



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO XIII - Nº 170

Bogotá, D. C., jueves 6 de mayo de 2004

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 258 DE 2004 CAMARA

*por la cual se reforma a la justicia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Establézcase en el Sistema Judicial Colombiano el procedimiento acusatorio u oral en la solución de los procesos jurídicos.

Artículo 2°. Elimínense del Sistema Judicial todos aquellos trámites, procedimientos y requisitos innecesarios, y simplifíquense los necesarios.

Parágrafo. Entiéndase por Sistema Judicial aquellos en los que se procesen jurídicamente temas de Derecho civil, laboral, comercial, castrense y penal.

Artículo 3°. Créanse los Centros de Justicia Pronta, como instancias descentralizadas del sistema judicial y con el objeto de ser centros de retención transitoria.

Artículo 4°. El Centro de Justicia Pronta se compone de la representación de las siguientes entidades:

- a) Ministerio de Gobierno;
- b) Policía Nacional;
- c) Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses;
- d) Fiscalía General de la Nación;
- e) Defensoría del Pueblo;
- f) Secretaría de Tránsito Municipal o Distrital.

Artículo 5°. Funciones de los Miembros del Centro de Justicia Pronta.

4.1 Ministerio de Gobierno.

- Conocer de las contravenciones comunes y especiales de policía, tipificadas en el Código Nacional de Policía.

- Actuar de manera oficiosa en la prevención y eliminación de hechos perturbadores contra la salubridad, seguridad, tranquilidad y moralidad públicas.

- Intervenir como mediadores o conciliadores en conflictos de alta excitación o riña callejera, en riñas interpersonales o intergrupales.

4.2 Policía Nacional.

- Asumir el conocimiento de las contravenciones de policía e imponer las medidas correctivas, de conformidad con el Código de Policía Nacional.

- Responsabilizarse por la seguridad interna y externa del Centro.

4.3 Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

- Valorar los casos de embriaguez, lesiones personales, dictámenes sexológicos, dictámenes de edad clínica para sindicados.

- Asesorar en asuntos médicos legales a los demás funcionarios que participan en el Centro de Justicia Pronta.

4.4 Fiscalía General de la Nación.

- Judicializar los casos de delincuentes retenidos en flagrancia y remitirlos a los diferentes funcionarios judiciales para su traslado a un sitio definitivo.

- Atender las contravenciones especiales según la ley.

4.5 Defensoría del Pueblo.

- Realizar defensoría de los reclusos a los cuales se les halla violado sus Derechos, prestando servicios de defensa y reclamo ante los demás funcionarios del Centro de Justicia Pronta.

- Llevar estadísticas de los casos criminales de violación de Derechos Humanos y ponerlos a disposición de la autoridad competente.

- Asesorar a los demás funcionarios sobre temas de Derechos Humanos.

4.6 Secretaría de Tránsito Municipal.

- Trasladar a Medicina Legal los conductores que dejen a disposición por embriaguez.

- Dar información a la ciudadanía: Número de expedientes, sitios de pago de comparendos, recuperación de vehículos, otros.

- Radicar informe de accidentes de tránsito, número de heridos y muertes, ante la Fiscalía.

Artículo 6°. El Gobierno Nacional reglamentará en un período no mayor a seis (6) meses la presente ley.

Artículo 7°. Esta Ley rige a partir de su publicación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

*Carlos Moreno de Caro,*  
Senador de la República.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

“La escritura, como bien dice Sócrates ante Platón, está muerta; no nos habla más que por una parte, es decir, por medio de aquellas ideas que con sus signos nos comunica en el espíritu... En la viva voz hablan también el rostro, los ojos, el color, el movimiento, el tono de la voz, el modo de decir y tantas otras distintas pequeñas circunstancias que modifican y desarrollan el sentido general de las palabras y suministran tantos indicios a favor o en contra de lo afirmado en estas. La lengua muda, la elocuencia del cuerpo, por usar la frase de Tulio, como más interesante es también más verídica que las palabras y la verdad se puede esconder menos. Todos los signos enunciados se pierden en la muda escritura, faltando al juez los más claros y ciertos argumentos”<sup>1</sup>.

La historia de Colombia en los últimos 50 años se ha caracterizado por una sucesión de hechos de origen social, político y económico que han vulnerado y minimizado día a día la proyección del país.

“Ellos, sin duda han representado la ruptura de proyectos de vida de cada colombiano, de cada familia, de cada grupo social; esto implica destruir experiencias, impedir que se transmitan formas de vida adquiridos con esfuerzo y valor, mutilar las expectativas de los más jóvenes, desestimar el compromiso de la gente productiva y forjadora del desarrollo”<sup>2</sup>.

El Estado funciona como eje articulador de ciertas acciones y del orden público, traslada los intereses desde un ámbito particular a un ámbito social mayor, que compromete los intereses de la sociedad. Frente al papel Estatal, uno de los cuestionamientos más importante de la ciudadanía tiene que ver con la lentitud, la ineficiencia o la mala calidad del servicio público de la administración de justicia.

Sin embargo, el Estado, acepta el reto, adelantando una lucha fuerte, representando en reformas, creación de nuevas instituciones, profesionalización de las mismas, esfuerzos económicos de Tecnificación, etc. Se nos ha conducido desde 1991 por un espacio lleno de expectativas, interrogantes, respuestas, resultados positivos y desilusiones, conscientes de la necesidad de resolver los múltiples frentes que desestabilizan el Sistema Judicial colombiano.

El problema es de tal magnitud que se refleja en los bajos niveles de aceptación popular que el sistema y las instituciones que lo componen recibe en encuestas nacionales, o en la recurrente crítica que, sobre todo a través de los medios de comunicación masivos, se dirigen respecto a aspectos generales o puntuales del servicio que se presta.

Por otra parte, si bien algunas áreas jurisdiccionales, como la penal, y quizá por el impacto social que esta materia tiene, ha experimentado importantísimas transformaciones, en orden a la modernización y agilización de sus procedimientos por medio de la oralidad y publicidad; lo cierto es que otras ramas del derecho, igualmente importantes, se han visto rezagadas y todavía arrastran sistemas procesales y leyes sustantivas anacrónicas e ineficientes.

El acceso a la justicia se ve entorpecido, ya que, el ciudadano común no encuentra la posibilidad de conseguir un buen servicio de justicia eficiente<sup>3</sup>. El Estado Social de Derecho exige que se definan mecanismos eficaces de acceso a la justicia, de manera tal que cualquier personal que sienta lesionado un bien o derecho jurídicamente tutelado, pueda acudir al Estado para evitar el daño, obtener una reparación y sancionar a los responsables sin que se produzca demora.

La mora judicial, sin duda, actúa como una barrera ex post para lograr garantía de acceso a la justicia al producir una falta de confianza en la justicia para el usuario. La complejidad de los sistemas procesales, inadecuación de trámites, deficiente infraestructura e inadecuada formación del personal, son ingredientes que ayudan a explicar el fenómeno comúnmente conocido como mora judicial.

### 1. La oralidad

La vida en sociedad ha requerido de un sistema eficiente de comunicación y ha sido precisamente el lenguaje lo que ha promovido la socialización. Dentro de las formas de lenguaje, es la oralidad la forma más remota y a la vez la que se adquiere, individualmente, primero.

La oralidad es un sistema simbólico de expresión, es decir, un acto de significado dirigido de un ser humano a otro u otros, y es quizás la

característica más significativa de la especie. Sin embargo, la escritura es el sistema de expresión que mayor prestigio tiene.

El hecho de haber nacido en un medio en que la escritura es parte de nuestra cotidianidad nos confiere una determinada estructura cognitiva de la que no podemos deshacernos para comprender cabalmente la oralidad. En otras palabras, a pesar de nuestros esfuerzos científicos y técnicos por abarcar la oralidad, no estamos limpios del vicio de la escritura.

Las características de la oralidad son básicamente:

(a) La memoria, el uso del lenguaje está directamente relacionado con la capacidad de registro y conservación de la información;

(b) La repetición, forma de conservación de la información, a través de memoria.

#### 1.1 La oralidad en el Sistema Judicial

Hoy en día, en los países desarrollados no se discute sobre la necesidad de realizar la justicia a través de un procedimiento oral. Por tal razón, la aceptación o el rechazo de la oralidad no debe ser el problema inicial a plantearse, cuando se requiera definir una determinada práctica legislativa en materia procesal, sino por el contrario, lo primero que debe ser aclarado y replanteado son las garantías y los objetivos básicos del proceso.

Es necesario tener en cuenta algunos elementos prácticos a la hora de proceder a implementar el sistema de oralidad en el Sistema Judicial:

a) Aspecto económico. En este aspecto, lo que en realidad tiene costos no es la oralidad en sí misma, sino el cumplimiento de las garantías básicas;

b) Previsiones para la celebración del juicio oral. Se requiere una infraestructura mínima que permita la reunión de todos los intervinientes en el proceso: Salas de juicio, salas de testigos, oficinas de citadores judiciales, oficinas de la policía judicial. También es recomendable mantener un sistema de grabación hasta que quede en firme la sentencia;

c) Efectos nocivos de la suspensión de debates. La suspensión de debates por inasistencia de los acusados, defensores o testigos, constituye el talón de Aquiles del sistema oral, por tanto deben adoptarse todas las medidas necesarias y realizarse todos los esfuerzos posibles para localizar a todas las personas que deben concurrir ante el llamamiento judicial;

d) El dictado inmediato de la sentencia. El fallo debe ser emitido por el Tribunal inmediatamente después de la deliberación y que la redacción final no demore más allá de 3 o 5 días<sup>4</sup>, según el plazo máximo que la establezca, bajo pena de nulidad.

#### 1.2 Principios procesales desde la oralidad

Enfocados desde el punto de vista de la oralidad, los principios del sistema procesal deben cumplir con los siguientes elementos:

a) La Inmediación. Puede ser enfocada desde dos ángulos:

1. La intermediación subjetiva o formal exige que el Juzgador tome conocimiento directo del material probatorio que ha sido reproducido en su presencia junto a todos los demás sujetos del proceso.

2. La intermediación objetiva o material exige que el Operador Jurisdiccional debe obtener el conocimiento y formar su convicción utilizando el medio probatorio más cercano al hecho a probar, entre todos los medios concurrentes;

b) La concentración y la continuación. Exigen que el juicio oral se realice frente a todos los sujetos procesales, desde el inicio hasta su terminación, en un solo acto y en forma sucesiva, con el propósito de que exista la mayor proximidad entre el momento en que se recibe toda la

<sup>1</sup> Pagano. Exposición de motivos proyecto de acto legislativo. Fiscalía General de la Nación.

<sup>2</sup> Criminalística post moderna: Lógica, orden y ciencia al servicio de la gestión de Justicia.

<sup>3</sup> Atributo esencial de la justicia es la eficacia. La justicia, por tanto, ha de ser diligente y rápida, tanto en la tramitación de la resolución de litigios como en la ejecución de lo sentenciado. La tutela judicial efectiva integra no sólo la fase de declaración sino también el cumplimiento de las resoluciones judiciales.

<sup>4</sup> Narda Rosa Aguilar Mendoza. Revista Jurídica de Cajamarca. Universidad Nacional de Cajamarca.

prueba, formulan las partes argumentaciones y conclusiones sobre ella, deliberan los jueces y se dicta sentencia;

c) El contradictorio. Es necesario garantizar la recepción de la prueba bajo el control de todos los sujetos del proceso con el fin de que ellos tengan la posibilidad de intervenir en esa recepción haciendo preguntas y observaciones, solicitando declaraciones, vigilando la forma en que la prueba se introduce al proceso. Ese control también se extiende a las argumentaciones de las partes;

d) La publicidad. Es necesario que la justicia se administre de frente a la comunidad, que los ciudadanos puedan apreciar la manera como los jueces ejercen su función. La participación de los ciudadanos en la administración de justicia no se agota como demandante o demandado, sino que comprende la posibilidad de que puedan presenciar el juzgamiento desde el momento en que se anuncia la acusación, hasta el momento en que reciben los elementos de prueba, se formulan conclusiones y alegaciones y se dicta sentencia;

e) El principio de libre valoración de la prueba (sana crítica). En forma directa, sin intermediarios, el juez o tribunal debe recibir todos los elementos de prueba, frente a todas las partes, lo cual le permite apreciar la veracidad de la misma según las reglas de la lógica, la experiencia, la psicología y el sentido común, con mayor posibilidad que cuando simplemente valora un documento o transcripción de prueba;

f) La identidad física del juzgador. Un mismo juez debe serlo sobre toda la audiencia del debate oral, y además debe ser él quien personalmente dicte sentencia, sin posibilidades de delegación;

g) La fundamentación de la decisión judicial. El operador judicial debe expresar en qué consiste el hecho acusado, cuál fue el hecho probado y cuáles sus circunstancias, qué medios probatorios se introdujeron al juicio, cual fue el iter lógico seguido para justificar cada una de esas conclusiones fácticas, debe además realizar la fundamentación jurídica referida a la calificación del hecho, a la pena o sanción a imponer, y cualquier otra cuestión de importancia que se haya debatido;

h) La redefinición del conflicto por otro de menor violencia. Esto se manifiesta, fundamentalmente, en el abandono de la búsqueda de la verdad como meta irrestricta del proceso y su sustitución por un conjunto de mecanismos procesales que, siempre respetuosos de la dignidad humana, se dirijan al objetivo de lograr un acercamiento entre las partes en conflicto social que subyace en cada caso penal para que alcancen un acuerdo, una reparación, una conciliación: El consenso por encima del descubrimiento de la verdad;

i) La averiguación de la verdad real. La finalidad básica del proceso ha sido siempre la búsqueda de la verdad real o material. Con la oralidad es posible al máximo reducir los márgenes de duda, pues los elementos de prueba se reciben en forma directa y personal por todos los sujetos del proceso;

j) La desformalización de la justicia. El proceso judicial en América Latina se caracteriza por ser excesivamente formal, donde lo rutinario, lo incidental, lo superfluo adquiere cada vez mayor trascendencia, y se deja cada vez más lejos el conflicto social que le dio origen, y el conflicto social que provoca su propia existencia. Simplificar el proceso implica establecer claramente la primacía de lo substancial por sobre lo formal. Y lo substancial es el conflicto humano que yace en el proceso y que en mayor medida debe ser resuelto;

k) Otros aspectos garantizados con la oralidad. La oralidad pone en mayor evidencia que la escritura de algunos de los problemas más graves de la administración de justicia como la corrupción y el falso testimonio. La justicia, en especial la penal, se hace más transparente.

### 1.3 *La oralidad en las convenciones internacionales de derechos humanos*

Las siguientes son un grupo de convenciones internacionales en las cuales el principio de la oralidad se encuentra:

a) La Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” (aprobada en la Conferencia de los Estados Americanos, en San José el 22 de noviembre de 1969);

b) El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 2200 (XXI) de 16 de diciembre de 1966, en vigencia desde 23 de marzo de 1976);

c) La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948);

d) La Convención de Salvaguarda de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales (Roma, 4 de noviembre de 1950, Consejo de Europa);

e) Proyecto de reglas mínimas de las Naciones Unidas para el Procedimiento Penal (Reglas de Mallorca);

f) El Código Procesal Penal Modelo para América Latina; este modelo sigue la estructura, los principios y las reglas del juicio oral, público, contradictorio, continuo, concentrado, recomendado así a los países del área su adopción, como un instrumento bastante mejor que el sistema escrito para la administración de justicia penal.

#### 1.4 *La oralidad en el Sistema Judicial Penal colombiano*

La Fiscalía General de la Nación en período anterior, radicó en el Congreso de la República a través del Gobierno Nacional una iniciativa con la finalidad de modificar la estructura del esquema de procesamiento judicial penal y así poder una de clara tendencia proceso con base en el juicio oral.

La premisa anterior se sustenta en que, mientras el centro de gravedad del sistema inquisitivo es la investigación, el centro de gravedad del sistema bajo el principio de la oralidad es el juicio público, oral, contradictorio y concentrado.

En efecto, cuando se define un término para el cumplimiento de una actuación procesal, debe ser respetado, tal y como lo ha reconocido la Jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional, que en la Sentencia C-300 de 1994 indicó que: “Precisamente, la fijación legal de un término máximo [...] consulta en una sociedad democrática el delicado equilibrio que debe mantenerse entre el interés legítimo del Estado de perseguir eficazmente el delito y sancionar a los culpables y, de otro lado, la necesidad de asegurar la libertad de las personas y la posibilidad de un proceso justo e imparcial”.<sup>5</sup>

## 2. **Justicia Pronta**

En materia de justicia, la Nación no cuenta con sitios especializados que reúnan características, que permitan a las autoridades judiciales y civiles, sancionar de una manera adecuada los delitos y las contravenciones que en forma cotidiana cometen algunos ciudadanos. Este hecho ocasiona demora con los trámites, complicación de los casos y hacen más lento e ineficaz el accionar de las instituciones.

De esta manera surge la necesidad de una interacción rápida, concertada y eficaz entre las autoridades judiciales y civiles (especialmente las de policía). Para ello es necesario implementar una estrategia integral de seguridad y convivencia en la que el fin principal sea la rapidez, economía y celeridad de los procesos; con la firme necesidad de fortalecer las acciones de las autoridades sancionando oportunamente a quien infrinja la ley.

Como solución a dicho problema y como base de la estrategia es indispensable la creación de centros de justicia pronta, en los cuales se encuentren concentrados un grupo de órganos del Estado trabajando como sistema conjunto. Estos centros tendrán la capacidad de adelantar trámites de manera oportuna y así permitir que cárceles del país se encuentren aglomeradas con casos de pequeña envergadura sin haber iniciado procesos.

En ningún momento quiero significar que los Centros de Justicia Pronta deban reemplazar las cárceles o tomen decisiones inmediatas sobre cualquier asunto; lo que se prevé es un sistema donde estén conjuntamente la Policía, Fiscalía General de la Nación, Medicina Legal y Ciencias Forenses, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Gobierno y Secretaría de Tránsito Municipal o Distrital.

<sup>5</sup> Exposición de motivos. Anteproyecto de acto legislativo. Fiscalía General de la Nación.

El centro no pretenderá en ningún momento ser juzgado de casos penales o de cualquier otra rama del derecho cuando estos sean de elevado grado de daño social según la ley. El Centro es una instancia de descentralización de la justicia para casos zonales y refuerzo de la seguridad y convivencia social y ciudadana; los cuales no comprometen los recursos del Estado, ni necesitan nuevas inversiones Estatales, ya que estos centros adelantarán sus funciones en los lugares autorizados por los Alcaldes Municipales o Distritales.

### 2.1 Funciones de cada institución que componen el Centro de Justicia Pronta

#### 2.1.1 Ministerio de Gobierno.

- Conocer de las contravenciones comunes y especiales de policía, tipificadas en el Código Nacional de Policía.
- Actuar de manera oficiosa en la prevención y eliminación de hechos perturbadores contra la salubridad, seguridad, tranquilidad y moralidad públicas.
- Intervenir como mediadores o conciliadores en conflictos de alta excitación o riña callejera, en riñas interpersonales o intergrupales.

#### 4.5.1 Policía Nacional.

- Asume el conocimiento de las contravenciones de policía e imponer las medidas correctivas, de conformidad con el Código de Policía Nacional.

- Responsabilizarse por la seguridad interna y externa del Centro.

#### 4.5.2 Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

- Valoración de casos de embriaguez, lesiones personales, dictámenes sexológicos, dictámenes de edad clínica para sindicatos.

- Asesorar en asuntos médicos legales a los demás funcionarios que participan en el Centro de Justicia Pronta.

#### 4.5.3 Fiscalía General de la Nación.

- Judicializar los casos de delincuentes retenidos en flagrancia y remitirlos a los diferentes funcionarios judiciales para su traslado a un sitio definitivo.

- Atender las contravenciones especiales según la ley.

#### 4.5.4 Defensoría del Pueblo.

- Realizar defensoría de los Derechos Humanos de los reclusos, prestando servicios de defensa y reclamo ante los demás funcionarios del Centro de Justicia Pronta.

- Llevar estadísticas de los casos criminales de violación de Derechos Humanos y ponerlos a disposición de la autoridad competente.

- Asesorar a los demás funcionarios sobre temas de Derechos Humanos.

#### 4.5.5 Secretaría de Tránsito.

- Trasladar a Medicina Legal los conductores que dejen a disposición por embriaguez.

- Dar información a la ciudadanía: Número de expedientes, sitios de pago de comparendos, recuperación de vehículos, otros.

- Radicar informe de accidentes de tránsito, número de heridos y muertes, ante la Fiscalía.

### 3. Conclusión

3.1 El proyecto tiene significación radical al sustituir el sistema vigente, de indudable orientación inquisitiva, por el sistema acusatorio que impera en el derecho procesal occidental, especialmente en el penal.

Sin embargo, llama la atención que el Instituto Iberoamericano de Derecho Penal en los años 90, construyó el Código Procesal Civil para Iberoamérica, el cual se afilia al principio de oralidad en proceso regido por la doble instancia, con lo cual no hizo otra cosa que seguir la orientación que el mismo Instituto dio en las Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal verificadas en Bogotá y Cartagena de Indias el año 1970, en las que recomendó “debe procurarse la implantación del proceso oral como solución más eficaz contra la excesiva duración del proceso penal, civil o laboral”<sup>6</sup>.

La experiencia chilena en materia procesal laboral avala nuestro planteamiento. En efecto, el proceso regulado en el Código del Trabajo que aprobó el decreto con fuerza de Ley número 178, de 28 de mayo de 1931, (autodenominado “Texto definitivo de las leyes del trabajo”) estuvo regido

por los principios de publicidad, oralidad, concentración, economía, inmediación, apreciación de la prueba “en conciencia” y doble instancia.

En consecuencia, el proceso laboral chileno demostró en la realidad judicial durante medio siglo que no existe incompatibilidad entre oralidad y sus ingredientes de publicidad, inmediación, concentración y prueba racional, con el doble examen jurisdiccional que provoca el recurso de apelación.

La oralidad podemos comprenderla o, aproximarnos a ella, de dos formas:

(a) Entendiéndola como parte del diseño procedimental del nuevo sistema procesal, y

(b) Entendiéndola en sus alcances culturales y sociales.

En este sentido, entiendo que la oralidad también es una tecnología que cree en la memoria comunal y la significación como proceso testimonial y representacional la experiencia, la subjetividad y la afectividad son fundamentales.

Obviamente, la oralidad no constituye un principio en sí mismo, pero resulta ser el instrumento adecuado para facilitar la aplicación de los principios políticos básicos y de las garantías que estructuran el propio sistema procesal; en tal sentido, lo que debe tomarse en cuenta es, principalmente, su eficacia para realizar y cumplir los principio básicos y las garantías que constituyen la estructura del sistema procesal.

El juicio oral es visto, por un lado, como instrumento garantizador de los derechos del imputado y, por el otro, como una forma de agilizar y acelerar el desarrollo del procedimiento judicial. A su vez ambos elementos, son catalogados como importantes aportes al avance del proceso de democratización de la justicia.

La oralidad, elimina la carga innecesaria de la elaboración del expediente, que es el principal obstáculo para la modernización del sistema y se presta para infinidad de tropiezos durante el proceso. En este sentido, es fundamental el fortalecimiento de la oralidad para disminuir aún más el peso de la instrucción. Significa acelerar el proceso, pero también tiene otra parte importante y es que la discusión frente al juez no escrita, permite filtrar mejor los casos que deben ir a juicio y los que no.

Así, la Constitución Política establece en su artículo 228 que “[...] los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado [...]”, un aspecto que busca garantizar el derecho fundamental previsto en la Carta “a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas” (artículo 29).<sup>7</sup> se respeten de mejor manera los derechos de los ciudadanos durante la investigación y el juzgamiento.

Como podemos apreciar, el sistema de la oralidad resulta la elección más acertada a la que todo sistema debe apuntar sin lugar a dudas. Con este nuevo esquema se dotará al país de uno moderno, ágil, eficiente y respetuoso de los derechos de los sindicatos y de las víctimas.

3.2 De otro lado, el esquema de justicia nacional se ve ampliado hacia el sentido de democracia y de Estado de Derecho con la inclusión de los Centros de Justicia Pronta, como elemento moderno, de descentralización de la justicia y de compromiso estatal. De aumento de la oportunidad del ciudadano en la solución de sus conflictos y de eficacia de la justicia frente a la mora del sistema.

El presente proyecto trae inmerso el compromiso del Gobierno y de la Rama Legislativa en buscar soluciones como las ya mencionadas para que el ciudadano vuelva a creer en las instituciones y en las políticas nacionales, y no vean el papel de los funcionarios judiciales, como algo vacío y obsoleto, del cual no hay credibilidad.

*Carlos Moreno de Caro,*  
Senador de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 4 de mayo del año 2004 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 258 de 2004 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador Carlos Moreno de Caro.

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

<sup>6</sup> Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal.

<sup>7</sup> Anteproyecto de acto legislativo. Fiscalía General de la Nación.

## PONENCIAS

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 040 DE 2003 CAMARA**

*por la cual se crea el Defensor de los Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios y se dictan otras disposiciones.*

#### **Consideraciones fácticas y jurídicas**

El propósito del proyecto en estudio es el de crear la figura del Defensor de los Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios buscando con la creación de esta figura contrarrestar la ineficiencia que se viene presentando con los requerimientos de los usuarios, el alto volumen de quejas que viene generando esta ineficiencia; e igualmente se busca una mayor participación ciudadana, figura que constituye un elemento esencial, creado por la Constitución de 1991 con el objetivo que los ciudadanos hagan parte de las decisiones que se toman en cualquier campo de la sociedad civil, expone la autora del proyecto. Debido a la debilidad de la participación ciudadana y a la falta de disposición de herramientas efectivas para tomar decisiones estructurales en el sector, los usuarios toman medidas de hecho como protestas ciudadanas, paros, bloqueos a las vías públicas, afectando el orden público y contribuyendo a la pérdida de la credibilidad de la ciudadanía en las instituciones públicas.

Para entrar a estudiar la viabilidad o no del proyecto objeto de estudio es necesario analizar lo que las disposiciones legales vigentes contemplan sobre esta materia.

El constituyente de 1991 resultó prolijo en la incorporación de las diversas formas de participación ciudadana al describir en el artículo 2° los fines esenciales del Estado, consagrando la exigencia de facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Para citar algunos ámbitos del esquema de participación propuesto por el constituyente primario citamos entre otros el artículo 3° que consagró el principio de la soberanía popular; el artículo 5° del respeto a la autodeterminación de los pueblos, el 7mo. de diversidad étnica y cultural como fundamento del sistema democrático y participativo; el artículo 49 de la participación ciudadana en la salud; el artículo 100 que consagra las veedurías ciudadanas y juntas de vigilancia como organismos territoriales y nacionales para la vigilancia de los servicios públicos; el artículo 369 sobre la gestión y fiscalización de las empresas estatales de servicios públicos, etc.

Teóricamente los instrumentos de participación democrática previstos en la Constitución y que están contenidos en la estructura electoral, afirmándose en la vida social, familiar, comunitaria e individual son herramientas que están en el papel y corresponde al ciudadano del común darle la utilización adecuada para su propio beneficio.

Para dicho efecto, el legislador ha expedido disposiciones que hacen viable el cometido constitucional. En materia de servicios públicos debe hacerse especial mención a lo prescrito en la Ley 142 de 1994, pues es la norma donde se condensan los principios orientadores de la participación ciudadana a nivel de los servicios públicos domiciliarios.

En torno a la Democracia Participativa y los servicios públicos, se han señalado interrogantes sobre el papel que juega el ciudadano en la gestión de los servicios públicos, en la forma como puede intervenir en la actividad administrativa, el cómo ejercer el control a las entidades prestadoras de servicios, etc., materia que ha dado origen ha diversas posiciones lo que mereció pronunciamiento de la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-540 de 1992 a lo cual manifestó:

*“Para hacer realidad ese fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y cultural de la Nación (C. P. artículo 2°), el constituyente previó la posibilidad de que la ciudadanía participe, a través de organizaciones representativas de usuarios y consumidores, en el proceso legislativo de regulación de los servicios públicos, así como en la gestión y la fiscalización de las empresas estatales encargadas de su prestación (artículos 369 y 48 transitorio). La Constitución no consagra un derecho fundamental a participar en la toma de decisiones*

*administrativas en materia de servicios públicos. Corresponde al legislador consagrar tales derechos y desarrollar los mecanismos de conformidad con el marco constitucional que regula la materia”.*

La Constitución Política en su artículo 370 reservó al Estado y estableció que le corresponde al Presidente de la República señalar las políticas generales de administración y control de la eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y que será a través de la Superintendencia de Servicios Públicos que se ejerza el control, la inspección y vigilancia a las entidades que prestan los servicios públicos.

En el artículo 369 contempla la Carta Magna que la ley determinará los derechos y deberes de los usuarios, el régimen de protección y las formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio.

Atendiendo las directrices constitucionales la ley de Servicios Públicos dispuso un régimen de defensa de los usuarios en sede de la empresa en su Capítulo VII (artículo 153) dentro del cual se ordenó la creación de una oficina de la entidad de peticiones, quejas y reclamos y la obligación que tienen las empresas de recibir, atender, tramitar y responder las peticiones, reclamos y recursos verbales o escritos que presenten los usuarios; y por otra previó la conformación de Comités de Desarrollo y Control Social por medio de los cuales los usuarios reales y potenciales pueden ejercer plenamente sus derechos. Es así que el control social de los servicios se hará a través de los comités de Desarrollo y Control Social, teniendo como voceros directos en las empresas prestadoras de los servicios públicos a los vocales de control.

En desarrollo de estos preceptos constitucionales la Ley 142 de 1994, estableció en sus artículos 62 y siguientes que en todos los Municipios deberán existir “Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios Públicos Domiciliarios, los cuales deben estar compuestos por usuarios, suscriptores, o suscriptores potenciales de uno o más servicios públicos”. Igualmente contempla que la conformación de estos Comités corresponde a los usuarios y a los suscriptores, que los miembros integrantes de estos comités tienen la facultad de participar en todas las asambleas y deliberaciones que adelante el Comité de Desarrollo y Control Social.

El artículo 63 de la citada Ley 142 de 1994 además contempla las funciones que los Comités de Desarrollo y Control Social de los servicios Públicos Domiciliarios deben ejercer con el fin de asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas de servicios públicos domiciliarios entre las que señala la de proponer a las empresas los planes y programas que considere necesarios para resolver las deficiencias en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, solicitar la modificación o reforma de las decisiones que se adopten en materia de estratificación, analizar los subsidios otorgados, etc.. Estos comités tienen la facultad de elegir entre sus miembros un “vocal de control” quien actúa como su representante ante la entidad prestadora de los servicios y a quien entre otras funciones le corresponde, ayudar a los usuarios a defender sus derechos, a través de las acciones y demás herramientas que nuestra Constitución Política y la legislación colombiana contemplan, velar por el cumplimiento de los deberes de estos y velar por la difusión tanto de sus derechos como sus deberes para con las empresas de servicios públicos, vigilar la organización de la empresa prestadora, el vocal de control actúa como representante ante las entidades territoriales y autoridades nacionales.

Lo expuesto permite concluir que con la expedición de la Ley 142 de 1994 perdieron vigencia las disposiciones del Decreto 1842 de 1991, artículos 61, 62 y 63 que reglamentaban la conformación y funcionamiento de los comités de quejas y Reclamos y que estos fueron sustituidos por los comités de Desarrollo y Control Social, con un espectro más amplio, pues les fueron asignadas funciones encaminadas a asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas de servicios públicos. En otras palabras, de la limitada función de simple veeduría, se dio paso a una participación más amplia y democrática.

En materia de regulación, igualmente la ley facultó al presidente para delegar esta función en las Comisiones de Regulación. El artículo 68 de



la Ley 142 de 1994 establece que el presidente de la república señalará las políticas generales de administración y de control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios que le encomienda el artículo 370 de la Constitución Política, y de los demás que menciona la Ley 142, por medio de las comisiones de regulación.

Es así que la regulación a cargo de las citadas comisiones hace referencia al cumplimiento de una función presidencial señalada en el primer aparte del artículo 370 constitucional, la cual se ejerce con sujeción a la ley, y requiere previa delegación del presidente en los términos señalados en el artículo 211 de la Carta Política. **Para la Corte Constitucional resulta indudable que este precepto no excluye la posibilidad de delegación de funciones presidenciales en materia de servicios públicos.**

Ha dicho la Corte Constitucional en **Sentencia C-1162/00** que en materia de servicios públicos domiciliarios, debe resaltarse que la regulación –como función presidencial delegable en las referidas comisiones– no es lo que ha considerado alguna parte de la doctrina, es decir, un instrumento normativo para “completar la ley”, o para llenar los espacios que ella pueda haber dejado, y menos para sustituir al legislador si este nada ha dispuesto, pues ello significaría la inaceptable y pernicioso posibilidad de entregar al Presidente de la República –y, más grave todavía, a sus delegatarios– atribuciones de legislador extraordinario, distintas a las señaladas por la Carta, en manifiesta contravención de los postulados del Estado de Derecho, entre los cuales se encuentran el principio de separación de funciones de los órganos del Estado, el carácter singular del Presidente como único funcionario que puede ser revestido de facultades extraordinarias temporales y precisas y las estrictas condiciones exigidas por la Constitución para que a él sean transferidas transitoria y delimitadamente las funciones legislativas. En efecto, “completar” según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa “añadir a una magnitud o cantidad las partes que le faltan”, y ello implica que “regular” ha sido erróneamente asimilado a “legislar”, en tanto ha sido entendida como la función de llenar los vacíos legales. Y como se vio, el artículo 370 de la Constitución condiciona la potestad reguladora del Presidente a que ella se haga “con sujeción a la ley”, no “para completar la ley”.

Las comisiones resultan ser tan sólo órganos especializados de carácter técnico encargados de contemplar en la órbita puramente administrativa, con arreglo a la ley y a los reglamentos y previa delegación del Presidente, las pautas orientadas a intervenir en los servicios públicos para preservar el equilibrio y la razonabilidad en la competencia y de esta forma asegurar la calidad de aquellos y defender los derechos de los usuarios.

Para la Corte resulta claro que la regulación de los servicios públicos domiciliarios, a la luz de los preceptos superiores y siguiendo la definición legal, es tan sólo una forma de intervención estatal en la economía para corregir los errores de un mercado imperfecto y delimitar el ejercicio de la libertad de empresa, así como para preservar la sana y transparente competencia, con el fin de lograr una mejor prestación de aquellos, y sin que tal función implique la asunción de competencias legislativas o reglamentarias. La regulación es básicamente un desarrollo de la potestad de policía para establecer los contornos de una actividad específica, en un ámbito en el que han desaparecido los monopolios estatales. Aquella tiene como fines primordiales asegurar la libre competencia y determinar aspectos técnico-operativos que buscan asegurar la prestación eficiente de los servicios.

Es importante pues, puntualizar que las Comisiones Reguladoras son entes eminentemente técnicos e independientes.

En concepto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al entrar a estudiar el proyecto objeto de estudio expresa: “Las Comisiones de Regulación de servicios Públicos fueron creadas por el legislador con el objetivo último de que la intervención del Estado en la Economía, mediante su función regulatoria, fuera cumplida por entidades imparciales que gozan de relativa autonomía, de acuerdo a un régimen que la misma ley estableció (artículo 69, Ley 142 de 1994, artículo 67 Ley 489 de 1998), para propender por la materialización de los principios que establece la Constitución respecto de dicha actividad.

*En efecto como ya lo ha sostenido la Corte Constitucional ‘la independencia de las comisiones de regulación tiene fundamento constitucional y es configurada por el legislador para que las actuaciones de estas respondan a las necesidades propias del sector regulado, de acuerdo con los fines señalados en la Constitución y los parámetros establecidos en la ley, y no a las presiones políticas, los motivos coyunturales (...) entre otras contingencias que impiden que el órgano regulador actúe en aras del interés general con miras a proteger los derechos de los usuarios y asegurar la continuidad y calidad del servicio público correspondiente’.*

Concluye el Ministerio que la independencia requerida encuentra su aspecto clave en el referente subjetivo “¿De quién deben ser independientes las comisiones reguladoras para poder cumplir su labor? Evidentemente, deben ser independientes de los agentes regulados”.

Analizados los preceptos constitucionales y legales enunciados y el contenido del proyecto objeto de estudio, se determina que la creación de la figura del Defensor del Usuario, resulta innecesaria y superflua si tenemos en cuenta que las funciones que se pretenden asignar ya fueron previstas por la ley de servicios públicos en cabeza de los Vocales de Control. En nuestro concepto consideramos que la profusión de normas para los mismos efectos, con diferente alcance y con diversos matices, lo que logra es la dispersión de autoridades de vigilancia y control y de procedimientos, creándose así el efecto contrario al perseguido, cual es la desprotección de los usuarios por las evidentes ineficiencias e ineficacias del sistema.

La garantía constitucional en materia de servicios públicos hace alusión a la participación de usuarios mediante asociaciones y organizaciones, las cuales cuentan con la garantía de participar ante el ente regulador y de ser escuchadas, pero no de regular por sí mismas. El permitir la intervención del defensor ante las comisiones reguladoras como se pretende con este proyecto de ley, estaría actuando al mismo tiempo como representante de los usuarios y como regulador a la vez, atentando con ello contra la autonomía que requieren las comisiones reguladoras, como quedo expreso anteriormente. La presencia del defensor del usuario en las Comisiones Reguladoras no constituye un desarrollo de la participación ciudadana sino una forma de desdibujar el esquema de participación de usuarios ante un regulador independiente, como así está establecido en la Carta Magna.

Otro aspecto importante que se debe analizar es que con el proyecto de ley en referencia se entraría a modificar la estructura administrativa de los entes reguladores, entidades del orden nacional cuya iniciativa es exclusiva del Gobierno Nacional, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 154 de la Constitución Política, lo que estaría generando un vicio de inconstitucionalidad. Además de ello no se establece cuál será la fuente de los recursos que se requieren para su funcionamiento.

Como está visto las herramientas para la defensa y participación de los usuarios están dadas constitucional y legalmente, problema diferente es el que surge respecto a la figura actual del Vocal de Control cual es la eficiencia que estos han alcanzado.

De acuerdo a un estudio del Comité Intersectorial creado con el propósito de determinar la problemática que se viene presentando en materia de servicios públicos, en lo que respecta a la participación ciudadana, se determinó que la participación de los comités de Desarrollo y Control Social en las Juntas Directivas de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios es escasa, que tienen problemas de logística, pues estos no cuentan con un sitio para el ejercicio de sus funciones, hay ausencia total de presupuesto, lo que les impide la difusión de material a través de fotocopias, envío de comunicaciones informativas a la comunidad, el desplazamiento de los vocales a otras ciudades a fin de capacitarse, etc; existe gran desconocimiento por parte de estos de sus deberes, derechos y de cómo llegar a la comunidad, el vocal pierde el horizonte de su elección, no existen informes de gestión por parte de los vocales de control, hay falta de credibilidad de la participación por parte de las empresas, los alcaldes y la comunidad en general.

Estas son algunas de las deficiencias detectadas, pero ello no implica que se deba crear otra figura para solucionar estas y otras deficiencias que hoy padece la institución creada para la defensa de los derechos de los

usuarios de servicios públicos domiciliarios; por el contrario, ya identificadas las debilidades y amenazas es procedente definir los mecanismos y determinar las estrategias que conduzcan a la efectividad de la figura del Vocal de Control.

### Proposición

Con fundamento en los argumentos presentados solicitamos a los miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de ley número 040 de 2003 Cámara, *por la cual se crea el Defensor de los Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios y se dictan otras disposiciones.*

*Plinio Olano Becerra, Musa Besaile Fayad, Representantes a la Cámara.*

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 232 DE 2004 CAMARA

*por la cual se modifica parcialmente el artículo 14 de la Ley 863 de 2003 en su numeral 3.*

Bogotá, D. C., 28 de abril de 2004

Doctor

SERGIO DIAZGRANADOS GUIDO

Presidente Comisión Tercera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: **Ponencia para primer debate al Proyecto de ley 232 de 2004 Cámara**, *por la cual se modifica parcialmente el artículo 14 de la Ley 863 de 2003 en su numeral 3.*

Los suscritos Representantes Oscar González Grisales y Omar Armando Baquero Soler, presentamos ponencia al Proyecto de ley número 232 de 2004 Cámara, *por la cual se modifica parcialmente el artículo 14 de la Ley 863 de 2003 en su numeral 3*, en cumplimiento de la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional mediante oficio CTCP 3.3. 302-C-204 del 14 de abril de 2004.

Para el efecto, en primer lugar haremos alusión a unas consideraciones que nos llevan a enriquecer el proyecto, luego hacemos una referencia de los principales objetivos del proyecto y sus bondades, continuamos con el detalle del pliego de modificaciones que proponemos al proyecto inicial y, finalmente, sometemos a la consideración de la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente un texto de proyecto de ley que incluye las modificaciones pertinentes, de acuerdo con nuestro análisis de conveniencias para el Estado y para los contribuyentes.

#### Consideraciones previas

1. La Ley 863 del 29 de diciembre de 2003, *por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas*, en el Capítulo III, artículo 14, estableció:

**Artículo 14.** *Régimen simplificado del impuesto sobre las ventas.* Modifícase el artículo 499 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“**Artículo 499.** *Quiénes pertenecen a este régimen.* Al Régimen Simplificado del Impuesto sobre las Ventas pertenecen las personas naturales comerciantes y los artesanos, que sean minoristas o detallistas; los agricultores y los ganaderos, que realicen operaciones gravadas, así como quienes presten servicios gravados, siempre y cuando cumplan la totalidad de las siguientes condiciones:

1. Que en el año anterior hubieren poseído un patrimonio bruto inferior a ochenta millones de pesos (\$80.000.000) (valores años base 2003 y 2004) e ingresos brutos totales provenientes de la actividad inferiores a sesenta millones de pesos (\$60.000.000) (valores años base 2003 y 2004).

2. Que tengan máximo un establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejercen su actividad.

3. Que su establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio no se encuentre ubicado en un centro comercial o dentro de almacenes de cadena. Al efecto se entiende por centro comercial la construcción urbana que agrupe a más de veinte locales, oficinas y/o sedes de negocio.

4. Que en el establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio no se desarrollen actividades bajo franquicia, concesión, regalía, autorización o cualquier otro sistema que implique la explotación de intangibles.

5. Que no sean usuarios aduaneros.

6. Que no hayan celebrado en el año inmediatamente anterior ni en el año en curso contratos de venta de bienes o prestación de servicios gravados por valor individual y superior a sesenta millones de pesos (\$60.000.000) (valores años base 2003 y 2004).

7. Que el monto de sus consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras durante el año anterior o durante el respectivo año no supere la suma de ochenta millones de pesos (\$80.000.000) (valores años base 2003 y 2004).

Parágrafo 1°. Para la celebración de contratos de venta de bienes o de prestación de servicios gravados por cuantía individual y superior a sesenta millones de pesos (\$60.000.000) (valor año base 2004), el responsable del Régimen Simplificado deberá inscribirse previamente en el Régimen Común.

Parágrafo 2°. Para los agricultores y ganaderos, el límite de patrimonio bruto previsto en el numeral 1 de este artículo equivale a cien millones de pesos (\$100.000.000) (valores años base 2003 y 2004)”.

2. El honorable Senador Omar Yepes Alzate y el honorable Representante a la Cámara Juan Martín Hoyos Villegas, radicaron ante la Secretaría de la Cámara, bajo el número 232-C-04, un proyecto de ley tendiente a la eliminación del numeral 3 del artículo 14 de la Ley 863, con una exposición de motivos llena de argumentos que hacen notar la necesidad de eliminar el numeral 3, del artículo 14, de la que tomamos los siguientes apartes:

Si bien es cierto que para pertenecer al Régimen Simplificado se debe cumplir con la totalidad de las condiciones relacionadas en los numerales 1 al 7 del artículo 14 de la Ley 863 de 2003; también es cierto que por no cumplir uno de esos numerales inmediatamente se entra a pertenecer al régimen común. Sin embargo, no se puede exigir que por el no cumplimiento de un numeral se pase inmediatamente al régimen común, dado que los principios fundamentales del sistema tributario establece que la ordenación de los tributos ha de basarse en la capacidad económica de las personas llamadas a satisfacerlos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no de iniquidades. Complementariamente, los tributos además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumentos de la política económica general, atender a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional.

En este orden de ideas, el numeral 3 del artículo 14 afecta gravemente a las personas naturales comerciantes, artesanos, minoristas o detallistas que realicen operaciones gravadas, al establecerse que se pertenece al Régimen Común cuando su negocio o actividad comercial o de servicios esté ubicado en un centro comercial como lo señala el numeral 3 independientemente de su nivel de ingresos brutos, patrimonio bruto, contratos de ventas de bienes o prestación de servicios.

El numeral 3 crea iniquidad tributaria, obliga al contribuyente a pertenecer a un Régimen Común con todas las responsabilidades fiscales que ello implica sin considerar al menos la capacidad de pago, afecta a los pequeños negocios donde las ventas, los ingresos y patrimonio brutos son muy inferiores a lo que establece la misma ley. En el ámbito estrictamente económico, obligar a un vendedor de tintos pertenecer al Régimen Común, a manera de ejemplo, por tener un pequeño local en un centro comercial conlleva a altos costos de gestión, como es la obligación de contratar un contador titulado para realizar el registro contable de las operaciones especialmente de la declaración bimensual del impuesto del IVA. Igualmente, es posible que al existir estas desigualdades de clasificación tributaria conlleve al abandono de muchos pequeños negocios ubicados en centros comerciales y además, se fomente la economía informal con efectos negativos contundentes sobre la oferta de bienes y servicios y por consiguiente en los niveles de ingresos de esos mismos contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado.

3. En nuestro parecer, los argumentos referidos en el numeral anterior, también son aplicables en cuanto a lo que establece la parte inicial del

numeral 1 del mismo artículo, toda vez que el solo hecho de poseer un patrimonio bruto de \$80.000.000, no quiere decir que el dueño tenga unos ingresos tales que le permitan tributar en cumplimiento de los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad y equidad.

Una cosa es que la persona deba declarar por efecto de tener un patrimonio superior a 80 millones, tal como lo estableció la Ley 863 a partir de 2004, pero otra muy distinta es que, por ese solo hecho, se convierta en responsable del Régimen Común, con las múltiples implicaciones que ello conlleva.

A manera de ejemplo traemos un caso que se está presentando, mayormente en el Estado, que para suplir las deficiencias en las nóminas, contrata personal por prestación de servicios, incluyendo trabajadores a quienes les pagan en contraprestación honorarios o servicios por valores que van desde \$358.000 hasta \$2.000.000 mensuales quienes, por el hecho de “ser dueños” de un apartamento que vale \$90.000.000, con una deuda hipotecaria de \$50.000.000, se convierten, por mandato de ese numeral 1, en responsables del Régimen Común, con una de dos consecuencias: O el Estado eleva sus presupuestos de gastos personales para cubrir el 16% del ese IVA, o la persona, acosada por sus necesidades personales o familiares se ve obligada a aceptar la remuneración que le ofrecen, asumiendo ese 16%, con unos efectos negativos sobre el rendimiento de esos contratistas por la afectación de sus ingresos, toda vez que también deben asumir personalmente, sin subsidio por parte del patrono, los aportes a los sistemas del Seguro Social.

Esta consideración, aunada al hecho que desde hace varios años la inscripción al Régimen Común, en virtud de sendas normas aprobadas por el Congreso, ha sido obligatoria para personas naturales que devengan ingresos anuales superiores a \$60.000.000, desligado del monto de su patrimonio, sin importar si este ascendía a 40 o a 2.000 millones, nos deja la opinión de que es pertinente suprimir el primer aparte del numeral 1 del artículo 14.

4. El artículo 58 de la misma Ley 863 establece:

**Artículo 58.** Con el fin de asegurar el recaudo de los impuestos de renta y complementarios, de IVA y del cumplimiento de las demás obligaciones que se derivan de las celebraciones de contratos de venta de bienes o de prestación de servicios gravados, las entidades públicas o privadas que celebren convenios de cooperación y asistencia técnica para el apoyo y ejecución de sus programas o proyectos, con organismos internacionales, deberán enviar a la DIAN una relación mensual de todos los contratos vigentes con cargo a estos convenios detallando los pagos o abonos en cuenta que se realicen en el período.

Parágrafo. Estas entidades, en caso de requerirlo la DIAN, deberán demostrar que han exigido a las personas contratadas bajo este sistema el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en las leyes y disposiciones reglamentarias vigentes.

Sin bien es cierto que el mecanismo dispuesto en este artículo ha servido para controlar un acápito de la evasión rampante, también es cierto que, el hecho que los organismos internacionales no retengan en la fuente, hace que los contratistas deban cumplir con su obligación de declarar renta pagando la totalidad de su impuesto de renta en el año siguiente y el Estado debe facilitar los medios para que sea menos traumática la carga del contribuyente que no tiene la cultura de guardar una porción de sus ingresos con destino a cumplir con este deber y, el mecanismo de la retención, además de facilitar el pago de los impuestos por cuotas anticipadas, se constituye en aliciente para el contribuyente cuando liquida su anticipo por el año siguiente al gravable, porque al restar su acumulado del año, el anticipo se reduce en el ciento por ciento de ese acumulado.

Por lo anterior consideramos que se debe agregar un parágrafo al artículo 58, en el sentido de autorizar a la DIAN para habilitar mecanismos conducentes a que los contratistas que no se les haga retención en la fuente por parte de sus contratantes, puedan consignar directamente a la DIAN los montos que resulten de aplicar las tarifas de retención establecidas según el concepto del ingreso.

#### Objetivos del proyecto

El Congreso está de la mano con el Gobierno estableciendo disposiciones que permitan aumentar los recaudos de impuestos, incrementando la base de contribuyentes obligados a declarar y cerrando todas las puertas posibles a la evasión y la elusión.

En esa dirección y ante la estrechez de tiempo para analizar el paquete tributario que se aprobó en el segundo semestre de 2003, es posible que se hallan establecido normas que generen iniquidad en el tributo, con consecuencias que pueden llevar al cierre de actividades productivas y a incrementar considerablemente los costos de los contribuyentes de bajos ingresos, por efecto de la asesoría que requieren para cumplir con dichas normas y, por otro lado, que algunas disposiciones requieran de complementación para que su aplicabilidad sea integral y no deje vacíos que puedan incitar a la evasión o la elusión, debido a la acumulación de impuestos por pagar a lo largo de una vigencia fiscal, ante la falta de mecanismos que permitan anticipar mensualmente la parte proporcional de los mismos, consignando la respectiva retención en la fuente sobre el ingreso recibido.

La finalidad del proyecto, además de aliviar las cargas a los contribuyentes, es la de dejar al Gobierno normas expeditas para un mayor y mejor control de los tributos administrados por la DIAN

#### Pliego de modificaciones

Cuatro cambios fundamentales se proponen sobre el proyecto presentados por el honorable Senador Omar Yepes Alzate y el honorable Representante Juan Martín Hoyos Villegas, todos referidos a la Ley 863 de 2003, a saber:

1. El título del proyecto de ley quedará de la siguiente manera: “Por la cual se modifica parcialmente el artículo 14 de la Ley 863 de 2003 y se establecen otras disposiciones relacionadas con la misma ley”.

2. La Inclusión de un artículo que sería el 1°, mediante el cual se suprime la primera parte del numeral 1 del artículo 14, que dice: “Que en el año anterior hubieran poseído un patrimonio bruto inferior a ochenta millones de pesos (\$80.000.000) (valores años base 2003 y 2004), y se hace una reforma en la redacción del aparte que queda, concretando que se trata de los ingresos brutos recibidos durante el año **gravable** anterior, ya que en el texto actual se habla simplemente del año anterior”.

3. En el artículo 2°, que corresponde al artículo 1° del proyecto inicial, se cambia la palabra “elimínese” por la palabra derógase.

4. La inclusión de un artículo que sería el 3°, adicionando un parágrafo al artículo 58 de la Ley 863, buscando que la DIAN facilite a aquellos contratistas cuyos contratantes no les practican retención en la fuente, mecanismos para que puedan consignar la autorretención que les corresponda al aplicar las tarifas previamente establecidas.

5. La inclusión de un artículo que sería el 4°, transitorio, autorizando, como consecuencia lógica de las disposiciones que se están suprimiendo o derogando en los artículos 1° y 2° de esta ley, para que quienes se inscribieron en el Régimen Común del IVA, en cumplimiento de esas disposiciones, puedan solicitar ante la DIAN, en un plazo de tres meses a partir de su promulgación, el cambio al Régimen Simplificado.

5. En el artículo 5°, que corresponde al artículo 2° del proyecto inicial, se suprime el aparte final por considerar que es el mismo texto del artículo 2° de la presente ley.

#### Proposición

Por las anteriores consideraciones, respetuosamente proponemos a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes:

Dar primer debate al Proyecto de ley número 232 de 2004 Cámara, *por la cual se modifica parcialmente el artículo 14 de la Ley 863 de 2003 en su numeral 3*, con el pliego de modificaciones que se anexa a la presente ponencia.

Con toda atención,  
Oscar González Grisales, Omar Armando Baquero Soler,  
Representantes a la Cámara.

#### TEXTO DEL PROYECTO DE LEY QUE SE SOMETE A CONSIDERACION PROYECTO DE LEY NUMERO 232 DE 2004 CAMARA

*por la cual se modifica parcialmente el artículo 14 de la Ley 863 de 2003 y se establecen otras disposiciones relacionadas con la misma ley.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El numeral 1 del artículo 14 de la Ley 863 de 2003 quedará así:



“1. Que sus ingresos brutos totales durante el año gravable anterior, provenientes de la actividad hubieren sido inferiores a sesenta millones de pesos (\$60.000.000) (valores años base 2003 y 2004)”.

Artículo 2°. Deróguese el numeral 3 del artículo 14 de la Ley 863 de 2003.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 58 de la Ley 863 de 2003, con el siguiente párrafo:

“**Parágrafo 2°.** La DIAN establecerá mecanismos que faciliten a quienes celebren contratos a través de organismos que no están obligados a efectuar retenciones en la fuente, la autorretención y consignación mensual, a favor de la DIAN, de las sumas que resulten de aplicar las tarifas de retención en la fuente previamente establecidas, a los pagos al contratista o abonos a su cuenta”.

Artículo 4°. *Transitorio.* Las personas naturales que a la fecha de entrada en vigencia de la presente se hubieren inscrito en el Régimen Común del IVA, por efecto de lo dispuesto en los numerales 1 y 3 de la Ley 863 de 2003, cuyos textos se suprimen o derogan por medio de la presente ley, tendrán plazo hasta tres meses, contados a partir de la promulgación, para solicitar a la DIAN, mediante comunicación escrita, en la cual invoquen el motivo del cambio, para solicitar su cambio al Régimen Simplificado y la derogatoria de la respectiva resolución de autorización de facturación, si a ella hubo lugar, quienes no lo hicieren en este término seguirán vinculados al Régimen Común.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Oscar González Grisales, Omar Armando Baquero Soler,*  
Representantes a la Cámara.

\* \* \*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO  
DE LEY NUMERO 219 DE 2003 SENADO, 168 DE 2003  
CAMARA**

*por la cual se modifican parcialmente los artículos 77  
del Decreto-ley 1790 de 2000 y 35 del Decreto-ley 1791 de 2000.*

Doctor

JUAN HURTADO CANO

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del honroso cargo realizado por la mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, rindo en mi calidad de ponente para segundo debate, ponencia favorable al proyecto de ley, *por medio de la cual se modifican parcialmente los artículos 77 del Decreto-ley 1790 de 2000 y 35 del Decreto-ley 1791 de 2000*, con todas las modificaciones que fueron ampliamente debatidas y aprobadas en la Comisión al discutirse y aprobarse en primer debate.

**Texto de las modificaciones:**

En atención a las observaciones presentadas por los señores comandantes de la Fuerza Aérea Colombiana y Armada Nacional enviadas a esta oficina a través de su oficio número 088 de fecha 20 de febrero de 2004 y en relación con el Proyecto de ley 219 de 2003 cuyo objeto es la modificación de los artículos 77 del Decreto 1790 de 2000 y 35 del Decreto 1791 de 2000, y que fueron sustentados y debatidos ampliamente en la Comisión, las cuales me permito transcribir.

2. Observaciones: De acuerdo con lo solicitado por el señor General Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana, no se considera conveniente cambiar el grado militar exigido, el cual debe ser correspondiente a coronel en virtud de que a esta instancia corresponderá el conocimiento de los punibles cometidos por oficiales de los Cuarteles Generales del Comando General y las demás Fuerzas además de que como se pudo evidenciar, este tema fue discutido en los debates anteriores quedando definida la conveniencia. Aparte de lo anterior es preciso destacar que en el proyecto de ley que fija los requisitos para acceder a los cargos en la Justicia Penal Militar, se está permitiendo al Teniente Coronel acceder a

los cargos de Magistrados y Fiscales ante el honorable Tribunal Superior Militar en razón que los fallos del Tribunal se efectúan a través de salas de decisión y el cargo de Fiscal ante el Tribunal no impide el ejercicio de la acusación para efecto del principio de jerarquía.

En cuanto a las observaciones presentadas por el señor Almirante Comandante de la Armada Nacional, es de recibo entender que la acumulación de cargos se presta para erróneas interpretaciones, que se debe tener en cuenta el proyecto de ley que modifica los requisitos para desempeñar los demás cargos en la Justicia Penal Militar para lograr la coherencia y que se debe evitar la exclusión del cumplimiento de requisitos especiales a los señores Generales y oficiales de insignia para no constituir una flagrante violación al principio de igualdad. De igual forma es procedente introducir cambios en la redacción del artículo 3°. Para no dar a entender la supresión de las inspecciones Generales sino de los juzgados de inspección.

**Propuesta de modificación al Proyecto de ley 219 de 2003 del Senado, por medio de la cual se modifican parcialmente los artículos 77 del Decreto-ley 1790 de 2000 y 35 del Decreto-ley 1791 de 2000.**

Artículo 1°. Modifíquese el encabezado y el literal a) del artículo 77 del Decreto-ley 1790 de 2000, los cuales quedarán así:

**Artículo 77. Juez de Primera Instancia.** Para ser Juez de Primera Instancia se requiere ser colombiano de nacimiento, Ciudadano en ejercicio, Abogado titulado, con especialización en Derecho Penal, Ciencias Penales o Criminológicas, o en Derecho Constitucional, o en Derecho Probatorio, o en Derecho Procesal, gozar de reconocido prestigio profesional y personal, ser oficial en servicio activo o en uso de buen retiro de las Fuerzas Militares, con el grado que en cada caso se indica:

b) **Jueces de Primera Instancia del Comando General de las Fuerzas Militares, del Comando General del Ejército, de la Armada Nacional y de la Fuerza Aérea.**

Ostentar grado no inferior a Coronel o sus equivalentes en la Armada Nacional en servicio activo o en uso de buen retiro y haber desempeñado funciones judiciales como Juez de Instancia por espacio no inferior a tres (3) años o acreditar experiencia mínima de cuatro (4) años adquirida con posterioridad a la obtención del título de abogado en actividades jurídicas ya sea de manera independiente o en cargos públicos o privados o en ejercicio de la Función Judicial.

Artículo 2°. Modifíquese el encabezado y el numeral 1 del artículo 35 del Decreto-ley 1791 de 2000, los cuales quedarán así:

**Artículo 35. Juez de Instancia.** Para ser Juez de Primera Instancia, se requiere ser colombiano de nacimiento, Ciudadano en ejercicio, Abogado titulado, con especialización en Derecho Penal, Ciencias Penales o Criminológicas, o en Derecho Constitucional, o en Derecho Probatorio, o en Derecho Procesal, gozar de reconocido prestigio profesional y personal, ser oficial en servicio activo o en uso de buen retiro de la Policía Nacional, con el grado que en cada caso se indica, así:

2. **Juez de Primera Instancia de Dirección y Juez de Primera Instancia de Inspección General.** Ostentar grado en servicio activo o en uso de buen retiro no inferior a Coronel para el caso de juez de Dirección y de Teniente Coronel para el caso de Juez de Inspección y además haber desempeñado funciones como juez de Instancia por espacio mínimo de tres (3) años o acreditar experiencia mínima de cuatro (4) años adquirida con posterioridad a la obtención del título de Abogado en actividades jurídicas ya sea de manera independiente o en cargos públicos o privados o en ejercicio de la Función Judicial.

Artículo 3°. A partir de la expedición de la presente ley, los denominados Juzgado de Inspección del Comando General de las Fuerzas Militares, del Ejército, de la Armada Nacional y de la Fuerza Aérea establecidos en los artículos 240, 241, 244 y 250 de la Ley 522 de 1999, se denominarán como juzgados del Comando General de las Fuerzas Militares, del Comando del Ejército, del Comando de la Armada Nacional y del Comando de la Fuerza Aérea Colombiana.

**Proposición**

Con fundamento en los criterios que sirvieron de base para hacerle las respectivas modificaciones al presente proyecto de ley y la sustentación de las mismas que a continuación explicaré, es que le solicito a la honorable plenaria de la Cámara de Representantes se le dé segundo debate al Proyecto de ley número 219 de 2003 Senado, 168 de 2003

Cámara, por la cual se modifican parcialmente los artículos 77 del Decreto-ley 1790 de 2000 y 35 del Decreto 1791 de 2000. Apoyado en las siguientes consideraciones:

1. Los requisitos contenidos en los artículos 77 del Decreto 1790 y 35 del Decreto 1791 para acceder al cargo de Juez de Inspección presentan fallas de carácter formal puesto que el último requisito exigido en cada artículo resume los restantes, además de que amplía la posibilidad de acceso al cargo a otros aspirantes que desempeñan cargos en la justicia ordinaria y son oficiales en servicio activo o retirado. El párrafo puede ocasionar observaciones por trato discriminatorio.

2. Para solucionar el problema se acudió a los requisitos que exige la Justicia ordinaria para los jueces de circuito (Ley 270 Estatuto de Administración de Justicia), logrando una redacción más acorde y simplificada.

3. El cargo debe ser desempeñado por un oficial en servicio activo o en retiro de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 221 de la Constitución Nacional.

El grado exigido debe ser el de Coronel debido a que entre los justiciables se encuentran los oficiales de los cuarteles Generales y Dirección de la Policía Nacional además de que el Juzgado de Inspección comprende el de mayor jerarquía de la primera Instancia.

4. Al exigirse el requisito de haber desempeñado funciones de juez de instancia por tres (3) años se facilita el acceso a los oficiales que desempeñaron el cargo de jueces de instancia con anterioridad de la vigencia de la Ley 522 de 1989 (Código Penal Militar) como comandantes de Brigada Batallón o Departamentos de Policía y que ahora son Coroneles o Generales haciéndoles exigibles los requisitos de ser abogados especializados. Se permite además acceder al cargo al que siendo Coronel en servicio activo o retirado, abogado y especializado tenga cuatro (4) años de experiencia en actividades jurídicas de manera amplia como puede observarse en la modificación para lograr una mayor participación de los aspirantes para ser sometidos a un proceso de concurso de méritos.

(La competencia es mayor por lo que se mejorará la eficiencia).

5. Como puede observarse con la modificación se da un trato equilibrado para que tanto oficiales activos o retirados; que desempeñan cargos en la justicia Penal Militar o en la ordinaria; en actividades jurídicas bien sea de manera independiente o en cargos públicos o privados concursen para la obtención del cargo de Juez de Comando (antes de inspección), de forma similar a como se aplica en la justicia ordinaria de acuerdo con las exigencias actuales de administración pública.

6. Se cambia la denominación de Juez de Instancia de Inspección por Juzgado de Instancia de Comando en las Fuerzas Militares debido a la inexistencia del cargo de Inspector y en la Policía Nacional se cambia la denominación de Juez de Dirección y Juez de Inspección por Juzgados de Dirección e Inspección.

7. Es importante tener en cuenta que la honorable Corte Constitucional en Sentencias C-676/01, C-457/2002, C-710/2002, C-407/2003 además de la C-171/04 (pendiente por publicar) han insistido en que los cargos de los funcionarios de Justicia Penal Militar deben ser desempeñados por oficiales en servicio activo o en retiro con lo cual se establece una clara línea jurisprudencial.

Atentamente,

*Oscar Suárez Mira,*  
Honorable Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., 22 de abril de 2004

Autorizamos el presente informe.

El Presidente,

*Juan Hurtado Cano.*

El Secretario General,

*Orlando Guerra de la Rosa.*

## TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 219 DE 2003 SENADO, 168 DE 2003 CAMARA

**Aprobado en primer debate Comisión Segunda Constitucional Permanente, por la cual se modifican parcialmente los artículos 77 del Decreto-ley 1790 de 2000 y 35 del Decreto-ley 1791 de 2000.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el encabezado y el literal a) del artículo 77 del Decreto-ley 1790 de 2000, los cuales quedarán así:

**Artículo 77. Juez de Primera Instancia.** Para ser Juez de Primera Instancia se requiere ser colombiano de nacimiento, Ciudadano en ejercicio, Abogado titulado, con especialización en Derecho Penal, Ciencias Penales o Criminológicas, o en Derecho Constitucional, o en Derecho Probatorio, o en Derecho Procesal, gozar de reconocido prestigio profesional y personal, ser oficial en servicio activo o en uso de buen retiro de las Fuerzas Militares, con el grado que en cada caso se indica:

a) **Jueces de Primera Instancia del Comando General de las Fuerzas Militares, del Comando General del Ejército, de la Armada Nacional y de la Fuerza Aérea.** Ostentar grado no inferior a Coronel o sus equivalentes en la Armada Nacional en servicio activo o en uso de buen retiro y haber desempeñado funciones judiciales como Juez de Instancia por espacio no inferior a tres (3) años o acreditar experiencia mínima de cuatro (4) años adquirida con posterioridad a la obtención del título de abogado en actividades jurídicas ya sea de manera independiente o en cargos públicos o privados o en ejercicio de la Función Judicial.

Artículo 2°. Modifíquese el encabezado y el numeral 1 del artículo 35 del Decreto-ley 1791 de 2000, los cuales quedarán así:

**Artículo 35. Juez de Instancia.** Para ser Juez de Primera Instancia, se requiere ser colombiano de nacimiento, Ciudadano en ejercicio, Abogado titulado, con especialización en Derecho Penal, Ciencias Penales o Criminológicas, o en Derecho Constitucional, o en Derecho Probatorio, o en Derecho Procesal, gozar de reconocido prestigio profesional y personal, ser oficial en servicio activo o en uso de buen retiro de la Policía Nacional, con el grado que en cada caso se indica, así:

1. **Juez de Primera Instancia de Dirección y Juez de Primera Instancia de Inspección General.** Ostentar grado en servicio activo o en uso de buen retiro no inferior a Coronel para el caso de juez de Dirección y de Teniente Coronel para el caso de Juez de Inspección y además haber desempeñado funciones como juez de Instancia por espacio mínimo de tres (3) años o acreditar experiencia mínima de cuatro (4) años adquirida con posterioridad a la obtención del título de Abogado en actividades jurídicas ya sea de manera independiente o en cargos públicos o privados o en ejercicio de la Función Judicial.

Artículo 3°. A partir de la expedición de la presente ley, los denominados Juzgado de Inspección del Comando General de las Fuerzas Militares, del Ejército, de la Armada Nacional y de la Fuerza Aérea establecidos en los artículos 240, 241, 244 y 250 de la Ley 522 de 1999, se denominarán como juzgados del Comando General de las Fuerzas Militares, del Comando del Ejército, del Comando de la Armada Nacional y del Comando de la Fuerza Aérea Colombiana.

El texto transcrito fue aprobado en primer debate en sesión ordinaria del día trece (13) de abril de dos mil cuatro (2004).

El Presidente,

*Juan Hurtado Cano.*

El Ponente,

*Oscar de Jesús Suárez M.*

El Secretario General,

*Orlando Guerra de la Rosa.*

## MODIFICACIONES

### MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 233 DE 2004 CAMARA

*por medio de la cual la Nación rinde homenaje a la provincia antioqueña de Urabá en sus cien años de pertenecer al departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 20 de abril de 2004

Doctor

JUAN HURTADO CANO

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Estimado Representante:

Conocedor de sus calidades profesionales en el desempeño de su labor, es grato dirigirme a usted con el fin de presentar las siguientes modificaciones al Proyecto de ley 233 de 2004 de Cámara, *por medio de la cual la Nación rinde homenaje a la provincia Antioqueña de Urabá en sus cien años de pertenecer al Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones*, no sin antes advertir que el honorable Representante Ponente doctor Oscar Suárez Mira me ha manifestado su complacencia.

“Convencido de la importancia histórica de nuestra región del Urabá, por los ingentes esfuerzos de pacificación nacional, siendo una de las zonas del país más golpeadas por la violencia y la mano dura del opresor, el campesino empecinado en labrar la tierra urabaense, ha clamado por la aplicación de una justicia que saque del rincón del olvido a esta parte del país que siempre ha sido parte de nuestro Estado colombiano.

Hoy que somos escuchados por Dios y cobijados por el manto de la actual curul de representación, aprovechamos la oportunidad para ante ustedes solicitar su solidaridad con el maltratado y olvidado pueblo de Urabá, por ello señores colegas considero como una valiosa colaboración de su parte y como un gesto de soberanía nacional el que ustedes aprueben en su integridad el presente proyecto, incluidas las siguientes modificaciones”.

### Modificaciones

Del artículo 4° del mencionado Proyecto 233 de 2004 se supriman los términos “por un período de (5) años”, por lo tanto el artículo cuarto del citado Proyecto 233 de 2004 quedará así:

“**Artículo 4°.** A partir del año lectivo siguiente a la vigencia de la presente ley, se incluirá en los establecimientos educativos públicos y privados de la región de Urabá, dentro de las áreas optativas, la cátedra “historia y desarrollo de Urabá”.

Del artículo 6° autorizar al Gobierno Nacional, a través del Ministro de Cultura y conforme al Plan de Desarrollo para el sector de la elaboración de un momento que represente “el choque e integración de las etnias y cultura de la región de Urabá”, el cual se ubicará en el municipio de Necoclí, Antioquia, por lo tanto el artículo 6° del Proyecto de ley 233 de 2004, quedará de la siguiente manera:

“**Artículo 6°.** Autorizar al Gobierno Nacional, a través del Ministro de Cultura y Conforme al Plan de Desarrollo para el sector de la elaboración de tres monumentos y sus respectivas adecuaciones locativas: Un monumento que represente ‘el choque e inter actuación de las etnias y culturas de la región de Urabá’ el cual se ubicará en el municipio de Necoclí, Antioquia; un monumento ‘que represente al trabajador bananero’, el cual se ubicará en uno de los parques centrales del municipio de Apartadó, Antioquia y un monumento que represente al pescador, en el parque central del municipio de Turbo”.

Del artículo 7°. Téngase las festividades de todos los municipios del Urabá por el año 2005 como “las festividades de la Urabaneidad”, quedará de la siguiente manera:

“**Artículo 7°.** Téngase las festividades de todos los municipios del Urabá por el año 2005 como ‘las festividades de la Urabaneidad’ y para los años subsiguientes, en conmemoración al presente homenaje, realícese ‘El Festival de la Urabaneidad’.

De mis estimados colegas en espera de su colaboración este su servidor y amigo,

*Jesús Enrique Doval Urango, V. Bo. Oscar Suárez Mira,*  
Representantes a la Cámara departamento de Antioquia.

## ACTAS DE CONCILIACION

### ACTA DE CONCILIACION AL PROYECTO DE LEY NUMERO 18 DE 2002 SENADO, 140 DE 2002 CAMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 229  
de la Ley 599 de 2000.*

Los suscritos miembros de la Comisión Accidental de Mediación, designada por las respectivas Mesa Directivas de Senado y Cámara de Representantes, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, y después de analizar los textos definitivos aprobados en ambas Corporaciones, sobre el proyecto referido hemos acordado acoger el texto aprobado en Cámara de Representantes.

Por lo tanto, el texto conciliado quedará así:

*por medio de la cual se modifica el artículo 229  
de la Ley 599 de 2000.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 229 de la Ley 599 de 2000 quedará así:

**Violencia intrafamiliar.** El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar, incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de uno (1) a tres (3) años.

La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando el maltrato, del que habla el artículo anterior recaiga sobre un menor, una

mujer, un anciano, una persona que se encuentre en incapacidad o disminución física, sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Myriam Paredes Aguirre,* Representante por Nariño; *Clara Isabel Pinillos,* Representante por Cundinamarca; *Carlos Moreno de Caro,* *Juan Fernando Cristo,* Senadores de la República.

### Proposición

En calidad de Ponentes del Proyecto de ley número 140 de 2002 Cámara, 18 de 2002 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 229 de la Ley 599 de 2000*, que tipifica el delito de violencia intrafamiliar, ante los miembros de la honorable Cámara de Representantes reunidos en sesión plenaria el día de hoy 4 de mayo de 2004, presentamos proposición de enmienda sin trámite previo, contemplada en el artículo 180 de la Ley 5ª de 1992, la cual sustentamos en los siguientes términos:

El proyecto de ley surtió su trámite respectivo, conforme las normas constitucionales y legales lo exigen.

De conformidad con el artículo 161 constitucional y artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 se integró Comisión de Conciliación por haber surgido discrepancias respecto al proyecto. Reunidos conjuntamente los Senadores y Representantes designados elaboramos y presentamos el acta de conciliación, la misma que fuera estudiada y votada positivamente en el seno de la plenaria de la Cámara de Representantes.

Con posterioridad a la aprobación hemos recibido observaciones que denotan una modificación trascendente en materia de protección a las víctimas de este delito, pues el acta exige que para que se tipifique la conducta la violencia sea física **Y** psicológica, lo que significa en la práctica el requisito de probar los dos tipos de violencia so pena de la atipicidad de la conducta. De aprobarse así la norma, la sola violencia psicológica **O** física no será castigada penalmente a menos que se realicen las dos formas de agresión y además se prueben dentro del proceso.

Para dirimir el conflicto se consultaron las actas respectivas de trámite legislativo y se observa que no existe manifestación expresa de ninguno de los honorables Representantes y Senadores que participaron en la discusión del proyecto en Comisión y plenaria de Cámara y Senado, que justifique el cambio de la conjunción **O** que utiliza y ha utilizado siempre el tipo penal por la conjunción **Y**, en consecuencia, en criterio del legislador la violencia intrafamiliar se tipifica en los dos postulados, es decir, cuando la violencia sea física **O** psicológica. Debe entenderse que lo que se suscita es un simple error terminológico y gramatical, pero que produce profundas repercusiones en el tipo.

El artículo 180 *ibídem* prevé, precisamente esta circunstancia y permite las enmiendas sin trámite previo para subsanar errores e inconsistencias técnicas, tecnológicas o gramaticales.

El artículo 202 del Reglamento del Congreso, por su parte, contempla los vicios subsanables incluso para proyectos que ya han concluido todas sus etapas legislativas, es viable en consecuencia subsanar y corregir aquellos detectados antes de la culminación de ese trámite legislativo.

En consecuencia, proponemos subsanar el error para lo cual solicitamos aprobar la presente ponencia, la misma que será publicada y votar nuevamente el acta de conciliación con la enmienda respectiva.

El acta de conciliación se encuentra en plenaria de Senado para su estudio y aprobación, sin embargo, los honorables Senadores Ponentes mediante proposición suspensiva que es viable de conformidad con el

artículo 114 numeral 3 *ibídem*, pedirán la suspensión del estudio del acta de conciliación mientras se considera la modificación en el acta, sustento de esta proposición.

Presentada por:

*Myriam Paredes Aguirre*, Representante por Nariño; *Clara Isabel Pinillos*, Representante por Cundinamarca.

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 170 - Jueves 6 de mayo de 2004  
CAMARA DE REPRESENTANTES

	<b>Págs.</b>
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 258 de 2004 Cámara, por la cual se reforma a la justicia. ....	1
<b>PONENCIAS</b>	
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 040 de 2003 Cámara, por la cual se crea el Defensor de los Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios y se dictan otras disposiciones. ....	5
Ponencia para primer debate y texto al proyecto de ley número 232 de 2004 Cámara, por la cual se modifica parcialmente el artículo 14 de la Ley 863 de 2003 en su numeral 3. ....	7
Ponencia para segundo debate y texto definitivo al proyecto de ley número 219 de 2003 Senado, 168 de 2003 Cámara, aprobado en primer debate Comisión Segunda Constitucional Permanente por la cual se modifican parcialmente los artículos 77 del Decreto-ley 1790 de 2000 y 35 del Decreto-ley 1791 de 2000. ....	9
<b>MODIFICACIONES</b>	
Modificaciones al proyecto de ley número 233 de 2004 Cámara, por medio de la cual la Nación rinde homenaje a la provincia antioqueña de Urabá en sus cien años de pertenecer al departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones. ....	11
<b>ACTAS DE CONCILIACION</b>	
Acta de conciliación al proyecto de ley número 18 de 2002 Senado, 140 de 2002 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 229 de la Ley 599 de 2000. ....	11