Bogotá D.C., Octubre 24 de 2014

Honorable Senador

**JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN**

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Honorable Representante

**JAIME BUENAHORA FEBRES**

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

**Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate en comisiones primeras conjuntas al Proyecto de Ley No. 138 de 2014 Cámara - 109 de 2014 Senado “Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010”**

Respetados señores Presidentes:

En cumplimiento de la honrosa designación que la mesa directiva de la Comisión Primera del Honorable Senado de la República y de la Comisión Primera del Honorable Cámara de Representantes nos hiciera, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir informe de ponencia para Primer Debate en Comisiones Primeras Conjuntas al Proyecto de Ley No. 138 de 2014 Cámara - 109 de 2014 Senado“Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010”.

1. **ANTECEDENTES**

El Proyecto de Ley es de origen gubernamental, fue presentado por el Doctor Juan Fernando Cristo Bustos, Ministro del Interior, el día 9 de Octubre de 2014, y publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 610 de 2014, de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y de los artículos 34 y 54 de la Ley 5ª de 1992, con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto.

La Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, asignó el conocimiento de la presente iniciativa a la Comisión Primera Constitucional Permanente.

De otra parte, es relevante mencionar que el 17 de octubre, el Gobierno Nacional radicó mensaje de urgencia para el trámite de este proyecto de ley y solicitó que se dispusiera lo pertinente para la deliberación conjunta de las correspondientes Comisiones Constitucionales Permanentes, solicitud que fue aceptada por las Mesas Directivas.

Así, las cosas, de conformidad con el procedimiento normativo, el Proyecto de Ley fue trasladado por competencia a la Comisión Primera Constitucional de Senado de la República.

1. **CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

En el año de 1992, el orden público interno se afectó por el incremento de las acciones terroristas de la subversión y de bandas de narcotraficantes. Frente a esta situación, mediante el Decreto 1793 de 1992 se declaró el Estado de Conmoción Interior y con base en las facultades conferidas al señor Presidente de la República se adoptaron entre otras medidas el otorgamiento de funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares, se fortaleció la primacía de las directrices que impartió el Presidente de la República para el manejo del orden público, la creación del programa de protección a testigos, controles sobre el uso de recursos de las entidades territoriales, protección a vehículos automotores contra hechos terroristas, creación de una contribución especial para financiar gastos de seguridad, control sobre porte de armas, municiones y explosivos, restricciones al uso de sistemas de radiocomunicación, atención a víctimas de actos terroristas, concesión de beneficios por colaboración con la justicia, entre otras.

La vigencia de la gran mayoría de estas medidas se extendió en el tiempo con la expedición de la Ley 104 de 1993, conocida como Ley de Orden Público. Al finalizar su vigencia, fue expedida la Ley 241 de 1995, que por un lado la prorrogó por un término igual y por otro, incorporó algunos instrumentos jurídicos que facilitan el acercamiento y la negociación con grupos armados al margen de la ley.

En el año 1997 fue expedida la norma general conocida como Ley 418 que compiló la normatividad vigente relacionada con facultades al Gobierno nacional para tomar medidas especiales que le permitan al Presidente de la República, de conformidad con su facultades Constitucionales consagradas en el artículo 189 adelantar procesos de paz, garantizar el orden público en todo el territorio nacional y su restablecimiento donde fuere turbado por casusas como terrorismo y la acción indiscriminada de los grupos armados organizados al margen de la ley, en el marco de las disposiciones consagradas en el protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra.

Consecutivamente su vigencia ha sido prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010. Desde la Ley 418 de 1997 se desarrolló un concepto de víctima, posteriormente la Ley 548 de 1999 excluyó a los menores de 18 años de la obligación de la prestación del servicio militar, se autorizó la contratación anual de un seguro contra accidentes que ampara a los miembros voluntarios de los organismos de socorro que forman parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y derogo el artículo que permitía a los representantes autorizados por el Gobierno celebrar acuerdos con las llamadas autodefensas.

1. **MARCO LEGAL**

Constitucionalmente, los artículos 114, 150, 154 y 184, señalan la competencia por parte del Congreso de la República para hacer, interpretar, reformar y derogar las leyes; la facultad que tiene el Gobierno para presentar proyectos de ley y la obligación del Presidente de la República de Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Por otra parte, la Constitución Política de Colombia fija como fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. En ejercicio de dicho mandato constitucional han de resaltarse los objetivos primordiales que integran la Ley 418, que pretende ser prorrogada por el presente proyecto de ley, así:

* El Programa de protección de derechos Humanos, que lidera el Ministerio del Interior y de Justicia, mediante el cual se brinda protección a sindicalistas, periodistas, líderes políticos y víctimas.
* El programa de protección a víctimas y testigos de la Fiscalía General.
* Normas como el indulto o la amnistía.
* Los Fondos territoriales de seguridad y el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSECON.
* La posibilidad de brindar ayuda a las víctimas del terrorismo a través del FOSYGA y de Acción Social (Hoy Departamento para la Prosperidad Social).
* La posibilidad de adelantar procesos de paz con grupos armados al margen de la ley.
* El cubrimiento de las pólizas de terrorismo para transporte público.
1. **OBJETO DEL PROYECTO**

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto prorrogar la Ley 418 de 1997 o denominada de orden público, la cual ha permitido la creación de los instrumentos necesarios para avanzar en la búsqueda de la convivencia ciudadana, tanto a nivel nacional como a nivel territorial, en especial en los programas de protección en derechos humanos, atención a las víctimas del terrorismo, negociación de procesos de paz con los grupos armados al margen de la ley, creación de los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana  - FONSET, Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSECON, entre otras herramientas, que de carecer es este marco jurídico desaparecerían del ordenamiento legal vigente.

1. **JUSTIFICACIÓN**

De acuerdo con lo anterior, las leyes citadas que han prorrogado la vigencia de la Ley 418 de 1997, así como su implementación, han sido una indiscutible herramienta para superar los acontecimientos que ha afrontado el país durante los últimos años, con temas prioritarios en el desarrollo y consolidación de la política de seguridad, como son el Sistema de Alertas Tempranas y la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, para prevenir violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

Las normas contenidas en la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, vencen el próximo 21 de diciembre de 2014, razón por la cual el Gobierno Nacional propone extenderla en el entendido que si bien la política de seguridad ha tenido importantes y positivos resultados en la disminución del accionar de los grupos al margen de la ley, es necesario enfrentar y derrotar de manera definitiva el fenómeno así como sus consecuencias.

En este mismo sentido, se hace necesario seguir contando con instrumentos jurídicos y financieros que posibiliten los diálogos y acuerdos de paz con grupos al margen de la ley, preparar a las autoridades territoriales como jefes de policía y responsables del orden público para atender los retos derivados del escenario de pos conflicto en las regiones.

1. **CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

Se busca armonizar la norma prorrogada con la Ley de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno; contexto en el cual, se plantea la exclusión para esta prórroga de algunos artículos que se encuentran regulados con mayor amplitud y de forma más garantista en la Ley 1448 de 2011.

De manera puntual, no son prorrogados los artículos 20, 22, 23, 24, 25 de la Ley 418 de 1997 y los artículos 10 y 11 de la Ley 782 de 2002 que contemplan medidas de asistencia en salud para las víctimas, tema desarrollado de manera extensa en los artículos 52 a 59 de la Ley 1448 de 2011.

Se prescinde igualmente en la prórroga, de los artículos 42, 47 de la Ley 418 de 1997; el artículo 42 al anteponerse el contenido del artículo 51 de la Ley 1448 de 2011 en el cual se prevé el acceso a la educación básica y media y se establece la educación superior como una medida de carácter reparador, y el artículo 47 al contener una disposición reiterativa de lo ya dispuesto en el inciso 3º del artículo 9º de la citada Ley 1448.

No se prorrogan así mismo, tratándose de víctimas, los artículos 6°, 7° y 9º de la Ley 782 de 2002, para efectos de acoger la definición de víctima ampliamente desarrollada en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, al igual que lo relacionado con su asistencia y censo.

De otra parte, la propuesta plantea la derogatoria del penúltimo inciso del artículo 6º de la Ley 1106 de 2006, que establece que se causará el tres por ciento (3%) sobre aquellas concesiones que otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones; al considerar, que dicha previsión resulta contraria a la Ley 1386 de 2010, la cual, prohíbe expresamente a las entidades territoriales, o a sus entidades descentralizadas entregar a terceros la administración de tributos.

Finalmente, con esta iniciativa se busca dar el carácter de permanente a los temas relacionados con alertas tempranas y los instrumentos de financiación de los programas de orden público, seguridad y convivencia, lo cual permitirá la continuidad y desarrollo de proyectos orientados a este propósito.

1. **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Con la presente, los suscritos ponentes proponemos una modificación de carácter meramente formal a la redacción del artículo 1 del texto publicado del presente proyecto de ley, relacionada con el orden de los artículos a prorrogar de la **Ley 1421 de 2010.**

La disposición propuesta se contempla de la siguiente manera:

***Artículo 1º. De la prórroga de la Ley.****Prorróguese por el término de cuatro (4) años la vigencia de los artículos: 1°, 2° 3°, 5°, 6°, 13, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 43, 44, 45, 49, 54, 66, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002. Prorróguese de igual forma, los artículos 2º, 3°, 4°, 5°, 12, 15, 16, 17, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 43 y 46 de la Ley 782 de 2002, los artículos 2°, 3°, 4° de la Ley 1106 de 2006 y los artículos 2°, 3°, 4º, 5°,* ***6º,*** *8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 de la Ley 1421 de 2010.*

1. **PROPOSICIÓN**

Con base en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos de los artículos 143 y 156 de la Ley 5ª de 1992, como de los plazos señalados en el artículo 153, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy atentamente a los señores miembros de las Comisión Primera del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, dar primer debate en comisiones conjuntas al Proyecto de Ley No. 138 de 2014 Cámara - 109 de 2014 Senado “*Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010*”,con el pliego de modificaciones a que se refiere la presente ponencia.

De los honorables Congresistas,

**ROY BARRERAS MONTEALEGRE**

Senador de la República

Ponente

**CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR**

Representante a la Cámara

Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**Proyecto de Ley No. 138 de 2014 Cámara - 109 de 2014 Senado**

 ***“Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010*”**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. De la prórroga de la Ley.**Prorróguese por el término de cuatro (4) años la vigencia de los artículos: 1°, 2° 3°, 5°, 6°, 13, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 43, 44, 45, 49, 54, 66, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002. Prorróguese de igual forma, los artículos 2º, 3°, 4°, 5°, 12, 15, 16, 17, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 43 y 46 de la Ley 782 de 2002, los artículos 2°, 3°, 4° de la Ley 1106 de 2006 y los artículos 2°, 3°, 4º, 5°, 6º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 de la Ley 1421 de 2010**.**

**Artículo 2º. De la vigencia y derogatoria de la Ley.** La presente ley tiene una vigencia de cuatro (4) años a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias y el penúltimo inciso del artículo 6º de la Ley 1106 de 2006.

**Parágrafo.** No estarán sometidos a la vigencia de la presente ley y tendrán una vigencia de carácter permanentelos artículos 5º y 6º de la Ley 1106 de 2006, y el artículo 7º de la Ley 1421 de 2010.

De los honorables Congresistas,

**ROY BARRERAS MONTEALEGRE**

Senador de la República

Ponente

**CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR**

Representante a la Cámara

Ponente