimidad de las autoridades investigativas y, en general, de la institucionalidad estatal comprometida con investigar, juzgar y sancionar las conductas que justificaron la implementación de un proceso de justicia transicional.

#### **Los bienes destinados a la reparación de las víctimas (artículos 3°, 6°, 7°, 8° y 9° del proyecto de ley)**

La ausencia de una regulación específica en la Ley 975 de 2005 sobre la clase de bienes que pueden ser afectados o gravados dentro del proceso de justicia y paz y sobre el procedimiento que debe seguirse para lograr el aseguramiento de aquellos bienes con vocación de reparación y de restitución de los derechos de las víctimas se ha venido resolviendo a partir de los pronunciamientos de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, en muchos casos, la jurisprudencia resulta insuficiente, por cuanto esta se limita, naturalmente, al objeto de la apelación. En este sentido, aún permanecen sin regulación aspectos que deben resolverse cotidianamente, por lo que resulta conveniente que se regulen de manera expresa en la Ley 975 de 2005.

Al incluir en la diligencia de versión libre la exigencia de que el postulado indique los bienes de los cuales es titular real o aparente y que ofrece para la reparación de las víctimas, se busca perseguir de manera efectiva los bienes con vocación real para reparar los derechos de las víctimas (artículo 6° del proyecto de ley).

La inclusión en el proyecto de ley de un artículo que indique en forma expresa cuáles son los bienes que son objeto de persecución en el proceso especial de justicia y paz obedece a la necesidad de concentrar la competencia en los operadores judiciales de justicia y paz, para solicitar la afectación y en la práctica afectar bienes con vocación de reparación de las víctimas. De esta manera se evitará la remisión de estos asuntos a otras jurisdicciones, con la consiguiente dispersión y dilación del procedimiento (artículo 7° del proyecto de ley).

No basta, sin embargo, con la indicación expresa de los bienes objeto de persecución. Además, es preciso contar con mecanismos y procedimientos claros y expeditos que permitan de manera efectiva la imposición de medidas cautelares y gravámenes sobre dichos bienes, a efectos de garantizar la reparación de las víctimas, de acuerdo con los desarrollos jurisprudenciales y los fines propios de la Ley de Justicia y Paz (artículo 8° del proyecto de ley).

La práctica también ha evidenciado la necesidad de regular en la Ley 975 de 2005 el trámite que debe surtir ante el magistrado de control de garantías para solicitar el aseguramiento de los bienes, la restitución de los bienes despojados a las víctimas o la cancelación de títulos y registros fraudulentos, en los eventos en que ello proceda (artículos 8° y 9° del proyecto de ley).

Los desarrollos jurisprudenciales han permitido resolver estos asuntos, en la medida en la que la Ley 975 de 2005 no establece de manera precisa el procedimiento al que debe acudir en estos casos, lo cual genera dilación de las decisiones por parte de los operadores judiciales, con las consecuencias negativas que ello representa para la marcha general del proceso de justicia y paz.

#### **El proceso penal de justicia y paz no es el escenario más adecuado para determinar el daño colectivo (artículo 4° del proyecto de ley)**

Las graves violaciones de derechos humanos y las infracciones graves del Derecho Internacional Humanitario que han cometido los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley han generado una profunda crisis humanitaria así como la afectación general y el caos total en poblaciones enteras. Esta situación contribuyó a generar una alteración de los valores y las costumbres locales, lo cual trajo consigo cambios radicales en aspectos sociales, culturales y económicos que configuran un verdadero daño colectivo.

Son varios los efectos directos del daño colectivo; entre ellos, se destacan la crisis humanitaria, el daño psicológico generalizado, el cultural y el ecológico. El primer efecto, para el caso de la violencia vivida en los años en que predominaron los grupos irregulares en algunas regiones del país, está referido al desplazamiento, a la violencia de género, a las desapariciones forzadas, a la pérdida de identidad, al engrosamiento de los cinturones de miseria, a la prostitución forzada y a la esclavitud sexual, entre otros. Todo esto llevó a que gradualmente se desintegraran las familias y sus miembros se vieran forzados a emprender vidas separadas, lo que a su vez

<sup>2</sup> Morten Bergsmo y María Paula Saffon, “Perspectiva Internacional. Enfrentando una fila de atrocidades pasadas: ¿Cómo seleccionar y priorizar casos de crímenes internacionales nucleares?”, en *Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales. Un estudio comparado*, Kai Ambos, (Coord.), GIZ, Bogotá, 2011, pág. 27.

se ha visto reflejado en una mayor descomposición social y en el surgimiento de una cultura de ilegalidad paralela a la violencia sufrida. Muchas víctimas han encontrado en dicha ilegalidad una forma de sustento o supervivencia, que ha incidido, desafortunadamente, en la pérdida del valor del trabajo y de los ingresos legalmente obtenidos.

Lo anterior llevó también a un estancamiento de la economía en las diferentes regiones, toda vez que la actividad del campesino mutó hacia otras áreas, ilegales o menos productivas, debido a que las tierras fueron abandonadas por la fuerza y se convirtieron en infértiles o en campos de cultivos ilícitos, cuyas utilidades han servido para nutrir aún más el círculo de violencia.

En lo que al daño psicológico se refiere, la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz ha podido constatar que las víctimas directas e indirectas de la violencia fueron sometidas a tratos verdaderamente crueles, degradantes y humillantes, que naturalmente desencadenaron enfermedades mentales como paranoias, depresiones, agresividad, estrés postraumático, entre otras. Las víctimas de la violencia son en general personas que requieren ayuda profesional médica y psicológica para superar la situación que las afecta, pese a encontrarse, en algunos casos, en regiones que hoy se consideran aparentemente tranquilas. Los daños psicológicos que afectan a una gran parte de las comunidades adquieren indudables dimensiones colectivas.

La afectación de la identidad cultural de las comunidades azotadas por la violencia es igualmente evidente. Los habitantes de muchas regiones se vieron obligados a adoptar costumbres ajenas a su idiosincrasia tradicional, que les fueron impuestas bajo la presión de las armas y la violencia. Aspectos simples, pero de relevancia para su identidad cultural y social, fueron cambiados abruptamente, a tal punto que las personas afectadas paulatinamente perdieron su propia identidad y el sentido de pertenencia a sus regiones. Así mismo, la autoridad que se le reconocía al Estado fue suplantada por una desconfianza total en las instituciones, que se suma a la anarquía que empezó a reinar en muchas partes del país.

En cuanto al daño ecológico, que es un daño eminentemente colectivo, se puede afirmar de manera general que la presencia de los grupos armados irregulares estancó la producción de las tierras, debido a los nuevos usos que estos grupos les dieron y a la contaminación que llevaron a los campos. Así mismo, inmersos en el negocio del narcotráfico, sustituyeron cultivos lícitos por ilícitos y, en el afán de lograr una mayor producción, han acabado con gran cantidad de selva o bosque virgen para dar paso a cultivos ilícitos.

Teniendo en cuenta lo anterior y entendiendo el daño colectivo desde un punto de vista que incluye el patrimonio histórico, ambiental, cultural, urbanístico o rural y el entorno social de las personas, se puede afirmar que, dada la obligación que tiene el Estado de velar por el cuidado de las raíces y tradiciones culturales y sociales de la comunidad, resulta obvio que en

un proceso de justicia transicional se deba propender por la reparación de las comunidades, con sus características sociales e identidad cultural.

No obstante, y dado que para asegurar una adecuada reparación colectiva es necesario tener en cuenta componentes sociológicos y analizar los fenómenos colectivos producidos por la actividad de los seres humanos como comunidad, en contextos históricos y culturales específicos, resulta también obvio que la reparación colectiva excede los marcos y las lógicas individuales de los procesos judiciales en general y de los procesos penales en particular.

Como quiera que la reparación “tiene una dimensión doble (individual y colectiva) y en el plano individual abarca medidas de restitución, indemnización y readaptación; en el plano colectivo (...) se logra a través de medidas de carácter simbólico o de otro tipo que se proyectan a la comunidad” (Sentencia C-370/06), la dimensión colectiva se puede lograr solo si se establece de manera concreta el daño sufrido por cada una de las diferentes comunidades.

Esta tarea, si bien está ligada al daño y a la reparación individual, en la práctica requiere componentes de investigación y análisis que exceden los marcos individuales de los procesos penales, por lo que resulta conveniente excluirla del marco funcional de los operadores de justicia y paz.

Además, el establecimiento del daño colectivo puede ser realizado de mejor manera por un equipo especializado que pertenezca a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación o a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación que pueda identificar de mejor manera los daños colectivos propiamente dichos y sus posibles formas de reparación, en el marco de las demás funciones legales que les competen a estas entidades.

#### **La celeridad del proceso y el establecimiento de una audiencia concentrada en la que se resuelvan varios aspectos (artículos 10 y 11 del proyecto de ley)**

Mediante la modificación del artículo 18 de la Ley 975 de 2005 se prevé que la formulación de cargos se realice ya no ante el funcionario encargado del control de garantías sino ante la sala de conocimiento, en una audiencia concentrada de formulación y aceptación de cargos, en la que, en caso de que el postulante acepte los cargos, se realizará también el control de legalidad y se anunciará el sentido del fallo.

De esta manera se elimina una audiencia y se acortan significativamente los tiempos del procedimiento de justicia y paz, se allana el camino para arribar con mayor prontitud a las sentencias y se introduce un procedimiento más expedito y ágil. Este diseño procesal, sin duda, se amolda más a la naturaleza de la justicia transicional y responde al sentimiento nacional e internacional de obtener resultados en tiempos más cortos.

Con el mismo fin de reducir etapas y tiempos procesales, se elimina del artículo 13 el numeral

sexto del texto original, relativo a la formulación de cargos, por considerar que ella debe efectuarse ante la sala de conocimiento y no ante el magistrado de control de garantías. Esta modificación, además, guarda coherencia con el sistema penal acusatorio, en el que la audiencia de imputación se realiza ante el juez de control de garantías y la audiencia de formulación de acusación la adelanta el juez de conocimiento.

Realizar la audiencia de formulación de cargos ante la sala de conocimiento de justicia y paz, además, permite establecer y delimitar los hechos que fundamentan los cargos de una vez ante el funcionario competente para el juzgamiento y la sanción. La misma sala será la que valore los hechos, para su aprobación, los cuales serán necesariamente el fundamento de la sentencia. La reforma permite que el funcionario encargado del juzgamiento y la sanción conozca de una vez todos los elementos fácticos y jurídicos que le permitirán tomar las decisiones que debe tomar. En este sentido, la modificación implica un importante ahorro de tiempo que podrá redundar en la mayor celeridad del proceso en general.

#### **La suspensión provisional de los procesos ordinarios y su homologación al trámite de justicia y paz (artículo 12 del proyecto)**

Con el fin de evitar la tramitación paralela de procesos por los mismos hechos y facilitar el avance del proceso de justicia y paz, conviene regular la suspensión provisional de los procesos que se adelanten ante la justicia ordinaria por hechos cometidos por un postulado durante y con ocasión de la pertenencia al grupo armado ilegal.

Así mismo, se busca ajustar la regulación normativa vigente con los desarrollos jurisprudenciales de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, más exactamente, con el pronunciamiento de 13 de diciembre de 2010, proferido dentro del radicado número 33065, con ponencia del Magistrado Alfredo Gómez Quintero.

En esta sentencia, la Corte Suprema de Justicia sostuvo que sí es posible suspender los procesos penales que se vienen adelantando en la jurisdicción ordinaria, por conductas delictivas de los postulados, cometidas durante y con ocasión de su pertenencia al grupo organizado al margen de la ley, y homologar o convalidar dicho trámite en el proceso de justicia y paz. Según la Corte, a partir de la postulación del desmovilizado al trámite de justicia y paz, que es la base para iniciar el proceso de justicia y paz, en todo momento es posible suspender un proceso ordinario (Ley 600 de 2000 - Ley 906 de 2004) donde se investiguen conductas sucedidas durante y con ocasión de la pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley, con la finalidad de definir a futuro si se acumula o no al proceso de justicia y paz.

Según la Corte Suprema de Justicia, la posibilidad de la suspensión radica en la contribución decisiva a la reconciliación nacional, que debe lograrse en el proceso de justicia y paz. En estos procesos, los desmovilizados deben comprometerse a contribuir efectivamente a satisfacer el de-

recho de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación.

De conformidad con lo anterior, la suspensión propuesta debe estar a cargo del fiscal que conoce la investigación en la justicia ordinaria, quien deberá poner esta decisión en conocimiento de la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz.

#### **El incidente de reparación (artículo 13 del proyecto de ley)**

La Ley 975 de 2005 previó un procedimiento repetitivo que además de resultar fatigoso, impide arribar con prontitud a la etapa procesal de la sentencia. Por ello, es necesario buscar soluciones que sin sacrificar lo sustancial introduzcan claras y efectivas variantes que dinamicen el procedimiento y garanticen eficacia y celeridad.

Para cumplir el anterior propósito no puede olvidarse que la ley transicional en Colombia propende por una atención efectiva del derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, ubicándolas como protagonistas y destinatarias del proceso. Por esta razón, tanto ellas como la comunidad nacional e internacional esperan con ansia los resultados finales del procedimiento especial de justicia y paz y la imposición de sanciones penales a los perpetradores, de la mano, obviamente, de la reparación por los daños ocasionados con tales conductas.

Con el fin de atender el reclamo nacional e internacional de obtener sentencias con mayor prontitud, es preciso modificar el momento procesal establecido para el trámite del respectivo incidente de reparación. La práctica denota una gran dilación en la fijación de fecha y en la realización del incidente de reparación, lo cual comporta graves repercusiones temporales para proferir las sentencias.

Se propone, en consecuencia, adoptar el trámite actualmente establecido en el procedimiento penal ordinario, de manera que el incidente de reparación se lleve a cabo una vez emitida la respectiva sentencia (Ley 906 de 2000, modificada por la Ley 1395 de 2010).

Esta regulación fortalece la posición de las víctimas durante el incidente de reparación, en la medida en que para ese momento procesal ya podrán contar con una sentencia en la que se ha establecido la verdad de lo acontecido y la responsabilidad penal del perpetrador. Esto, sin duda, hace que la pretensión de reparación sea más fuerte si se tramita con posterioridad a la sentencia.

*Viviane Morales Hoyos,*

Fiscal General de la Nación.

#### **CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL**

El día 15 de septiembre del año 2011 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 096, con su correspondiente exposición de motivos, por la Fiscal General de la Nación, *Viviane Morales Hoyos*.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

## CARTA DE COMENTARIOS

### **CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2010 CÁMARA, 81 DE 2010 SENADO**

*por medio de la cual se adiciona un capítulo a la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones.*

1.1

**UJ - 1625/11**

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2010

Honorable Representante

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Proyecto de ley número 166 de 2010 Cámara, 81 de 2010 Senado, por medio de la cual se adiciona un capítulo a la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

De manera atenta le remito los comentarios que este Ministerio considera pertinente reiterar, frente al proyecto de ley de la referencia. Los mismos ya fueron presentados ante el honorable Senado de la República, mediante Oficio UJ-1837 del 2 de diciembre de 2010.

#### **1. Antecedentes**

La presente iniciativa legislativa pretende adicionar un parágrafo a la Ley 962 de 2005, conocida como Ley Antitrámites<sup>1</sup>, con el fin de establecer exenciones en el pago de los certificados catastrales destinados para la liquidación de la cuota de compensación militar y para el otorgamiento de subsidio de vivienda de interés prioritario, los cuales se encuentran en cabeza del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, (IGAC).

#### **2. Concepto**

El artículo 1° implica la disminución de ingresos para el IGAC por cuenta de la exención del pago de certificado de catastro para personas pertenecientes al nivel 1, 2 y 3 del Sisbén que lo requieran para la liquidación de la cuota de compensación militar, en el orden de \$2.320 millones cada año a precios de 2010<sup>2</sup>.

El artículo 2° establece que se encuentran exentos de pagar el certificado catastral de no propiedad, quienes lo soliciten para participar en los programas de adjudicación de subsidio de vivienda de interés prioritario y que acrediten mediante certificado o

carné expedido por la autoridad competente pertenecer al nivel 1 y 2 del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios - Sisbén. La implementación efectiva de esta medida, implica la pérdida de ingresos para el IGAC del orden de \$404 millones cada año a precios de 2010<sup>3</sup>.

En este sentido, la disminución de recaudo total por año generada por la medida sería de \$2.725 millones en pesos de 2010. Es importante destacar que en el año 2009 el ingreso del IGAC por ventas de certificados catastrales fue de \$4.966 millones<sup>4</sup>. Al mismo tiempo, las ventas de certificados catastrales durante el periodo 2005-2010 han significado en promedio el 52.55% de las ventas totales de productos y servicios. Adicionalmente, sus ingresos financian el 60% de los gastos generales de la entidad<sup>5</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que la implementación efectiva de la pretendida exención al pago de la cuota de compensación militar, genera una importante reducción de ingresos para la Nación, sin que se indique la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, razón por la cual, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emite concepto desfavorable frente a la presente iniciativa legislativa.

Es importante mencionar que la reducción de ingresos que se causaría, implica que la Nación tendrá que incurrir en gastos adicionales, los cuales no se encuentran considerados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo. En consecuencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se permite emitir concepto negativo sobre el proyecto de ley de la referencia, en virtud de lo preceptuado por el inciso 3° del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

*“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso”.*

Al respecto es importante indicar la Sentencia C-700 de 2010. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en la cual la Corte resolvió favorablemente las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional, declarando inexecutable los artículos 2°, 3° y 4°

<sup>3</sup> Para realizar este cálculo se tiene que los certificados que se expiden para vivienda de interés social significaron en el 2009 \$844 millones de pesos. Adicionalmente, se tiene como supuesto que el peso de los ingresos por solicitudes de certificados catastrales para vivienda de interés prioritario, como proporción de los solicitados para vivienda de interés será análogo a la dinámica de la construcción, esto es, el correspondiente al peso de las viviendas de interés prioritario dentro del total de viviendas de interés social. Entre el 2006 y 2009 esta cifra fue de 47%. Bajo este escenario la pérdida de ingresos para el IGAC sería de \$404 millones cada año a precios de 2010.

<sup>4</sup> Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>1</sup> *“Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”.*

<sup>2</sup> 113.187 personas pertenecientes al nivel 1, 2 y 3 del Sisbén tramitaron su libreta militar, por lo tanto, se solicitaron el mismo número de certificaciones de catastro para este fin. El costo del certificado a 2010 es de \$20.500. De mantenerse el número de solicitudes de este grupo la medida tendría un costo anual de \$2.320 millones cada año a precios de 2010.

del proyecto, teniendo en cuenta que se pretendía modificar el régimen salarial y prestacional de los diputados de las Asambleas Departamentales, así:

*“En segundo lugar, la Corte constató que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Oscar Iván Zuluaga, cumplió con suficiencia la carga argumentativa exigida por la jurisprudencia constitucional sobre el efecto fiscal de las disposiciones objetadas exigido por el artículo 7° del La Ley 819 de 2003, presentando a las células legislativas un informe pormenorizado del grave impacto a las finanzas públicas que se ocasionaría con su adopción. En cambio, el Congreso no desvirtuó las razones aducidas por el Gobierno y, a pesar de ello, continuó con el trámite legislativo.*

**3. Iniciativa legislativa**

Es necesario aclarar que el pago del certificado catastral que se efectúa a favor del IGAC se configura como una tasa, teniendo en cuenta que se trata de una contraprestación directa por el pago de un servicio otorgado por el Estado. Razón por la cual, el presente proyecto de ley debe tener iniciativa gubernamental en virtud de lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política:

*“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”.*

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no acompaña el proyecto de ley en cuestión y conceptúa negativamente sobre la viabilidad del mismo, solicitando de manera atenta el archivo de la presente iniciativa.

Cordial saludo,

*Juan Carlos Echeverry Garzón,*

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con Copia: Honorable Representante Carlos Enrique Soto Jaramillo, Autor

Honorable Representante Fernando de la Peña Márquez, Ponente

Doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo. Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 690 - Lunes, 19 de septiembre de 2011  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

	<b>Págs.</b>
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 095 de 2011 Cámara, por medio de la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1% de los mejores profesionales graduados en las universidades públicas y privadas.....	1
Proyecto de ley número 096 de 2011 Cámara, mediante la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.....	5
<b>CARTA DE COMENTARIOS</b>	
Carta de comentarios del Ministerio De Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 166 de 2010 Cámara, 81 de 2010 Senado, por medio de la cual se adiciona un capítulo a la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones.....	15