



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - Nº 794

Bogotá, D. C., miércoles 12 de noviembre de 2008

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 189 DE 2008 SENADO

por la cual se levanta la salvedad del artículo 124 de la Ley 742 de 2002, "por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma, el día diecisiete (17) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998) y acepta la competencia inmediata de la Corte Penal Internacional sobre la categoría de crímenes a que hace referencia el artículo 8°."

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º.** A partir de la vigencia de la presente ley, la Corte Penal Internacional tendrá competencia en todo el territorio nacional sobre la categoría de crímenes a que hace referencia el artículo 8º de la Ley 742 de 2002, cuando se denuncie la Comisión de uno de esos crímenes por sus propios nacionales o en su territorio.

**Parágrafo.** El Presidente de la República una vez sancionada la presente ley, notificará por escrito al Secretario General de las Naciones Unidas a efectos de dar cumplimiento al artículo 123 de la Ley 742 de 2002.

**Artículo 2º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Guillermo Antonio Santos Marín y Pedro Nelson Pardo Rodríguez, Representantes a la Cámara; Mauricio Jaramillo Martínez, Senador.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

##### 1. Introducción

La aprobación del Estatuto que dio vida a la primera Corte Penal Internacional con carácter permanente, sin duda constituye un hito histórico invaluable y un referente normativo sin precedentes en la lucha por la consolidación de la garantía y protección de los Derechos Humanos.

Colombia hizo parte de los 120 Estados que, en la Conferencia de Plenipotenciarios celebrada en Roma entre el 15 y el 17 de julio de 1998, impulsó la creación de la Corte Penal Internacional. A partir de allí, el camino para poner a punto la vigencia plena del estatuto en Colombia, ha estado lleno de escollos explicables al menos por dos fenómenos concatenados: *el conflicto armado interno y la impunidad*.

Si bien el sistema de investigación, juicio y sanción establecido en el Estatuto de Roma no está hecho para reemplazar la responsabilidad de los Estados Nacionales de velar por que se haga justicia, sí constituye un factor que sin duda contribuirá a paliar el fenómeno de la impunidad en el mundo y particularmente en los distintos Estados Nacionales. En parte ello dependerá de la eficiencia con que actué la Corte Penal Internacional; acción que a su turno se encuentra en buena medida determinada por la capacidad de actuar, conforme al principio de complementariedad.

Colombia entronizó en la Constitución de 1991, una de las más audaces normas de protección y garantía de los Derechos Humanos, a través de la cual ha habido una verdadera revolución jurídica proclive a la defensa de los derechos ciudadanos. Según el artículo 93 de la Constitución de 1991, los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia y que prohíben su limitación en estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Esta y otras normas constitucionales han permitido consolidar la tesis jurisprudencial del *bloque de constitucionalidad*—de origen francés—, conformado por el conjunto de normas internas e internacionales que son garantía de protección de los Derechos Humanos.

De las distintas fórmulas examinadas para incorporar al ordenamiento interno el Estatuto de Roma, las más expeditas y que dejaba a salvo los difíciles problemas de compatibilidad entre los dos sistemas—el interno y el internacional—, fue la norma constitucional—Acto Legislativo número 2 de 2001—. A través de ella se autorizó al Estado a reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, en los términos del tratado firmado en Roma el 17 de julio de 1998. Así, los tratamientos normativos consagrados en el Estatuto de Roma diferentes a los previstos en el sistema jurídico interno, fueron autorizados por mandato constitucional, exclusivamente en función de la competencia complementaria de la Corte Penal Internacional frente a los crímenes señalados en el artículo 8º.

La nueva institución internacional, que busca contribuir a poner fin a la cultura de la impunidad, será el primer mecanismo judicial de carácter permanente que dará eficacia sancionatoria a las normas del DIH.

Tendrá una jurisdicción más amplia que el Tribunal de La Haya. Podrá investigar en el territorio donde se cometió el delito, para lo cual no necesitará autorización del Estado correspondiente. Podrá investigar y juzgar a individuos (no a Estados) acusados de cometer violaciones tan graves del DIH, que los crímenes dejan de estar sujetos al principio territorial del derecho penal. Son ellos el genocidio, los crímenes en contra de la humanidad y los crímenes de guerra.

##### 2. La salvedad del artículo 124 del Estatuto de Roma

La vigencia en Colombia del Estatuto de Roma, corre pareja con dos decisiones políticas que lo han menguado:

i) El uso de la excepción consagrada en el artículo transitorio 124 del Estatuto de Roma, relativo a la no aceptación durante 7 años de la competencia de la Corte sobre crímenes de guerra, y

ii) La firma del acuerdo bilateral con Estados Unidos que sustrae de la competencia de la Corte los ciudadanos norteamericanos.

##### 2.1 Impunidad de siete años por crímenes de guerra

Como una fisura del Estatuto de Roma puede considerarse la disposición transitoria consagrada en su artículo 124, según la cual: "...un Estado, al hacerse parte en el presente Estatuto, podrá declarar que, durante un periodo de siete años, contados a partir de la fecha en que el Estatuto entre en vigor a su respecto,

no aceptará la competencia de la Corte sobre la categoría de crímenes a que se hace referencia en el artículo 8° cuando se denuncie la Comisión de uno de esos crímenes por sus nacionales o en su territorio”.

El objetivo de la disposición, según los antecedentes del estatuto es “brindar a los Estados Partes tiempo suficiente para capacitar a todo su personal militar sobre los requisitos del Estatuto con respecto a los crímenes de guerra, ya que algunas de las disposiciones del Estatuto podrían ser contrarias a las obligaciones nacionales existentes”.

La explicación parece razonable si se piensa en que los posibles destinatarios de la excepción sean militares del ejército regular. Pero como los crímenes de guerra pueden igualmente ser cometidos por grupos al margen de la ley, surge entonces el interrogante sobre la conveniencia de que un país como Colombia haya hecho uso de tal excepción, máxime si se tiene en cuenta la cifra de impunidad por las violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

El argumento que esgrime el Estado colombiano es que “se trata de dejar una ventana abierta para un eventual proceso de paz. Según el Gobierno, entonces, el motivo de la salvedad es que no exista la amenaza de castigo inmediato a crímenes de guerra cometidos por actores que pueden ser eventualmente amnistiados o indultados como consecuencia de procesos de paz exitosos”. Lo cierto es que la declaratoria de la salvedad fue hecha por el Presidente Andrés Pastrana una vez rota las negociaciones con las FARC y a dos días de su retiro como Jefe de Estado. La decisión no fue objetada por el Presidente Uribe, pero los “beneficios” de la misma tienen ahora nuevos destinatarios inmediatos: **¡Todos sabemos quiénes son!**

Si bien el artículo 124 del Estatuto prevé que la declaratoria de hacer uso de la excepción puede ser retirada en cualquier momento, la coyuntura política actual en Colombia, hace prever que el Gobierno de Álvaro Uribe no está interesado en retirar la declaración formulada, a pesar de las recientes declaraciones tibias y vacilantes hechas por el primer mandatario y el Ministro de Relaciones Exteriores.

## 2.2 Llegó la hora de la competencia de la Corte Penal

Desde agosto de 2002 en Colombia se puso en marcha la llamada política de “seguridad democrática”, uno de cuyos ejes centrales declarados es la denominada “lucha contra el terrorismo”. Para ello a lo largo de los últimos seis años, el Estado colombiano destinó importantes recursos para incrementar el pie de fuerza y dotarlo de equipos y armamento<sup>1</sup>. Como estrategia para el logro de los objetivos, la política promovió el involucramiento de la población civil en tareas de seguridad propias de las Fuerzas Armadas, a través de la creación de la llamada “red de cooperantes” que consiste en una “red de ciudadanos en las zonas urbanas y rurales del país que cooperan activa, voluntaria y desinteresadamente con las autoridades, participando en programas ciudadanos de cultura para la seguridad brindando información que permita la prevención y la persecución del delito.

Sin embargo las ejecuciones extrajudiciales, por ejemplo, campean en todo el territorio nacional, con el agravante de la impunidad. Hay que leer el informe del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario –Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, para darse cuenta de la magnitud del problema. “En el período de julio de 2002 a diciembre de 2007, por lo menos 13.643 personas perdieron la vida por fuera del combate a causa de la violencia socio-política, de las cuales 1.314 eran mujeres<sup>2</sup> y 719 eran niñas y niños. De las 13.634 personas, 1.477 personas fueron desaparecidas forzadamente. Además, en los casos en los cuales se conoce el presunto autor genérico de las violaciones (8.049 casos), el 75,4% de los casos se atribuyeron a responsabilidad del Estado: por perpetración directa de agentes estatales, el 17,53% (1.411 víctimas); y por tolerancia o apoyo a las violaciones cometidas por paramilitares el 57,8% (4.658 víctimas). A los grupos guerrilleros se les atribuyó la presunta autoría del 24,59% de los casos (1.980 víctimas)”.

La existencia de un prolongado y grave conflicto armado, que de manera persistente es negado por el Gobierno actual, y frente al cual no existen políticas para su superación por vía negociada ni compromisos para implementar acuerdos humanitarios que dejen a salvo los derechos de la población civil, agrava la situación de violencia sociopolítica en el marco de la cual las violaciones al derecho a la vida han alcanzado niveles intolerables en cualquier sociedad democrática.

La alarmante frecuencia de homicidios de civiles a manos de la Fuerza Pública por fuera de la confrontación armada y su aumento persistente en los últimos

años, está privando de la vida a cientos de personas en Colombia, y se constituye en un gran motivo de preocupación para la comunidad nacional e internacional. El informe para el Examen Periódico Universal de las Plataformas de Derechos Humanos y Paz informó recientemente que “En el último quinquenio se ha constatado un aumento del 67,71% de los registros de ejecuciones extrajudiciales directamente atribuidas a la Fuerza Pública, lapso que coincide con la aplicación de la política de “seguridad democrática” promovida por el Gobierno actual desde su posesión el 7 de agosto de 2002. Así, entre julio de 2002 y diciembre de 2007, se han registrado por lo menos 1.122 casos de ejecuciones extrajudiciales atribuibles directamente a la Fuerza Pública, frente a 669 casos registrados entre enero de 1997 y junio de 2002”.

Estos actos de barbarie contra la población civil, y otros casos más que quedan en la impunidad, dan cuenta de que es preciso la competencia de un organismo internacional como la Corte Penal, para enfrentar desde ya esa connotación delictiva que está carcomiendo los cimientos de la institucionalidad y, lo peor, la violación al sagrado derecho a la vida de colombianos inermes que por fuera del combate, están cayendo a manos de los grupos tanto al margen de la ley como de fuerzas estatales legalmente constituidas.

## 3. Constitucionalidad de la iniciativa

Los tratados son instrumentos a través de los cuales los Estados y las organizaciones internacionales contraen obligaciones y establecen reglas para desarrollar sus relaciones políticas y comerciales. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1-A de la Convención de Viena de 1969, un tratado es “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

Para determinar cuáles son las normas que rigen la celebración, vigencia y validez de un tratado, es necesario realizar una lectura armónica de lo dispuesto en las constituciones nacionales y en el Derecho Internacional. Sobre este último, deberá tenerse en cuenta principalmente lo establecido en la citada Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados y en la Convención de Viena de 1986 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales. Estas normatividades regulan, entre otros temas, lo pertinente a la celebración y entrada en vigor de los tratados, su observancia, aplicación e interpretación; así como cuestiones relativas a la posibilidad de realizar enmiendas, modificaciones y supuestos fácticos para declarar la nulidad, terminación y suspensión de los tratados.

De forma especial, la Convención de Viena de 1969 regula diversos aspectos sustanciales y procedimentales respecto de los tratados que se celebran entre Estados. Esta normatividad establece cuáles sujetos pueden obligarse internacionalmente a través de este tipo de acuerdos, señalando en el artículo 6° que “todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados”. Así mismo, precisa cómo pueden representar las personas a un Estado y qué procedimiento deberán seguir para ello.

Sobre este último punto, pueden identificarse claramente en las normas de la Convención, los pasos que deben surtirse para que un tratado se entienda perfeccionado, con carácter vinculante para las partes intervinientes y con fuerza normativa interna.

En el ordenamiento jurídico colombiano, la Constitución otorga facultades al presidente de la República para surtir estas etapas previas de celebración de tratados o convenios con otros Estados y entidades de Derecho Internacional.

El artículo 189-2 dispone que “corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”. Como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-710 de 1998, posición reiterada en las Sentencias C-363 de 2000, C-962 de 2003 y C-533 de 2004, entre otras, la voluntad de celebrar un tratado está expresada en un primer momento en la iniciativa y la negociación por parte del Presidente, quien actúa así en virtud de su investidura como Jefe de Estado y director de las Relaciones Internacionales. Adicionalmente, y como lo expuso en la Sentencia C-344 de 1995, esa disposición constitucional otorga al Presidente de la República plena autonomía para decidir cuándo debe entrar en negociaciones respecto de determinados temas de interés para el país, en qué oportunidad debe celebrar el tratado y cuáles deben ser sus términos. Así lo expuso la Corte en esa decisión:

“Es el Presidente de la República, como Jefe del Estado, quien tiene a cargo la conducción de la política internacional y el manejo de las relaciones exteriores, por lo cual, de conformidad con el artículo 189, numeral 2, de la Constitución, es

<sup>1</sup> Se calcula que la marina, la aviación y la policía uniformada y secreta tienen en conjunto unos 240.000 hombres. El Ejército cuenta con 180.000 hombres. Adicionalmente, Colombia es el tercer país receptor de ayuda militar estadounidense, luego de Israel y Egipto. Según datos de la Fundación Medios para La Paz, a junio de 2003, aproximadamente 6.477 miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía colombiana, habían recibido entrenamiento militar en los Estados Unidos de Norteamérica. Además, un estudio reciente de José Fernando Isaza concluye que de los 566.084 cargos públicos que se atienden con cargo al presupuesto central, 459.687, es decir, el 81,2% están ocupados por servidores públicos asignados a las labores de defensa, seguridad y policía. (Isaza, José Fernando y Campos, Diógenes. Consideraciones cualitativas sobre la evolución del conflicto en Colombia. Universidad Jorge Tadeo Lozano. 16 de Julio de 2008. Presentación en Power Point).

<sup>2</sup> Dentro del grupo de mujeres, están incluidas niñas y adolescentes.

de su competencia la función de celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional tratados o convenios que se someterán a la posterior aprobación del Congreso y a la revisión de constitucionalidad por parte de la Corte antes de su perfeccionamiento. La atribución constitucional es exclusiva del Presidente y también lo son las responsabilidades que contrae internamente por los derroteros que trace en cuanto a las relaciones de Colombia en el plano externo, así como por los compromisos que en virtud de esa política contraiga. De allí resulta que el Presidente de la República deba gozar de plena autonomía para decidir cuándo entrar en negociaciones en torno a determinado tema internacional del interés de Colombia, en qué oportunidad celebrar un tratado o convenio y cuáles habrán de ser los términos del mismo, sin que deba contar con la previa aquiescencia, autorización o mandato de otra rama del Poder Público. En tal sentido, sería inconstitucional una norma de la ley mediante la cual el Congreso de la República pretendiera interferir en el ámbito de competencia propio del Jefe del Estado, impartiendo órdenes para celebrar un cierto tratado o para impedirle que lo haga, o concediéndole autorizaciones que no requiere para tales fines”.

Sin embargo, como puede observarse a partir de la lectura de la disposición constitucional antes citada, para que el Presidente pueda obligar internacionalmente a Colombia, es necesario que el Congreso apruebe el tratado mediante una ley. Adicionalmente, es necesario que la Corte Constitucional verifique la compatibilidad del tratado con las normas superiores. En este orden de ideas deberá concluirse que el Presidente de la República no podrá ratificar o manifestar el consentimiento de Colombia respecto de un tratado, hasta que no se hayan surtido las etapas previstas en la Constitución. En otras palabras, el Jefe de Estado no puede hacer uso de las figuras establecidas en los artículos 11 a 17 de la Convención de Viena, hasta que el tratado no sea aprobado por el Congreso, sea sancionada su ley aprobatoria y haya sido analizada su constitucionalidad.

En efecto, de acuerdo con la Convención de Viena, la etapa final por la que pasa un tratado para obligar a un Estado culmina con la presentación del consentimiento por parte de los intervinientes. Los Estados deberán decidir definitivamente si serán parte del tratado, y este a su vez generará obligaciones y tendrá fuerza jurídica normativa interna.

Si bien el artículo 189-2 de la Carta faculta al presidente para celebrar tratados, la capacidad para manifestar el consentimiento y obligar internacionalmente a Colombia a través de un tratado depende del trámite de otras etapas.

Una de ellas es la aprobación del texto del tratado por parte del Congreso, tal y como lo dispone el artículo 150-16 de la Carta Constitucional. Este artículo señala: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”. Como puede verse, la Norma superior no indica un procedimiento especial para el trámite de la ley aprobatoria de un tratado, salvo la exigencia de su trámite inicial por el Senado de la República. Si nos detenemos en la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Congreso, encontramos que en su artículo 204 se dispuso: “Los proyectos de ley orgánica, ley estatutaria, ley de presupuesto, ley sobre derechos humanos y ley sobre tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común, con las especialidades establecidas en la Constitución...” y, sobre todo, siguiendo el trámite previsto para las leyes ordinarias, reguladas especialmente en los artículos 157, 158, 160 y 165 de la Carta. Dentro de las normas orgánicas específicas propias del trámite de aprobación de un tratado en el Congreso, debe destacarse la contenida en el artículo 217 de la Ley 5ª de 1992: “Podrán presentarse propuestas de no aprobación, de aplazamiento o de reserva respecto de Tratados y Convenios Internacionales...”. Las propuestas de reserva sólo podrán ser formuladas a los tratados y convenios que prevean esta posibilidad o cuyo contenido así lo admita. Es decir, que el trámite legislativo de aprobación de un tratado no consiste únicamente en aprobar o improbar de forma general su contenido, sino que el Congreso tiene adicionalmente la posibilidad de aprobar parcialmente un tratado o de formular reservas y declaraciones interpretativas. Tal situación no debe confundirse con la posibilidad de realizar enmiendas al texto de un tratado, lo cual no le está permitido al legislador a la luz de lo dispuesto en el reglamento del Congreso. Lo anterior tiene sentido, por cuanto una enmienda consistiría en una modificación sustancial de las cláusulas del acuerdo, que afectaría en general el contenido del tratado. Como lo manifestó la Corte Constitucional en Sentencia C-1034 de 2003 “...tanto es así que la más ligera enmienda al mismo puede llegar a cambiar completamente el objeto y el fin del tratado internacional...”.

Sobre la exequibilidad del artículo 217 de la Ley 5ª de 1992 la Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia C-227 de 1993, en donde consideró que la norma se ajustaba a lo señalado en la Carta. En esa oportunidad la Corte analizó una demanda contra el citado artículo 217 de la Ley 5ª de 1992, en donde se argumentaba que sólo el Presidente de la República podía formular reservas a los tratados y renegociarlos. Sin embargo, la Corte no acogió los razonamientos expuestos y, por el contrario, declaró la constitucionalidad de esa norma. En esa oportunidad, el demandante de la norma argumentaba que el Congreso “no puede hacer cosa distinta de aprobar o improbar un tratado”. “Por ello la norma acusada es inconstitucional ya que autoriza al Congreso a declarar reservas a los tratados que le sean sometidos a su aprobación, siendo así que debe limitarse a aprobar o improbar, y nada más”.

La Corte dice, al respecto “...La tesis contraria resulta más lógica. Si el Congreso puede aprobar o improbar un tratado en su totalidad, es claro que también puede hacerlo parcialmente. En la práctica no será difícil que se presente el caso de un tratado cuyas normas se ajusten todas a la Constitución, excepción hecha de unas cuantas que la contrarían. En tales circunstancias, el Congreso, en ejercicio de sus funciones propias, le impartirá su aprobación y se la negará a las disposiciones inconstitucionales. Y lo mismo podrá ocurrir en tratándose de normas inconvenientes para la Nación, según el Congreso”.

“Pero si se sostiene que el tratado debe aprobarse o improbarse como un todo, se llega a la conclusión, que no es práctica ni lógica, de que la inconformidad con una sola cláusula obliga a improbar todo el tratado. O, lo que es peor, que se debe aprobar todo dejando de lado los reparos a una o más cláusulas”.

“En conclusión: si el Congreso puede aprobar o improbar todo un tratado, también puede hacerlo parcialmente. Y puede, además, aplazar su vigencia. Bien podría, por ejemplo, determinar que la ley aprobatoria sólo comience a regir pasado cierto tiempo, es decir, a partir de una determinada fecha. Razones de conveniencia pueden llevar al Congreso a decidir que un tratado, favorable en términos generales para el país, no lo sea en el momento actual, sino en el futuro, por lo cual deba aplazarse su vigencia...”.

Es cierto que en el ámbito internacional sólo el Presidente de la República puede formular “reservas” a los tratados, precisamente en cumplimiento de su función constitucional de “dirigir las relaciones internacionales”. Pero, **en el campo interno, entendiendo, como es lógico, las reservas como la no aprobación de alguna o algunas de las cláusulas de un tratado, es claro que bien puede el Congreso hacer estas reservas.** Y que ellas quedarán plasmadas en la ley, obligatoria para el Gobierno si es declarada exequible. Como lo obliga también, en sentido contrario, la declaración de inexequibilidad. Así como el **Congreso puede hacer reservas**, de igual forma, **puede derogar en una instancia posterior** esas reservas de conformidad con el **artículo 150 numeral 1 de la Carta Política, ya que es su facultad constitucional de “interpretar, reformar y derogar las leyes”**. En el caso del **artículo 124 de la Ley 742 de 2002 “Estatuto de Roma”**, que contiene la reserva de aplazamiento de la Competencia de la Corte Penal Internacional, considero que es una **norma transitoria**, que en nada modifica, **óigase bien**, en nada altera la parte integral del Estatuto, pues quedan incólumes sus normas. Pues, no es posible que una norma transitoria, así sea dentro de un tratado internacional, que en nada cambia la sustancia del mismo, quede como una **disposición pétrea, inmodificable e intocable**, contradiciendo el mandato constitucional, sobre todo, cuando la situación del país, ha cambiado desde el año en que se aprobó dicha salvedad, tal vez se trataba en ese entonces de circunstancias como la negociación o puesta en marcha de un proceso de paz, pero durante casi todo el gobierno de Andrés Pastrana 1998-2002, en el que se firmó el Estatuto de Roma, hubo un intento fallido de entablar un diálogo de paz con las FARC. Para facilitar el proceso, el gobierno suspendió las órdenes de captura que pesaban sobre la cúpula de la dirigencia guerrillera y expidió los correspondientes salvoconductos que le permitieran movilizarse libremente en un territorio dispuesto para el efecto. Fracasado el proceso, al final del periodo, el Gobierno acabó la zona de distensión y ordenó el bombardeo y la posterior militarización de la región.

Posesionado el Presidente Álvaro Uribe –agosto 7 de 2002– decretó la comoción interior –Estado de Excepción– en todo el país –11 de agosto de 2002–, lo que le permitió aumentar el pie de fuerza, fortalecer técnica y logísticamente la Fuerza Pública, otorgarle funciones de policía judicial, decretar “zonas especiales de rehabilitación y consolidación” y, en consecuencia, arrear los ataques contra guerrilleros.

Mientras tanto los grupos paramilitares al mando de Carlos Castaño Gil, iniciaron con éxito un proceso de desmovilización que culminó con el Acuerdo de Santa Fe de Ralito a mediados del 2003. El Gobierno presentó a continuación un proyecto de ley denominado de **alternatividad penal** que tiene como principal



objeto la “suspensión condicional de la ejecución de la pena para miembros de grupos armados organizados al margen de la ley cuando se encuentre comprometida la paz nacional”. De todas formas, a pesar de los intentos de conciliación y la búsqueda de paz con los actores armados al margen de la ley, las ejecuciones extrajudiciales, los delitos de lesa humanidad y el exterminio de organizaciones políticas no han cesado. Es decir, no podemos esperar que Colombia continúe apostada como un paraíso de impunidad, mientras negamos la competencia de un Tribunal Internacional para conocer de delitos que nuestros jueces no han podido castigar con la severidad que requieren las violaciones flagrantes del Derecho Internacional Humanitario.

Como la ley aprobatoria de un tratado, es una ley ordinaria, no sobra advertir que, aprobado parcialmente un tratado, o aplazada su vigencia, aún queda al Gobierno la oportunidad de objetar el proyecto de ley por inconveniente, aduciendo, por ejemplo, su inconformidad con las reservas hechas por el Congreso en el proyecto de ley, o con el aplazamiento mismo de su vigencia. En tal evento, se seguiría el trámite previsto en los artículos 166 y 167 de la Constitución. Es decir, si el gobierno puede objetar una reserva, por qué el Congreso no puede desaparecer de un tratado internacional, en ejercicio de su competencia, una norma transitoria que dejó de tener vigencia en relación que el momento histórico en que se aprobó.

La conclusión de un tratado, por el aspecto interno, es una demostración de la **colaboración armónica** de las tres ramas del poder público. Y, por lo mismo, no puede afirmarse que el Congreso cuando, por medio de leyes, hace reservas a un tratado, es decir, lo imprueba parcialmente, o aplaza su vigencia, se inmiscuye “en asuntos de la competencia privativa de otras autoridades”. No, cuando así actúa lo hace en ejercicio de la función constitucional de “aprobar o improbar” los tratados internacionales. Es decir, entre estos dos vocablos “aprobar o improbar”, hay que aclarar que el “aplazamiento” de un tratado, es relativo a la vigencia del mismo, no a su aprobación”. El Congreso tiene que tramitar el proyecto de ley que aprobará o improbará, total o parcialmente, el tratado o aplazará su vigencia, es decir, dirá que sólo comenzará a regir a partir de un día cierto y determinado.

También hay que diferenciar entre una reserva propiamente dicha, que consistiría en la manifestación de un Estado de no otorgar efectos normativos internos a una disposición contenida en un tratado, y una declaración interpretativa, mediante la cual el Estado precisa que aceptará la fuerza normativa de una disposición contenida en un tratado, pero únicamente bajo ciertas condiciones, límites o modalidades, y de conformidad con un sentido determinado. Esta distinción es medular por cuanto, como lo destacó la Corte en la Sentencia C-176 de 1994, la reserva requiere para su validez que sea aceptada tácita o expresamente por las demás partes intervinientes en el tratado, mientras que la declaración interpretativa tiene carácter unilateral.

Además, la distinción entre reserva y declaración adquiere cierto grado de importancia, por cuanto a partir de ella se distingue entre la posibilidad de formular reservas o declaraciones en tratados bilaterales y multilaterales.

En recientes decisiones de la Corte Constitucional, en donde se ha acogido la distinción entre reserva y declaración interpretativa, se ha afirmado que los tratados bilaterales no admiten reservas, pero que sí admiten declaraciones interpretativas. Por ejemplo, en la Sentencia C-160 de 2000, la Corte analizó la Constitucionalidad de la Ley 502 del 18 de junio de 1999, por medio de la cual se aprobó el “Tratado General de Cooperación entre la República de Colombia y la República Italiana” concluido en Roma el 29 de noviembre de 1994; al analizar la constitucionalidad de una de las disposiciones allí contenidas, en la cual se señalaba que las partes se comprometían a prevenir y controlar el crimen en todas sus formas y a combatirlo a través de medidas como la confiscación. La Corte consideró que una interpretación literal de esa palabra, conduciría a declarar su inexequibilidad, pues esa figura estaba prohibida por la Constitución. Sobre el punto la Corte señaló lo siguiente: Una interpretación exegética del término “confiscación”, al encontrarse esta figura expresamente prohibida por el artículo 34 de la Constitución, llevaría necesariamente a declarar la inconstitucionalidad de la totalidad del Convenio, pues, lógicamente, los tratados bilaterales no admiten reservas. En efecto, una reserva a un tratado bilateral constituiría un desacuerdo entre las dos partes que llevaría a que este se tuviera que negociar nuevamente. Pero afirmó adicionalmente en esa decisión, que en los tratados bilaterales sí es posible emitir declaraciones interpretativas de sus normas, las cuales se constituirán en reglas generales de interpretación del tratado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 de la Convención de Viena.

Resulta claro que las reservas tienen mayor sentido cuando se habla de tratados multilaterales, por cuanto su formulación no implica que la norma contenida en el texto del tratado sea sustraída de este, sino que no tendrá efectos jurídicos internos

para el Estado que la plantea, mientras que para el resto de países signatarios que expresen su consentimiento, tendrá completa validez y seguirá haciendo parte del tratado. Por el contrario, en los tratados bilaterales, la reserva tendría el mismo significado que la no aprobación del texto de algunas de las normas de este.

Dada la naturaleza especial de las leyes aprobatorias de tratados públicos, el legislador no puede alterar el contenido de estos introduciendo nuevas cláusulas ya que su función consiste en aprobar o improbar la totalidad del tratado. Si el tratado es multilateral, es posible hacer declaraciones interpretativas, y, a menos que estén expresamente prohibidas, también se pueden introducir reservas que no afecten el objeto y fin del tratado. En el caso del estatuto de Roma, así como el Congreso hizo la reserva del artículo 124 de dicho tratado, de igual forma en uso de su competencia de interpretar, modificar y derogar las leyes, bien puede levantar dicha reserva, y no estaría ni invadiendo la órbita del ejecutivo, ni mucho menos usurpando funciones de otras ramas, ya que no se afectaría el objeto y mucho menos el fin del tratado, pues simplemente estaría otorgando la competencia a un tribunal internacional que le fue suspendida temporalmente. Además, el artículo 124 de la Ley 742 de 2002, es una disposición de transición.

*Guillermo Antonio Santos Marín y Pedro Nelson Pardo Rodríguez*, Representantes a la Cámara; *Mauricio Jaramillo Martínez*, Senador.

#### SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 11 del mes de noviembre del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 189, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Mauricio Jaramillo*.

El Secretario,

*Emilio Otero Dajud.*

#### SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 189 de 2008 Senado, *por la cual se levanta la salvedad del artículo 124 de la Ley 742 de 2002 “por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte penal Internacional*, hecho en Roma, el día diecisiete (17) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998) y acepta la competencia inmediata de la Corte Penal Internacional sobre la categoría de crímenes a que hace referencia el artículo 8º, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

11 de noviembre de 2008

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Hernán Francisco Andrade Serrano.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

\*\*\*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 194 DE 2008 SENADO

*por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial en desarrollo de los artículos 286, 329 y 330 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

#### Del objeto, definición y principios rectores de las entidades territoriales indígenas

Artículo 1º. *Objeto:* Establecer los principios, normas, procedimientos y mecanismos para constituir las entidades territoriales indígenas, definir la relación y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte, con el

fin de avanzar en la consolidación de un Estado social de derecho, organizado con autonomía de las entidades territoriales establecidas para reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

Artículo 2°. *Definición.* Las entidades territoriales indígenas son divisiones político-administrativas, constituidas por uno o más pueblos o comunidades indígenas, sobre un territorio delimitado y reglamentado conforme a las normas y al procedimiento que establece la presente ley.

Artículo 3°. *Principios.* Las Entidades territoriales indígenas se orientarán primordialmente por los principios fundamentales establecidos en la Constitución. Además son principios de la presente ley los siguientes:

1. **Protección de la vida y afirmación de identidad.** Propender por una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza y los valores culturales de cada pueblo o comunidad, en consecuencia, garantizar el uso y manejo adecuado de los recursos vitales será prioridad para la satisfacción de las necesidades humanas.

2. **Desarrollo sustentable.** El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la equidad social y la sustentabilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente.

3. **Equidad social y equilibrio territorial.** Las entidades territoriales indígenas como unidades fundamentales de la organización territorial, participarán del acceso equitativo de recursos, oportunidades y beneficios que proporciona el Estado, buscando reducir los desequilibrios culturales, sociales, económicos y ambientales, de tal manera que se garantice la protección de la diversidad cultural y natural de la Nación.

4. **Economía y buen gobierno.** Los Consejos de Gobierno de las entidades territoriales indígenas orientarán su gestión hacia la sostenibilidad económica, el equilibrio fiscal y la adecuada administración, de tal manera, que se logre ponderación en el gasto como garantía del buen gobierno.

5. **Responsabilidad compartida y transparencia.** Las competencias atribuidas a cada una de las entidades territoriales indígenas que gradualmente se constituyan, serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de manera que se consoliden políticas, programas y proyectos de responsabilidad compartida y complementariedad. Para lograrlo los Consejos de gobierno de las entidades territoriales indígenas promoverán actividades de control social de la gestión pública, incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición de cuentas.

6. **Inclusión.** Las entidades territoriales indígenas que se constituyan garantizarán la vigencia de los derechos fundamentales, los derechos sociales, económicos y culturales y los derechos colectivos y del ambiente de todos los habitantes bajo su jurisdicción.

7. **Gradualidad y flexibilidad.** La conformación de entidades territoriales indígenas se hará a partir de reconocer la heterogeneidad de las comunidades indígenas, las regiones y ecosistemas del país; en consecuencia su conformación y constitución será gradual en el tiempo, de modo que puedan asumir las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad administrativa y de gestión.

## CAPITULO II Naturaleza y régimen

Artículo 4°. *Naturaleza.* Las entidades territoriales indígenas configuran una jurisdicción de carácter especial, cuya finalidad esencial es la protección de la diversidad cultural y la biodiversidad. Objetivo que se logrará mediante la afirmación de la identidad cultural, la protección de la naturaleza y el ambiente, garantizando la vida en todas sus manifestaciones.

Artículo 5°. *Régimen y funciones.* Las Entidades territoriales Indígenas gozarán de autonomía cultural, política, administrativa y presupuestal para la gestión de sus propios asuntos, dentro de los límites que establecen la Constitución y la ley. Estarán gobernadas por Consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, además de las funciones señaladas en el artículo 330 de la Carta Política y de acuerdo con la capacidad administrativa que paulatinamente vayan adquiriendo, tendrán las siguientes funciones:

1. Diseñar y promover políticas de seguridad alimentaria a partir de la restauración de los sistemas tradicionales propios de su cultura.

2. Promover y ejecutar en coordinación con entidades del orden nacional y departamental que ejerzan funciones en su jurisdicción, programas de educación que garanticen la afirmación de su identidad y la capacitación necesaria para interactuar con el estado, las instituciones y las sociedades envolventes.

3. Promover una mejor calidad de vida mediante planes y programas social, económico, ambiental y culturalmente sostenibles, fortaleciendo procesos asociativos y de articulación entre entidades territoriales, organismos públicos, privados y comunitarios del orden nacional e internacional.

4. Formular y ejecutar políticas y programas de ordenamiento territorial que garanticen la protección y el adecuado manejo de los ecosistemas estratégicos bajo su jurisdicción, promover el adecuado y equitativo uso, manejo y tenencia del suelo y la protección de las fuentes de agua y la biodiversidad en coordinación con las entidades del sistema nacional ambiental y organismos públicos, privados y comunitarios del orden nacional e internacional.

5. Formular políticas y planes de atención y prevención de la salud que permitan articular la medicina tradicional indígena y el sistema nacional de salud.

6. Avanzar en la consolidación de las funciones jurisdiccionales que le asigna el artículo 246 de la Constitución que garanticen la pronta y efectiva justicia en el territorio de su jurisdicción.

7. Adelantar políticas de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con las autoridades de los Resguardos Indígenas ubicados en su jurisdicción, quienes continuarán cumpliendo las funciones que le señala la Constitución y la ley, consolidando esa forma de propiedad colectiva y no enajenable.

Parágrafo. En todo aquello que no esté regulado por la Constitución, la ley o el decreto de conformación de la entidad territorial indígena, sus competencias y recursos se regirán por sus usos y costumbres siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes.

## CAPITULO III

### Conformación y constitución de las entidades territoriales indígenas

Artículo 6°. *Requisitos de conformación.* La conformación de la entidad territorial indígena requiere:

1. Que los pueblos o comunidades indígenas, por medio de sus propias Autoridades, Cabildos o Asociaciones de Cabildos o Autoridades Tradicionales expresen que de manera voluntaria han decidido asumir el ejercicio del derecho a gobernarse por consejos conformados y reglamentados según sus usos y costumbres tal como lo dispone el artículo 330 de la Constitución.

2. Que los territorios indígenas tengan unidad territorial, esto es, que se trate de territorios de asentamientos titulados o poseídos de manera regular o permanente, por uno o más pueblos o comunidades indígenas o que constituyan el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales.

3. Presentar al Ministerio del Interior y de Justicia una propuesta de conformación de la entidad territorial indígena, que incluya los siguientes componentes:

a) Las funciones, competencias y recursos, que conforme a la Constitución y los Convenios Internacionales ratificados por Colombia, están los solicitantes en condición de ejecutar, con eficiencia administrativa y pertinencia cultural para asumir directamente las funciones de Gobierno y la prestación de los servicios al momento de radicar la solicitud;

b) La propuesta de delimitación de la unidad territorial que se constituirá como entidad territorial indígena y la denominación que recibirá en adelante como división político-administrativa del respectivo departamento. La propuesta debe indicar el nombre de las personas que representan a los solicitantes en todo el proceso de conformación y delimitación de la entidad territorial indígena y el departamento con el que se articulará;

c) La propuesta de conformación y funcionamiento del consejo indígena, señalando la estructura administrativa, presupuestal y el régimen disciplinario que se aplicará para garantizar el funcionamiento de la nueva entidad territorial, así como los procedimientos para la integración del Consejo y demás órganos de representación, control y gestión;

d) El Plan de vida que garantice, el ordenamiento y manejo del territorio, la protección de ecosistemas estratégicos, la seguridad alimentaria, el patrimonio arqueológico, la consolidación de sus propias instituciones y de la justicia propia para consolidar la convivencia en el marco de la diversidad que caracteriza al país;

e) Las Autoridades Indígenas solicitantes presentarán el resultado de la consulta previa a toda la población asentada en la jurisdicción de la entidad que se solicita constituir, acompañada y avalada por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Parágrafo 1°. Las áreas sagradas o de especial significado simbólico o cultural que no tengan continuidad geográfica con un territorio indígena y que no sean de ocupación permanente de los pueblos y comunidades indígenas respectivos, estarán sujetas a un régimen especial de manejo convenido con las entidades territoriales donde se encuentren.

Artículo 7°. *Procedimiento para la conformación de las entidades territoriales indígenas.* Las entidades territoriales indígenas serán conformadas y reglamentadas en su funcionamiento, de acuerdo al siguiente procedimiento:

1. Recibida la solicitud, el Ministerio del Interior y de Justicia, examinará la documentación presentada a su consideración en un término máximo de 3 meses calendario, podrá por una sola vez requerir a las autoridades indígenas para que aporten los documentos y la información adicional o las aclaraciones pertinentes, para lo cual concederá un plazo que se considere razonable, el mismo que no podrá ser mayor de 3 meses calendario.

2. Una vez se encuentre completa la solicitud se pondrá en conocimiento del departamento respectivo en cuya jurisdicción se encuentre la entidad territorial indígena, para que el gobierno departamental presente las observaciones o sugerencias en relación con la articulación y coordinación interinstitucional que estime pertinentes en el término de un mes calendario.

3. Cumplido lo anterior, el Ministerio del Interior y de Justicia procederá a expedir el Decreto de conformación de la entidad territorial indígena, el cual debe incluir la especificación de sus límites, competencias, funciones, recursos y mecanismos de articulación y coordinación con las demás entidades territoriales.

4. Además, el respectivo decreto deberá contener:

- a) Conformación y funcionamiento del Consejo Indígena;
- b) Definición de la estructura administrativa de la entidad territorial indígena;
- c) Definición de un Programa de fortalecimiento Institucional en función del Plan de Vida, a ser implementado una vez se conforme la entidad territorial.

Parágrafo 1°. Durante los seis (6) meses siguientes a la expedición del decreto, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi hará el deslinde del respectivo territorio y, durante los tres meses subsiguientes publicará el mapa oficial de la entidad territorial indígena.

Parágrafo 2°. El consejo indígena en desarrollo del principio de gradualidad podrá solicitar al Gobierno Nacional la revisión del decreto de conformación de la entidad territorial indígena, cuando demuestre que está en capacidad de ejecutar funciones no asumidas inicialmente, para lo cual se seguirá un procedimiento análogo al que produjo la constitución de la entidad territorial.

Artículo 8°. *Entidades territoriales indígenas en zonas de frontera.* Las entidades territoriales Indígenas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la afirmación cultural, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente. La ley podrá establecer para la zona de fronteras habitadas por culturas del mismo origen, normas especiales en materia económica y social tendientes a promover su desarrollo.

Artículo 9°. *Planes de vida de las entidades territoriales indígenas.* El consejo indígena adoptará un Plan de Vida, acompañado de su respectivo plan plurianual de inversiones. El Plan de Vida se definirá de manera participativa, respetando las diferencias culturales de los pueblos y teniendo en cuenta aspectos económicos, sociales, ambientales, geográficos y políticos, conforme a los usos, costumbres y cosmovisiones de los pueblos y comunidades indígenas que integran la entidad. Las lenguas de los pueblos indígenas son oficiales en sus territorios y por lo tanto, deben incorporarse paulatinamente en los procesos de fortalecimiento institucional.

Artículo 10. *Finanzas públicas territoriales indígenas.* Las finanzas públicas territoriales indígenas comprenden la totalidad de los ingresos que perciben las entidades territoriales indígenas por concepto del Sistema General de Participaciones, regalías, recursos propios, recursos de cofinanciación, cooperación y cualquier otra fuente, para la implementación de sus planes de vida.

Las entidades territoriales indígenas recibirán recursos del Sistema General de Participaciones en proporción a la población de su jurisdicción y de acuerdo a las competencias y funciones definidas en el decreto de conformación de cada entidad territorial indígena.

Parágrafo. Los recursos del Sistema General de Participaciones de que trata el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001, en lo referente a resguardos indígenas, se destinarán específicamente para garantizar la función social, ecológica y cultural de los resguardos, en los términos definidos en sus planes de vida. Dicha asignación se girará a la entidad territorial constituida.

Artículo 11. *Control y seguimiento.* El Ministerio del Interior y de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación, los gobiernos departamentales y las autoridades de las entidades territorios indígenas conformados según lo dispuesto en la presente ley, actuarán de manera coordinada y sistemática con los organismos de control que establece la Constitución para realizar procesos de seguimiento y control de las actividades realizadas en los territorios indígenas con el objeto de

implementar mecanismos destinados a corregir y superar las fallas que se presenten en su funcionamiento.

En caso de grave y reiterado incumplimiento de las funciones y competencias asignadas al territorio indígena, el Gobierno podrá reasumir las que se hubieren descentralizado tal y como está previsto para las demás entidades territoriales.

#### CAPITULO IV

##### De las asociaciones de entidades territoriales

Artículo 12. *Objeto.* El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo sostenible y el intercambio equitativo y solidario, la competitividad y las economías de escala en la organización territorial del Estado. La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional, será flexible y no estará limitada a la constitución de entidades político-administrativas.

Artículo 13. *Conformación de asociaciones de entidades territoriales.* Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entidades territoriales, para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.

En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar con cargo al presupuesto de gastos de funcionamiento adicionales, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen.

#### CAPITULO V

##### Disposiciones varias

Artículo 14. *Objeción cultural.* Cuando quiera que surjan o se presenten políticas, programas o proyectos de cuya ejecución se desprenda una grave amenaza a los derechos colectivos que comprometa o ponga en peligro inminente la vida colectiva, la territorialidad y con ello la existencia de una cultura indígena, las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer el derecho de objeción cultural, mediante acciones o peticiones ante las autoridades administrativas y/o judiciales, para garantizar su existencia como culturas y pueblos diferentes.

Artículo 15. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Ernesto Ramiro Estacio,*

Senador Indígena Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, AICO.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto que se presenta a consideración del Congreso de la República, el Gobierno nacional y la opinión pública de Colombia, se fundamenta en razones que justifican la necesidad y conveniencia, de avanzar hacia la conformación de entidades territoriales indígenas y garantizar la vigencia plena de sus derechos, para beneficio del conjunto de la sociedad colombiana y del Estado Social de Derecho, que es nuestro deber consolidar, sobre todo ahora que nuestro país y el mundo, deben prepararse para afrontar una crisis ambiental sin precedentes, circunstancia que nos obliga a concretar acciones y políticas orientadas a la protección de la diversidad cultural, del conocimiento asociado a la misma y de la biodiversidad.

##### Aspectos generales

Nuestra Carta Política es una de las más avanzadas del mundo en cuanto se refiere al reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas y de las minorías étnicas, sin embargo los preceptos constitucionales que consagran el derecho de los pueblos indígenas a gobernarse autónomamente de acuerdo a sus usos y costumbres, no han tenido hasta ahora un pleno y cabal desarrollo.

Si se hace un balance de logros y dificultades en esa materia, se puede afirmar que, no obstante existir leyes y decretos orientados a desarrollar algunos de los preceptos que la Constitución consagra para proteger la diversidad cultural del país, tales normas han sido el producto de una interpretación restrictiva de la Constitución en lo concerniente a la autonomía político-administrativa, que para gobernarse establece la Carta a favor de los pueblos indígenas. Interpretación injusta que está causando una sistemática vulneración de los preceptos que configuran el bloque de constitucionalidad que ampara de manera integral los derechos de los indígenas, para garantizar su existencia y desarrollo como pueblos y culturas diferentes. Sin autonomía para gobernarse, la diversidad cultural encarnada en los pueblos indígenas, está condenada a diluirse. Toda cultura diferente es por definición producto de un proceso histórico autónomo del que se derivan territorialidades que sustentan formas propias de vida, de comunicación y de gobierno. Autonomía en función de impedir que las culturas y pueblos se disuelvan, es la que la Constitución consagra, por esa razón, entre las entidades territoriales bási-



cas de la organización territorial del país que el artículo 286 enumera, se incluyen “los territorios indígenas”.

Producto de esa interpretación restrictiva, la situación actual de las comunidades indígenas en relación con la autonomía, se caracteriza por el establecimiento de una forma perversa de cogobierno, según la cual alcaldes o gobernadores ejercen una tutela sobre las autoridades indígenas de los Resguardos, figura que recuerda la Encomienda Colonial creada para someter a los indígenas y “reducirlos a la vida civilizada” forma perversa de reconocer derechos que se han sustentado en otro criterio de origen colonial, que consiste en argumentar una pretendida o supuesta incapacidad de las autoridades indígenas para asumir responsabilidades plenas de gobierno. Pensamos que esos rezagos de colonialismo tenemos que superarlos, no solo por razones jurídicas y políticas, sino reconociendo que hoy en día existen en varias regiones de Colombia, experiencias que sin lugar a dudas demuestran cómo muchas comunidades indígenas, han adquirido la capacidad suficiente para asumir funciones y responsabilidades de Gobierno, superando en la práctica los lastres que en sus propios pueblos han dejado siglos de sometimiento y humillación. Concretamente nos referimos a los procesos que vienen desarrollando algunas comunidades a través de Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Indígenas, creadas con base en el artículo 56 transitorio de la Carta y del Decreto Legislativo 1088 de 1993.

Al respecto, por la riqueza de elementos que proporcionan, hemos tomado como referentes algunos procesos de autogestión y ordenamiento que en distintas regiones de la geografía nacional avanzan y se consolidan con la participación activa de comunidades y autoridades indígenas, en concertación con instituciones del orden nacional y departamental: El proceso de formulación del Plan Binacional que para el fortalecimiento, la conservación y la restauración de la cultura y la naturaleza<sup>1</sup>, ha elaborado el Pueblo de los Pastos, con el apoyo del DNP, constituye un ejemplo reconocido por el Gobierno y entidades de cooperación internacional; de igual manera, el que lideran las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas y el Gobierno Departamental del Amazonas, que tiene su mejor expresión en la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa<sup>2</sup>, que reúne periódicamente desde hace seis años, Autoridades departamentales y voceros de las asociaciones para trabajar conjuntamente en la definición, ejecución y administración de políticas y programas para los territorios indígenas. De igual manera, algunas expresiones y realizaciones de procesos que se adelantan en el departamento de Cauca, por comunidades de los Pueblos Guambiano y Nasa y los que desde hace tiempo vienen haciendo comunidades y Autoridades Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta.

En síntesis, queremos manifestar que la presente iniciativa no solo tiene razones de orden constitucional y de conveniencia política, sino que se inspira en experiencias concretas que más allá de los razonamientos abstractos, demuestran que existen hoy en Colombia comunidades indígenas con capacidad suficiente para asumir funciones de gobierno en sus territorios. Lo anterior sirve además para sustentar el concepto de gradualidad incorporado en la iniciativa, por cuanto somos conscientes de que la constitución de entidades territoriales indígenas, tiene que hacerse en forma paulatina y en la medida en que las distintas autoridades demuestren capacidad administrativa y tengan el respaldo de sus propias comunidades, de esta manera, estaríamos también incorporando una nueva forma de realizar el ordenamiento territorial, entendido como un proceso de participación sistemática y permanente en la formulación, diseño y ejecución de políticas y programas, que renuevan liderazgos, producen capacidad administrativa y garantizan al mismo tiempo bienestar social y protección de la vida en los distintos territorios mediante un efectivo control social.

En síntesis, la iniciativa que se presenta a consideración del Congreso para que puedan de forma gradual constituirse entidades territoriales indígenas en distintas regiones de Colombia, se sustenta en experiencias que pueden mostrar resultados, que comparados con los obtenidos anteriormente por otros, demuestran que la gestión realizada por las propias autoridades y comunidades, ha sido superior en calidad, cobertura y economía presupuestal. En otras palabras, pensamos que están dadas las condiciones para que el derecho que tienen las comunidades y pueblos indígenas a gobernarse de acuerdo a sus usos y costumbres sea reconocido y reglamentado, con la seguridad de que al hacerlo, estaríamos consolidando procesos que garantizan la protección de los ecosistemas estratégicos, la biodiversidad y la protección de las culturas indígenas. Todo en beneficio de las relacio-

nes de gobernabilidad necesarias para consolidar el Estado Social de Derecho y la Democracia Participativa, garantizando con ello los derechos colectivos y del ambiente de la sociedad colombiana.

#### Fundamentos constitucionales

Para proteger la diversidad cultural y natural específicamente la Constitución establece la creación de entidades territoriales indígenas, las que al igual que los departamentos, municipios y distritos gozan de autonomía política y administrativa. Autonomía que les permita gobernarse de acuerdo a su propia cultura, usos y costumbres. No obstante, los derechos consagrados en los artículos 329 y 330 de la Constitución permanecen hasta la fecha en suspenso, circunstancia que se pretende explicar por la imposibilidad de aprobar una ley orgánica de ordenamiento territorial a pesar de los distintos proyectos que en distintas legislaturas se han presentado sin lograr finalmente su aprobación.

En la actualidad el tema del ordenamiento territorial ha evolucionado a tal punto que existe una opinión compartida por expertos, políticos, técnicos y académicos, en el sentido de reconocer que el ordenamiento territorial es cada vez más dinámico, por causa de las transformaciones que se derivan del nuevo orden internacional, caracterizado por relaciones de intercambio que obligan a redefinir y ajustar las funciones del Estado, los entes territoriales y las relaciones internacionales. Dinámica que ha generado un enorme desarrollo científico-tecnológico cuyos resultados, si bien reportan beneficios en algunos aspectos del desarrollo, también han traído como consecuencia una crisis de la sustentabilidad ambiental de las sociedades contemporáneas, una de cuyas expresiones críticas es el fenómeno conocido como “Calentamiento Global”. Con lo anterior se quiere significar que más que una ley orgánica de ordenamiento territorial, existe la necesidad de avanzar hacia la creación de un sistema compuesto de distintos estatutos y leyes que tienen que actualizarse de manera sistemática y periódica para lograr que el ordenamiento territorial se articule y responda de manera adecuada frente a las oportunidades que en el mundo globalizado se abren, pero al mismo tiempo, para contrarrestar las amenazas y mitigar los impactos de la actual crisis ambiental. En conclusión y sobre este aspecto tendríamos que aceptar que es indispensable superar el concepto que pretende resolver el tema mediante una ley orgánica de ordenamiento territorial y aceptar que se necesita una actualización de las normas orgánicas y de las leyes que rigen la organización y el funcionamiento de los entes territoriales, dentro de las cuales es necesaria una normatividad orgánica que señale los procedimientos para la constitución de entidades territoriales indígenas.

De otra parte los delegatarios que aprobaron la Constitución de 1991, al reconocer e incorporar normas para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y preservar la diversidad natural y cultural de la Nación, entendieron claramente que esos derechos no podrían estar supeditados de manera absoluta a la expedición de una ley orgánica de ordenamiento territorial, razón por la cual en el artículo 56 transitorio dejaron consignada una norma que faculta al gobierno para dictar “las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales”. Transitoriedad que debe entenderse como referida a procurar un rápido tránsito del antiguo orden derivado de la Constitución de 1886, que desconocía por completo los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, al nuevo orden que la Constitución de 1991 los consagra de manera clara y suficiente. Ese precepto constitucional faculta al gobierno para expedir decretos con fuerza de ley, para que en el menor tiempo posible se pueda lograr la constitución de los territorios indígenas como entidades territoriales, que como se sabe deben ser gobernadas por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres.

Infortunadamente para los pueblos indígenas, se ha impuesto una interpretación restrictiva y exegética de ese artículo transitorio, y en consecuencia, se ha impedido la vigencia plena del bloque de constitucionalidad que garantiza integralmente los derechos indígenas al condicionarlos de manera absoluta a la expedición de la LOOT, interpretación que equivale en la práctica a congelar por tiempo indefinido su realización. Esa interpretación tiene necesariamente que superarse, porque de no hacerse se estaría condenando a los pueblos y comunidades indígenas a que su gobierno lo ejerzan como sucede en la actualidad, alcaldes o gobernadores, quienes por no entender y comprender la cultura, los usos y las costumbres de los pueblos indígenas, han contribuido a erosionar esos territorios, comunidades y culturas y en muchos casos los han desviado por los caminos de la fragmentación, la politiquería y la corrupción. La única normatividad que al respecto vale destacar es la contenida en el Decreto 1088 de 1993, mediante el cual se reglamentó la constitución de asociaciones de cabildos y/o autoridades indígenas, otorgándoles la calidad de entidades públicas de carácter especial, encargadas de avanzar en experiencias de gestión y administración que pudieran crear las condiciones para configurar las entidades territoriales indígenas, ha sido esa normatividad promulgada con base en el artículo 56 transitorio, la que ha hecho

<sup>1</sup> **Plan Binacional para la Restauración de la Cultura y la Naturaleza del nudo de los Pastos:** Proyecto que desarrolla la Asociación de Autoridades Indígenas Shaquilian, y que fue elaborado con participación de Autoridades tradicionales y comunidades, con un importante apoyo del DNP, institución donde se encuentra inscrito. En la actualidad esta iniciativa hace parte del Plan departamental de Desarrollo y cuenta con recursos de cooperación Internacional: Unión Europea y el Programa Usaid-Adam.

<sup>2</sup> **Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa:** Espacio creado gracias a un acuerdo entre Gobernación del Departamento y las Asociaciones de Autoridades Indígenas del Amazonas, para concertar políticas, programas y recursos destinados a la educación, la salud y ordenamiento ambiental. Los gobernadores del departamento y otras instituciones del orden nacional han reconocido que la Mesa, ha creado relaciones de gobernabilidad y entendimiento que garantizan una mejor administración de los recursos públicos.

posible que procesos y experiencias como las relacionadas anteriormente en este escrito hubieran podido realizarse.

Experiencias como las señaladas, demuestran que la gradualidad como principio del ordenamiento garantiza que los territorios indígenas sean el producto de procesos y experiencias concretas en la prestación de servicios y el ejercicio de la administración, desarrollando así unos entes territoriales indígenas que no cobran vida jurídica únicamente a través de una ley, sino como producto autónomo de procesos de recreación de su cultura. Procesos que lejos de separarlos los convierte en mejores colombianos comprometidos con el gobierno de sus propios territorios, pero asumiendo los deberes y las responsabilidades que señala la Constitución.

Precisamente para superar la interpretación restrictiva a que hemos hecho referencia se presenta a consideración del Gobierno y el Congreso, este proyecto de ley que contiene las normas orgánicas para que de forma gradual y consistente puedan constituirse territorios indígenas como entes territoriales, cuando sus Autoridades puedan demostrar que han adquirido la experiencia y la capacidad administrativa necesarias para asumir el gobierno de sus territorios.

#### Aspectos relevantes

Este proyecto recoge uno de los propósitos del Movimiento de Autoridades Indígenas que en sus más de 25 años de existencia, se ha caracterizado por la defensa del **“Derecho Mayor”**, entendido como un compendio de derechos fundamentales y colectivos que reivindican el territorio como fundamento de la vida comunitaria, sin el cual carecerían de sentido los derechos y la autonomía para gobernarse de acuerdo a las tradiciones, conocimientos, usos y costumbres de los pueblos originarios, derechos que hacen de la protección de la vida en todas sus manifestaciones su propósito y ley fundamental.

Nuestro proyecto de ley parte del concepto general, según el cual se trata de establecer un mínimo de pautas y principios generales, condensados en un texto breve y sumario, que contribuya a consolidar un sistema territorial de fácil comprensión, limitado a lo sustantivo, como principio general para profundizar la descentralización y organización territorial del Estado. La iniciativa pretende reducir los gastos de funcionamiento y limitar el crecimiento de la burocracia de la Nación y, en consecuencia, liberar significativos recursos para la inversión social.

La Constitución de 1991 consagró una nueva manera de entender y valorar el territorio y la sociedad colombianos. Nueva visión que parte de considerar la diversidad como elemento característico fundamental de Colombia; tal como lo establecen los diez principios fundamentales de la Carta, Principios que se consagraron para sustentar la creación de un Estado Social de Derecho, conformado por entidades territoriales autónomas, democráticas, participativas y pluralistas. Valores y derechos de la nueva Constitución que requieren necesariamente de un proceso de ordenamiento territorial, como marco normativo para redefinir competencias, jurisdicciones y recursos, en una estructura realmente orgánica desde el que las entidades territoriales puedan garantizar la vida y los derechos individuales y colectivos.

La iniciativa consta de 15 artículos y se estructura señalando en primer lugar en sus dos primeros artículos el objeto de la ley y los siete principios, orientados en primer lugar a la **“Protección de la Vida y Afirmación de Identidad”**, como principio fundador del orden territorial; propuesta que se sustenta en el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva, en armonía con los elementos vitales que nos proporciona la naturaleza, con especial énfasis en el agua, cuya utilización debe estar prioritariamente orientada a satisfacer necesidades vitales y a la protección de los ecosistemas que la proporcionan; pretende igualmente contrarrestar los impactos negativos de políticas, leyes y reformas que impiden afirmar el derecho a la identidad, y con ello, la pérdida o debilitamiento de las lenguas originarias y los sistemas ancestrales de conocimiento, que conforme al artículo 10 de la Carta deberían ser oficiales en los territorios indígenas. Lenguas y sistemas de pensamiento que son la expresión viva de una manera de nombrar, ordenar y mantener, formas de vida y de cultura, que están orgánicamente vinculadas a ecosistemas y recursos vitales de los que depende no solo la existencia de las diversas culturas, sino también los derechos colectivos y del ambiente de todos los colombianos y la sustentabilidad ambiental del Planeta.

En la actualidad son gravísimas las amenazas que cada día empobrecen y degradan la diversidad de paisajes, regiones, culturas y ecosistemas que configuran la rica y compleja realidad colombiana, sin que el Estado y la Sociedad Nacional tomen plena conciencia de ello. Razón por la cual nos permitimos afirmar entonces, que hace falta consolidar un sistema de leyes orgánicas de ordenamiento territorial y en consecuencia es indispensable la constitución de entidades territoriales indígenas, superando una grave omisión que está abriendo caminos para que crezcan las amenazas a la vida en sus diversas manifestaciones. Amenazas

que se expresan en el crecimiento alarmante del clientelismo, la corrupción, la pobreza y la violencia.

Respecto del principio de **“Desarrollo Sustentable”** subraya la necesidad de proteger la biodiversidad por cuanto constituye una ventaja comparativa de Colombia frente a otros países del mundo, razón por la cual el crecimiento económico no podrá hacerse causándole menoscabo al patrimonio ecológico de la Nación.

Mediante el principio de **“Equidad Social y Equilibrio Territorial”** se pretende alcanzar simultáneamente un doble objetivo, de un lado se trata de reducir los desequilibrios culturales, sociales, económicos y ambientales que han soportado los pueblos indígenas, pero al mismo tiempo se trata de que sus territorios garanticen la protección de ecosistemas estratégicos y alcancen a generar relaciones de intercambio y reciprocidad con los otros entes territoriales de tal manera que se logre el necesario equilibrio en los intercambios que se realizan a nivel regional con las instituciones públicas, privadas y comunitarias.

La autosostenibilidad económica, el equilibrio fiscal y el fortalecimiento de una administración eficaz deben ser metas que los territorios indígenas han de procurar de tal manera que se logre ponderación en el gasto estableciendo prioridades que garanticen la **“Economía y Buen Gobierno”**.

Los entes territoriales indígenas que gradualmente se constituyan orientados por el principio de **“Responsabilidad Compartida y Transparencia”** deben formular políticas y ejecutar programas y proyectos de tal manera que se consoliden relaciones de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, compartiendo responsabilidades y beneficios, e incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición de cuentas.

El principio de **“Inclusión”** referido a los territoriales indígenas, consiste en orientar su gestión para hacer realidad la obligación de garantizar los derechos que la Constitución consagra a todos los habitantes indígenas y no indígenas bajo su jurisdicción.

**Gradualidad y flexibilidad:** este principio se ha establecido partiendo de reconocer que los diversos pueblos y comunidades indígenas de nuestro país tienen realidades y procesos de organización interna claramente diferenciados, de donde se deriva la necesidad de consagrar la gradualidad de los procesos, que conduzcan finalmente a la constitución de sus entidades territoriales indígenas, garantizando de esa manera que alcancen ese objetivo cuando con sus propuestas demuestren tener la capacidad administrativa y de gestión para asumir paulatinamente las distintas funciones que la Constitución y la presente ley consagran.

El Capítulo II que se refiere a la **naturaleza y régimen** de las entidades territoriales indígenas, enfatiza en que se trata de configurar jurisdicciones político administrativas de carácter especial, cuya finalidad esencial es la protección de diversidad cultural y la biodiversidad. Énfasis que determina el sentido que tiene la autonomía cultural, política, administrativa y presupuestal de estos territorios tal y como lo establece la Constitución en sus artículos 329 y 330. Ahora bien, como hemos señalado mediante esta propuesta se aspira a que las entidades territoriales indígenas se consoliden de acuerdo con la capacidad administrativa que demuestre para su constitución y con la que vayan adquiriendo en el curso de su paulatino desarrollo. Con ese propósito el artículo 5°, enumera funciones orientadas hacia lograr un ordenamiento territorial en procura de la restauración de algunos sistemas tradicionales de cultivo, para garantizar seguridad alimentaria, sin afectar ecosistemas estratégicos indispensables para el desarrollo local y regional.

De igual manera, se consagran funciones referidas a la educación propia y la salud como condiciones necesarias para la permanencia y el fortalecimiento de su identidad. En ambos casos se trata de elaborar programas que articulen el conocimiento tradicional con los sistemas nacionales de educación y salud.

Finalmente se ha incluido como una función relevante la que se refiere a las relaciones que el gobierno de las entidades indígenas debe construir con los resguardos ubicados bajo su jurisdicción. Es claro, que la figura del resguardo como una forma de propiedad colectiva debe consolidar su función ecológica y social, mediante procesos de concertación con el gobierno de su entidad territorial, de tal manera que, resguardo y entidad territorial se fortalezcan afirmando la necesaria coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el cumplimiento de los fines propios de cada institución, pero fortaleciendo la territorialidad indígena que debe ser su causa común. Vale la pena señalar que la Constitución Colombiana consagra de manera simultánea y no excluyente la creación de las ETIS –entidad territorial indígena– y la existencia de los resguardos, institución que conforme a los preceptos constitucionales se ha transformado esencialmente, superando por completo los elementos colonialista con que fueron creados, para establecer en el nuevo orden jurídico, que los resguardos, lejos de ser instrumentos del colonialismo, son en la actualidad instituciones de derecho público, destinadas a proteger culturas



y territorios de las comunidades que los habitan. Aclaración que es necesaria, además, para superar una interpretación abiertamente contraria a la Constitución, según la cual las ETIS al constituirse suprimirían la existencia de los resguardos. Por el contrario, la Constitución establece que los resguardos tienen garantizada su existencia como formas de propiedad colectiva sustentada de la vida comunitaria, para lo cual se consagra que son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63 de la C. P.). La condición de imprescriptible de los resguardos indígenas aclara por completo el punto de controversia.

En el Capítulo III Conformación y Constitución de las entidades territoriales indígenas y en el artículo 6° que se refiere a los requisitos de conformación, se han elaborado bajo criterios que podríamos resumir de la siguiente manera: que su conformación responda a una expresión libre y voluntaria de comunidades y autoridades indígenas que expresen estar en capacidad de gobernarse por consejos como lo expone el artículo 330 de la Constitución. Que los territorios materia de la propuesta tengan unidad territorial. Que presenten ante el Ministerio del Interior y de Justicia una propuesta que incluya los siguientes aspectos: las funciones, competencias y recursos que están en capacidad de asumir y administrar para lo cual deben demostrar experiencia y capacidad administrativa, señalando qué servicios y qué funciones asumirían en primera instancia. De igual manera debe contener una propuesta de delimitación que incluya la denominación que recibirá al constituirse como entidad territorial indígena. Señalar la manera como ha de conformarse el consejo, indicando su estructura administrativa, presupuestal y el régimen disciplinario que aplicará para garantizar su adecuado funcionamiento. Como elemento sustancial incorporamos el Plan de Vida que consigna los objetivos, políticas, estrategias, planes y programas que se adelantarán para garantizar que las funciones y los servicios que se prestan puedan asegurar formas de ejecución sin desviarse de los principios y el objeto para el que la entidad territorial indígena ha sido creada.

Un requisito indispensable que debe contener la solicitud de conformación de la entidad territorial indígena es la **consulta previa**, que debe realizarse convocando a todas las personas que tengan domicilio dentro de la jurisdicción que se pretende constituir. Este requisito no solo es importante porque lo consagra el Convenio 169 de la OIT, ratificado en Colombia por la Ley 21 de 1991, sino porque ese procedimiento tiene que cumplirse presentando la información suficiente para que las personas puedan tener el conocimiento pleno sobre la propuesta y sus diferentes componentes, de tal manera que se garantice una decisión desprovista de autoritarismo o manipulación, donde se dé una participación real y efectiva de todos los miembros de la comunidad.

En el artículo 7° se establece el procedimiento para la conformación de las ETI; el mismo que se inicia con la solicitud que ante el Ministerio del Interior y de Justicia deben presentar las autoridades indígenas que lideran el proceso aportando los documentos que incluyan aquellos que demuestren la capacidad administrativa adquirida previamente y las funciones y servicios que en una primera fase asumirá la entidad territorial indígena al momento de su creación. El trámite de la solicitud que adelantará el Ministerio del Interior y de Justicia, si la documentación demuestra que la entidad territorial indígena es viable, concluirá con la expedición de un decreto de conformación donde se establezcan claramente los límites, competencias, funciones y recursos que la nueva entidad territorial tomará a su cargo, así como también todo lo relacionado con la conformación del consejo indígena, la estructura administrativa de la entidad y la definición de un programa de fortalecimiento institucional vinculado al Plan de Vida.

Con posterioridad a la creación de la nueva entidad territorial el consejo indígena debe elaborar un plan plurianual de inversiones con base en el Plan de Vida y donde se definirán los instrumentos de participación que garanticen el respeto de las diferencias culturales y la función ecológica y social que cada una de las entidades territoriales indígenas debe cumplir.

En este mismo capítulo se establecen mecanismos de control y seguimiento de tal manera que el Ministerio del Interior y de Justicia y el Consejo de Gobierno tengan los elementos necesarios para impulsar la consolidación de la entidad territorial indígena o para que se puedan reasumir por alguna de las instituciones de Gobierno las funciones y competencias que la entidad territorial no haya podido cumplir a cabalidad.

El Capítulo III, contiene normas que se consideran convenientes para consolidar asociaciones regionales de las entidades territoriales indígenas con los municipios aledaños, así como también asociaciones de entidades territoriales indígenas a nivel nacional, para impulsar el intercambio de experiencias que pueden generar formas de coordinación y concurrencia para optimizar su administración.

Por último en el capítulo final el artículo 14 se refiere al derecho de objeción cultural, que desarrolla el artículo 13 de la Carta Política y se fundamenta en precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, donde se ha establecido que

cuando se trata de proteger derechos fundamentales de los pueblos indígenas, no puede reducirse su alcance a los derechos predicables de los indígenas individualmente considerados, sino que deben radicarse en la comunidad misma como una colectividad dotada de singularidad propia, como lo reconoce la Constitución cuando hace referencia a la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana (artículos 1° y 7°). A este respecto a dicho la Corte: "...no puede en verdad hablarse de protección de la diversidad étnica y cultural y de su reconocimiento, sino se otorga, en el plano constitucional personería sustantiva a las comunidades indígenas que es lo único que les confiere status para gozar de los derechos fundamentales y **exigir por sí mismas su protección cada vez que ellos sean conculcados**" (Sentencia T-380 de 1993). Lo expresado por la Corte nos permite afirmar que el derecho que se propone puede hacerse efectivo mediante el ejercicio de las acciones constitucionales consagradas en el artículo 88 de la Carta Política.

### Conclusión

El proyecto de ley como se ha planteado le propone al Gobierno y al Congreso una normatividad orgánica indispensable para configurar un Sistema Orgánico de Ordenamiento Territorial que permita la plena vigencia de la Constitución. Proyecto de ley mediante el cual las comunidades indígenas del Pacífico, el Caribe, los Andes, la Orinoquia, los Llanos y la Amazonia, como regiones únicas y diversas, con explicaciones propias de su realidad, puedan contar con entidades territoriales indígenas que permitan manejos administrativos adecuados y eficaces. Todo esto es indispensable para congregar el conjunto de las culturas y comunidades que configuran nuestra Nación en la urgente tarea de consolidar los territorios diversos y las regiones, garantizando la protección de la vida, los derechos humanos fundamentales, los derechos colectivos y del ambiente, la profundización de la democracia y, con todo ello, la unidad nacional en la convivencia. El cambio y la permanencia no se oponen, por el contrario se complementan, quien pretenda transformarse sin proteger los elementos que constituyen la identidad de un pueblo camina a la disolución; de igual manera pretender permanecer sin cambiar es optar por el aislamiento que aniquila, de ahí que el proceso de ordenamiento territorial requiere de la conformación de entidades territoriales indígenas tal y como se pretende avanzar con este proyecto de ley. La Constitución le impone al Estado y a las comunidades indígenas la tarea de buscar y rescatar las formas sustanciales, las cualidades y los valores que han forjado nuestra Nación, de tal manera que, en perfecto acoplamiento con nuestra naturaleza, nuestras culturas y nuestras necesidades, se puedan consolidar entidades territoriales capaces de impulsar estrategias de transformación y conservación que permitan liberarnos de algunos lastres que impiden que el pueblo colombiano se consolide como una colectividad pujante, diversa y plural.

*Ernesto Ramiro Estacio,*

Senador Indígena Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia,  
AICO.

### SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 12 del mes de noviembre del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 194 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Ernesto Ramiro Estacio*.

El Secretario,

*Emilio Otero Dajud.*

### SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 12 de noviembre de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 194 de 2008 Senado, por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial en desarrollo de los artículos 286, 329 y 330 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

12 de noviembre de 2008

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envié copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Hernán Francisco Andrade Serrano.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY DE HONORES NUMERO 195 DE 2008**  
**SENADO**

*por medio de la cual se conmemoran los cincuenta años de la Coronación de la imagen de Nuestra Señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, Antioquia, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Conmemórese el jubileo de las bodas de oro de la Coronación Pontificia de la imagen de la Virgen de Nuestra Señora del Rosario de Chiquinquirá, ocurrida en 1959 en el municipio de La Estrella, departamento de Antioquia.

Artículo 2°. Declárese “Ciudad Santuario” al municipio de La Estrella, Antioquia, como reconocimiento a la amplia tradición cultural y religiosa basada en la devoción y las prácticas de fe de sus ciudadanos y como homenaje a su Basílica-Santuario de la Virgen del Rosario de Chiquinquirá.

Artículo 3°. La Nación, a través del Ministerio de Cultura, contribuirá al fomento, divulgación, desarrollo de programas y proyectos que adelanta el municipio de La Estrella y sus fuerzas vivas para exaltar este municipio como Ciudad Santuario.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno Nacional para apoyar al municipio de La Estrella en la publicación en los medios electrónicos de almacenamiento de información de la Nación que se estimen más apropiados, la historia, la tradición cultural y los méritos que le hacen ser reconocida como Ciudad Santuario.

Artículo 5°. Igualmente el Senado de la República colocará una placa conmemorativa de dos (2) metros de alto por uno (1) de ancho en la Basílica de Nuestra Señora de Chiquinquirá tallada en piedra, con la siguiente inscripción: “Congreso de Colombia, Senado de la República, Ley de Honores al municipio de La Estrella exaltándolo como Ciudad Santuario, como reconocimiento a la devoción y la fe de sus ciudadanos durante más de tres siglos de existencia de la población y como homenaje a la Virgen del Rosario de Chiquinquirá.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su sanción.

Presentada por,

*Manuel Ramiro Velásquez Arroyave,*

Senador de la República Presidente Comisión Segunda.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

**Honorables Senadores:**

Tengo el agrado de someter a su consideración esta iniciativa legislativa la cual tiene por objeto conmemorar los cincuenta años de la coronación de la imagen de Nuestra Señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, departamento de Antioquia.

En el año 2009 se conmemoran cincuenta años de la Coronación Pontificia de la imagen de Nuestra Señora de Chiquinquirá ocurrida en 1959 en su Basílica-Santuario en el municipio de La Estrella, departamento de Antioquia.

Son muchas las historias que se tejen, alrededor de la fecha de la llegada del cuadro de la Virgen del Rosario de Chiquinquirá, al municipio de La Estrella y del nombre que da origen al mismo. Se dice por ejemplo que unos misioneros trajeron la imagen como encargo de los indígenas, que ya se iniciaban en la necesidad de la devoción religiosa y otra fuente habla que fue un obsequio, que hiciera el gobernador de la época, Don Francisco Carrillo de Albornoz.

En el decreto de fundación, dictado por el Gobernador Don Francisco Carrillo de Albornoz, del 4 de septiembre de 1685, dice: “En cuya conformidad erijo dicho pueblo y doy facultad a los dichos indios nominados y a los que se agreguen Anaonas, para que funden Iglesia con La Advocación de Nuestra Señora de Chiquinquirá” y al nominar el pueblo dice: “Elijo y crío pueblo con nombre Nuestra Señora de La Estrella”: es precisamente una estrella de oro, la que diferencia la replica, que fue inspirada por la imagen que se encuentra en la Basílica de la ciudad de Chiquinquirá, en el departamento de Boyacá.

Se comenta que dicha estrella de oro, la encontraron unos indios en un arroyo, el cual tomo el nombre de Quebrada de La Estrella. Posteriormente la joya encontrada, la colocaron los aborígenes en la parte superior del sagrado retablo, por lo que el pueblo se debería llamar Pueblo de La Estrella, por asociación con la que brilla en el cuadro de Nuestra Señora de Chiquinquirá de La Estrella.

Queremos dar total relevancia a los más de trescientos años de *fervor* religioso, del cual goza nuestra venerable Virgen del Rosario de Chiquinquirá, a la que durante toda la historia local, han *visitado* innumerables, peregrinos llegados de todo el país y el exterior, para ofrecer sus acciones de gracia por los milagros concedidos.

Por toda la importancia que tiene La Virgen del Rosario de Chiquinquirá en el contexto de los católicos, estamos declarando a nuestro municipio Ciudad Santuario.

Los siguientes son los atributos para declarar Ciudad Santuario:

1. Con el nombre de santuario se designa una iglesia u otro lugar sagrado al que, por un *motivo* peculiar de piedad acuden en peregrinación numerosos fieles con aprobación del señor obispo.

2. El Santuario de Nuestra Señora del Rosario de Chiquinquirá es:

Lugar privilegiado de la asistencia divina y de la intercesión de la Virgen María. Por su situación *elevada* y por la belleza, es signo de la armonía del cosmos y reflejo de la belleza divina.

3. El santuario es un bien cultural. En él se dan cita y se presentan numerosas manifestaciones de la cultura: testimonios históricos y artísticos, formas de expresión lingüística-literaria y musical.

4. La peregrinación, experiencia religiosa universal es una expresión característica de la piedad popular, estrechamente vinculada al santuario, de cuya *vida* constituye un elemento indispensable: el peregrino necesita un santuario y el santuario requiere peregrinos.

**Propuesta de cara al Santuario**

Diseñar una nueva ciudad haciendo de la “Estrella Ciudad Santuario”; donde se ingrese a la Basílica, a través de una nueva ruta que se denomine la ruta del peregrino, con fachadas embellecidas con elementos artísticos-religiosos y propios de la cultura del pueblo. Esta ruta será bien señalizada desde antes de tomarla indicando el lugar a donde se llega y algunos aspectos característicos de la ciudad.

Se diseñará una nueva cultura del santuario con grupos de voluntarios, rutas religiosas adicionales, la casa del peregrino como lugar de acogida, y una infraestructura logística que lo haga un lugar de frecuente turismo religioso y secular.

Urge en la Ciudad Santuario, la necesidad de creación de una nueva cultura que alcance a transformar los criterios de juicio, los valores determinantes, los puntos de interés, las líneas de pensamiento, las fuentes inspiradoras y los modelos de vida de la población que contrastan con la Palabra de Dios y el designio de la salvación. La historia de La Estrella se debe al Santuario y no puede seguirse construyendo una historia que le dé la espalda al Santuario. Todo el entorno debe respetar al Santuario.

Presentada por,

*Manuel Ramiro Velásquez Arroyave,*

Senador de la República Presidente Comisión Segunda.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 12 del mes de noviembre del año 2008 se radicó en la Plenaria del Senado el Proyecto de ley número 195 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Manuel Ramiro Velásquez.*

El Secretario,

*Emilio Otero Dajud.*

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 12 de noviembre de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 195 de 2008 Senado, *por medio de la cual se conmemoran los cincuenta años de la Coronación de la imagen de Nuestra Señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, Antioquia y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

12 de noviembre de 2008

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso.*

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Hernán Francisco Andrade Serrano.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

# PONENCIAS

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 143 DE 2008 SENADO

*por la cual se cede a favor del municipio de Nemocón, Cundinamarca, la administración de la totalidad de las rentas producidas por la explotación turística de la mina de sal de Nemocón.*

Senador

JULIO MANZUR ABDALA

Presidente de la Comisión Quinta Senado de la República  
Ciudad.

Cumpliendo con la honrosa responsabilidad encomendada, presento ponencia para primer debate en el Senado de la República al Proyecto de ley número 143 de 2008, *por la cual se cede a favor del municipio de Nemocón, Cundinamarca, la administración de la totalidad de las rentas producidas por la explotación turística de la Mina de Sal de Nemocón.* En los siguientes términos:

### EXPOSICION DE MOTIVOS

#### Antecedentes y objetivos

El objeto de este proyecto es otorgar a favor del municipio de Nemocón, Cundinamarca, la administración de la “Mina de Sal de Nemocón”.

Sus antecedentes radican en la Ley 633 de 2000 donde se estableció en su artículo 103 que: **“A partir del 1º de enero del año 2001 la Nación cede a favor del municipio de Zipaquirá la totalidad de los ingresos provenientes del valor que se paga por la entrada a visitar la Catedral de Sal de Zipaquirá. Estos recursos serán utilizados por el municipio prioritariamente para el mantenimiento y funcionamiento óptimo de la Catedral como monumento turístico-religioso y para fomentar el desarrollo turístico y sus obras de infraestructura del orden local y regional, en armonía con lo establecido por la Ley 388 de 1997 sobre planes y programas del orden territorial a escala municipal, departamental y nacional”.**

Por medio de la Resolución 18 1130 del 7 de septiembre de 2001, el Ministerio de Minas y Energía en su calidad de autoridad minera delegó en Minercol Ltda., las funciones que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 685 de 2001 le corresponden, con algunas excepciones.

Al momento de la expedición de esta resolución el Ministerio de Minas y Energía, en calidad de autoridad minera, no tenía la administración de las salinas marítimas y terrestres de Colombia, las cuales formaban parte del contrato de Concesión de Salinas.

De la misma manera, mediante la entrada en vigencia de la Ley 773 de 2002 el Legislador estipuló en su artículo 5º sobre la Administración de la Catedral de Sal de Zipaquirá que: **“Mediante la presente ley y a partir de su entrada en vigencia cédase a favor del municipio de Zipaquirá, Cundinamarca, la administración de la totalidad de las rentas producidas por la explotación turística de la Catedral de Sal de Zipaquirá, así como las provenientes de los demás bienes que conforman este complejo turístico. Estos recursos serán utilizados por el municipio, prioritariamente, para el mantenimiento y funcionamiento óptimos de la Catedral como monumento turístico-religioso y para fomentar el desarrollo productivo y turístico y sus obras de infraestructura del orden local y regional, en armonía con lo establecido por la Ley 388 de 1997 sobre Planes y Programas del Orden Territorial a escala municipal, departamental y nacional”.**

Posteriormente, mediante acta de entrega de fecha 6 de septiembre de 2002 se hizo entrega al Ministerio de Minas y Energía por parte del Instituto de Fomento Industrial, IFI, de todas las salinas marítimas y terrestres de Colombia, excepto las minas de Galerazamba, Zipaquirá, Nemocón y Upín.

En la suscripción del Otrósí número 1 al Contrato de Concesión de Salinas, se hizo necesario delegar la función de tramitar y celebrar los contratos de concesión de mineral sal en todo el territorio nacional, excepto las salinas marítimas de Manaure, y Galerazamba, y las salinas terrestres de Zipaquirá, Nemocón y Upín.

Así pues se busca que la administración, mantenimiento y explotación turística de la Mina de Sal y de los bienes que conforman el complejo turístico, se realizará por parte del municipio de Nemocón con criterios empresariales de eficiencia y eficacia, para lo cual la instancia interinstitucional que se cree propondrá al municipio de Nemocón las medidas que considere necesarias y convenientes de conformidad con lo establecido respectivamente en los artículos 103 y 5º de las Leyes 633 de 2000 y 773 de 2002.

#### El caso de Nemocón

El departamento de Cundinamarca ha inscrito su interés de explotar su potencial turístico a través de la “Agenda Interna”<sup>1</sup> con macroproyectos como La doble calzada Bogotá-Girardot-Buenaventura, La ruta del Sol Bogotá- Caribe, Bogotá-Tunja-Sogamoso, Bogotá-Villavicencio, ampliación del Aeropuerto El Dorado, Puerto Multimodal de Puerto Salgar-La Dorada, Navegabilidad del río Magdalena, y el Tren de Cercanías, este último proyecto es de vital importancia para municipios con focos turísticos específicos cercanos a Bogotá pero que quieren incluir nuevas alternativas en los paquetes para los viajeros: tal es el caso de Nemocón y Zipaquirá por nombrar algunos.

Dentro de este marco se ha desarrollado por medio de la Cámara de Comercio de Bogotá el proyecto “Región Turística” el cual tiene por objetivo “promover a Bogotá y Cundinamarca como destino turístico por excelencia, tanto nacional como internacional, mediante alianzas estratégicas entre el departamento, la Nación, los municipios, el Distrito Capital y el sector privado”<sup>2</sup>.

Se trata de un plan y modelo de desarrollo turístico selectivo e integrado entre Bogotá y Cundinamarca con sus municipios, que determina líneas conjuntas de actuación equilibradas e integrales para mejorar la competitividad del sector, con una coordinación entre los actores públicos y privados que comprometan esfuerzos y recursos destinados al adecuado desarrollo del sector turístico.

Como bien esta relacionado en la versión final de septiembre de 2007 de la “Política de Turismo Cultural: Identidad y Desarrollo Competitivo del Patrimonio” desarrollado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo conjuntamente con el Ministerio de Cultura, uno de los principios fundamentales para lograr que los destinos culturales sean autosostenibles en su mantenimiento y que su explotación turística se transmita en el desarrollo de los municipios, es la descentralización y la adecuada destinación de los recursos.

No obstante este fenómeno se esta viendo truncado de cierta manera en el municipio de Nemocón: en el 2005 este invirtió cerca de 300 millones de pesos para lograr la adecuación de la Mina de Sal (en un esfuerzo conjunto con el Instituto de Fomento Industrial, IFI, en liquidación), Concesión de Salinas y la Dirección de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) y lograr así una explotación turística acorde con todas las normas de seguridad posibles manteniendo su atractivo cultural e histórico. Esta inversión no se ha visto retribuida apropiadamente al municipio siempre que la concesión está en manos de privados, que son los mismos que administran la Catedral de Sal de Zipaquirá, exhibiendo a Nemocón como un destino secundario y no como uno final e independiente, impidiendo de esta manera un paquete que permita la visita a otros atractivos como sus museos de historia natural, las piedras de Chécua y el desierto de la Tatacoita.

La operación está a cargo de una Unión Temporal entre JV Inversiones y La Sociedad de Economía Mixta-Catedral de Sal (administrada por Zipaquirá), donde se estableció un 20% de los recaudos para el municipio, sin embargo estas asignaciones no han sido efectivas y se teme que en la próxima licitación a llevarse a cabo en el 2009, esta situación se repita, retrasando aún más proyectos de inversión.

La Mina recibe en promedio 65.000 visitantes al año, que a tarifas promedio desde 2006 significarían para el municipio 650 millones de pesos para la manutención, tecnificación y modernización del Complejo Turístico (el municipio ha venido velando por la seguridad de los turistas, la habilitación de parqueaderos, mantenimiento de las vías de acceso en perfecto estado, manutención de los servicios de emergencias y otros gastos en procura de mantener el municipio en óptimas condiciones, pero a cambio no recibe nada, pues todo es para el operador turístico de la Mina, operador que no es Nemocón.), así como para el impulso de procesos productivos propios del municipio que ayudarían significativamente a la competitividad regional.

De esta manera se requiere dar un trato igualitario al municipio de Nemocón tal como se hizo con Zipaquirá en 2002, proceso que no se pudo dar de manera simultánea debido a que en la época en que se gestionó la ley para Zipaquirá, en Nemocón la Mina de Sal no se encontraba habilitada para el turismo, esto se logró hasta el 2006.

<sup>1</sup> El turismo es uno de los pocos sectores en la que todos los departamentos del país identificaron como lineamiento estratégico clave para el desarrollo sostenible de la región.

<sup>2</sup> Grupo Región Atractiva para la Inversión. Agencia Invest in Bogotá (Alcaldía Mayor y Cámara de Comercio de Bogotá). Acceso en [http://camara.cch.org.co/documentos/407\\_2006\\_2-1.PDF](http://camara.cch.org.co/documentos/407_2006_2-1.PDF)



**Proposición**

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, me permito proponer a la Comisión Quinta del honorable Senado de la República, désele ponencia favorable al primer debate al Proyecto de ley número 143 de 2008, por la cual se cede a favor del municipio de Nemocón, Cundinamarca, la administración de la totalidad de las rentas producidas por la explotación turística de la Mina de Sal de Nemocón. Con las modificaciones propuestas.

Manuel Guillermo Mora Jaramillo,  
Senador de la República.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES****AL PROYECTO DE LEY NUMERO 143 DE 2008 SENADO**

por la cual se cede a favor del municipio de Nemocón, Cundinamarca, la administración de la totalidad de las rentas producidas por la explotación turística de la Mina de Sal de Nemocón.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Administración de la Mina de Sal de Nemocón.** Sin modificación.

**Artículo 2°. Destinación de los recursos.** Sin modificación.

**Artículo 3°. Posesión.** Sin modificación.

**Artículo 4°. Derogatorias. Modificado.** Quedara así:

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Manuel Guillermo Mora Jaramillo,  
Senador de la República.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO****AL PROYECTO DE LEY NUMERO 143 DE 2008 SENADO**

por la cual se cede a favor del municipio de Nemocón, Cundinamarca, la administración de la totalidad de las rentas producidas por la explotación turística de la Mina de Sal de Nemocón.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Administración de la Mina de Sal de Nemocón.* Mediante la presente ley y a partir de su entrada en vigencia cédase a favor del municipio de Nemocón, Cundinamarca, la administración de la totalidad de las rentas producidas por la explotación turística de la Mina de Sal de Nemocón, así como las provenientes de los demás bienes que conforman este complejo turístico.

Artículo 2°. *Destinación de los recursos.* Los recursos obtenidos por concepto de la administración de la Mina serán utilizados por el municipio, prioritariamente, para el mantenimiento y funcionamiento óptimos de la Mina como Instalación Turística y para fomentar el desarrollo productivo y turístico y sus obras de infraestructura del orden local y regional, en armonía con lo establecido por la Ley 388 de 1997 sobre Planes y Programas del Orden Territorial a escala municipal, departamental y nacional.

Artículo 3°. *Posesión.* Dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Instituto de Fomento Industrial (IFI), o el organismo que cumpla su función, a nombre de la Nación entregará, en calidad de capital inicial del municipio de Nemocón, la totalidad de los activos vinculados al contrato de administración delegada en lo relativo a la Mina de sal de Nemocón.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Manuel Guillermo Mora Jaramillo,  
Senador de la República.

\*\*\*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE (SEGUNDA VUELTA) AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 23 DE 2008 SENADO-259 DE 2008 CAMARA**

por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 2008

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente Comisión Primera Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

En virtud de la honrosa designación como ponente para segundo debate (Segunda Vuelta) del Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2008 Senado-

259 de 2008 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política, me permito rendir el informe de ponencia.

**Antecedentes y trámite del proyecto**

Por ser un proyecto de acto legislativo y según lo señalado en el artículo 225 de la Ley 5ª, necesita de 8 debates para lograr su aprobación, es así como el día 11 de noviembre de 2008 fue aprobado por la Comisión Primera de Senado, en su séptimo debate luego de 3 sesiones de discusión y sometiendo a votación una proposición surgida de la subcomisión designada para elaborar el articulado y aprobada por mayoría absoluta incluyendo una modificación propuesta por el Senador Javier Cáceres Leal, una vez surtido este trámite, pasa para su discusión en Plenaria del honorable Senado de la República en segunda vuelta.

**Publicación del proyecto:** *Gaceta del Congreso* número 738 de 2008.

Autores del proyecto: *Germán Reyes, Carlos Arturo Piedrahita, Carlos Alberto Zuluaga, Germán Navas Talero, River Legro Segura, María Isabel Urrutia, Jesús Bernal Amoroch, Luis Carlos Avellaneda, Héctor Eli Rojas, Eduardo Enriquez Maya, Samuel Arrieta Buelvas, Alfonso Nuñez Lapeira, Gloria Inés Ramírez, Jorge Eliécer Guevara, Alexander López Maya, Juan Carlos Vélez Uribe, Germán Alonso Olano, Germán Varón Cotrino y Pedro Jiménez Salazar.*

**Objeto y justificación del proyecto**

Varios han sido los intentos en nuestro país de instaurar un verdadero sistema de méritos para acceder a la función pública, este mecanismo denominado Carrera Administrativa, cuyo nervio quedó consagrado en el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, no ha sido por muchos motivos, aplicado a cabalidad en el país y se han generado situaciones de interinidad e inestabilidad laboral, que obran en contra de la buena marcha del servicio público.

La Ley 909 de 2004, en su artículo 2°, establece:

*“Principios de la función pública.*

1. *La función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad.*

2. *El criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública. Tales criterios se podrán ajustar a los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.*

3. *Esta ley se orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, de lo que derivan tres criterios básicos:*

a) *La profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos;*

b) *La flexibilidad en la organización y gestión de la función pública para adecuarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, flexibilidad que ha de entenderse sin detrimento de la estabilidad de que trata el artículo 27 de la presente ley;*

c) *La responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo desarrollado, que se concretará a través de los instrumentos de evaluación del desempeño y de los acuerdos de gestión;*

d) *Capacitación para aumentar los niveles de eficacia”.*

*“Artículo 27. Carrera Administrativa. La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna”.*

Igualmente regula de una manera técnica los procesos de selección, permanencia y retiro de la Carrera Administrativa o del servicio, de una manera amplia, imparcial y objetiva.

De presente estos referentes legales, debemos ubicarnos en el marco histórico de los provisionales en Colombia:

En 1992 la Ley 27, que en su artículo 22 consagró: *“Al entrar en vigencia esta ley, los empleados del nivel territorial que por virtud de ella llegaren a desempeñar cargos de carrera administrativa de conformidad con las normas vigentes, deberán acreditar dentro del año siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados en los manuales para los respectivos cargos o en las equivalencias establecidas en el Decreto 583 de 1984, la Ley 61 de 1987 y el Decreto Reglamentarios 573 de 1988.*

*Quienes no acrediten los requisitos dentro del término señalado, quedarán de libre nombramiento y remoción. No obstante si tales empleados continúan al servicio de la entidad u organismo, podrán solicitar su inscripción cuando lleguen a poseer los requisitos del cargo y los acrediten en debida forma... ”.*

La Ley 443 de 1998, en ese momento el Legislador preocupado por la situación de los provisionales, presentó una propuesta más modulada que la inscripción extraordinaria, que consistía en la convalidación de los procesos de selección, para el efecto consagró:

“9°. Convalidar como medio de ingreso a la carrera, los procesos de selección de personal efectuados por las entidades, para la provisión de empleos que con posterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991 hayan pasado a considerarse como de carrera administrativa”.

LEY 1033 del 18 julio de 2006 estableció:

“ARTICULO 10. Cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil prevea en los procesos de selección la aplicación de la prueba básica general de preselección a que hace referencia el artículo 24 de la Ley 443 de 1998 y ésta tenga el carácter de habilitante, no le será exigible a los empleados que estén vinculados a la Administración Pública, mediante nombramiento provisional o en carrera, con una antelación no menor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, que se inscriban o que se hayan inscrito para participar en el respectivo concurso en un empleo perteneciente al mismo nivel jerárquico del cargo que vienen desempeñando.

*La experiencia de los aspirantes deberá evaluarse como una prueba más dentro del proceso, a la cual deberá asignársele un mayor valor a la experiencia relacionada con las funciones del cargo para el cual aspiran... ”.*

Lo anterior muestra como el legislador de manera reiterada ha tratado de regularizar la situación laboral de los provisionales y de alguna manera ha tratado de protegerlos frente a la situación en la que se encuentran avocados por circunstancias no endilgables a ellos.

Sin embargo, como es de público conocimiento la honorable Corte Constitucional declaró inconstitucional esas normas pero en el lapso de su vigencia fueron muchos los servidores provisionales que ingresaron de manera automática al servicio.

También hay que analizar históricamente que los concursos o convocatorias para proveer los empleos de Carrera Administrativa sufrían muchos traspés y casi nunca se realizaban, es decir, solo se realizaron de manera excepcional. No viene al caso asignar responsabilidades, simplemente es una realidad histórica que ha traído como consecuencia, que la carrera administrativa, aún siendo un mandato constitucional no sea 100% operativa en el país.

La realidad, para los servidores públicos provisionales, es que quienes no alcanzaron excepcionales concursos o inscripciones automáticas o extraordinarias, siguen en tal calidad y el estado debe aprovechar su experiencia idoneidad y capacidad para preservar la eficiencia.

La intención del proyecto es sanear la situación descrita, ahorrándole al Estado costos de capacitación específica para el empleo, pues el empleado provisional tiene la destreza que un nuevo servidor solo empieza a adquirir, independientemente que tenga el conocimiento y hasta la experiencia, pero el procedimiento y la actuación transversal solo la conoce quien está desempeñando el cargo.

Tan excepcional es la situación real del servidor provisional que la ley no contempla, que estos puedan recibir capacitación. Este hecho lo explica el que las normas están diseñadas para una situación de normalidad laboral, que aún no se ha alcanzado en el Estado Colombiano.

El presente acto legislativo, pretende subsanar en parte el vacío creado por la falta de operatividad plena de la Carrera Administrativa en el país y aprovechar el acumulado cognitivo de quienes han desempeñado funciones de carrera en calidad de provisionales desde antes de la publicación de la Ley 909 de 2004.

#### Proposición

Por lo anteriormente expuesto propongo a la Plenaria del honorable Senado de la República, dar segundo debate (*segunda vuelta*) al **Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2008 Senado-259 de 2008 Cámara**, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política, conforme al texto aprobado por la Comisión Primera de Senado en segunda vuelta.

Atentamente,

Samuel Arrieta Buelvas,  
Senador Ponente.

Se autoriza la publicación del presente informe.  
El Presidente,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

#### TEXTO APROBADO POR LA COMISION PRIMERA DEL SENADO PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 23 DE 2008 SENADO-259 DE 2008 CAMARA

*por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política (segunda vuelta).*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1º.** Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución, así:

*“Párrafo transitorio. Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales del sistema general de carrera o de encargados siempre y cuando cumplan las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen desempeñando cargos de carrera. Igual derecho y en las mismas condiciones tendrán los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantará los trámites respectivos de inscripción.*

*Mientras se cumpla este procedimiento, se suspenden todos los trámites relacionados con los concursos públicos que actualmente se están adelantando sobre los cargos ocupados por los empleados a quienes les asiste el derecho previsto en el presente párrafo.*

*La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá desarrollar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación del presente acto legislativo, instrumentos de calificación del servicio que midan de manera real el desempeño de los servidores públicos inscritos de manera extraordinaria en carrera administrativa.*

*Quedan exceptuados de estas normas los procesos de selección que se surtan en desarrollo de lo previsto por el artículo 131 de la Constitución Política y los servidores regidos por el artículo 256 de la Constitución Política, carrera docente y carrera diplomática y consular”.*

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

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2008 Senado, 259 de 2008 Cámara**, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política, según consta en la sesión del día 11 de noviembre de 2008 Acta número 21.

Ponente:

Samuel Arrieta Buelvas,  
Honorable Senador de la República.

El Presidente,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

\*\*\*

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 32 DE 2008 SENADO

*por la cual se crea la Comisión Nacional de desarrollo integral para los pueblos indígenas y afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

JAVIER ENRIQUE CACERES LEAL.

Presidente de la Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

Me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 32 de 2008 Senado, por la cual se crea la Comisión Nacional de desarrollo integral para los pueblos indígenas y afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposiciones.

Este proyecto de ley fue aprobado por unanimidad en la honorable Comisión Primera del Senado de la República. La iniciativa, busca crear una comisión nacional responsable de alcanzar los siguientes objetivos:

1. Estudiar y analizar de manera rigurosa la problemática que aqueja a los pueblos indígenas y afrodescendientes. Además, busca constituir una comisión de naturaleza estatal que evalúe periódicamente el cumplimiento a los respectivos acuerdos que se lleven a cabo con las comunidades indígenas y afrodescendientes.

2. Elaborar y concertar programas que mejoren las condiciones de las comunidades mencionadas.

3. Proponer e impulsar la política pública pertinente enfocada a estas poblaciones mediante proyectos de ley y otros mecanismos, sin olvidar que esta Comisión busca tener carácter ejecutivo para tal fin.

Es de suma importancia la creación de una Comisión a este nivel, pues la política pública y los programas hasta ahora diseñados no han tenido el efecto esperado, yendo esto en detrimento del desarrollo de estos grupos poblacionales, y de la misma manera, obstruyendo los objetivos de desarrollo del milenio para las poblaciones en mención. Además, es necesaria la constitución de una Comisión de alto nivel, ya que se buscaría visibilizar los asuntos que conciernen a los pueblos indígenas y afrodescendientes, pues, “La invisibilización de los indígenas [y afrodescendientes] como miembros de un sujetos colectivos de derechos (sic), como individuos con derechos y como una manera diferente de ser y de ver el mundo y la vida, ha impedido que el país conceptualice correctamente, reconozca jurídicamente, establezca políticas públicas e instancias de participación adecuadas para posibilitar su valoración y desarrollo”.

El proyecto de ley en trámite mejora sustancialmente la forma, –sin alterar la esencia– del proyecto de ley inicial. En primer lugar, con una comisión conformada por funcionarios de alto nivel, surgía el problema de operatividad de la misma, toda vez que habría dificultad en tener a dichos funcionarios reunidos con los demás miembros que el artículo 1° del proyecto menciona. Es por ello que se incluyó un artículo adicional en la primera ponencia, en el cual se constituyen “ejes temáticos” en donde sesionarán los funcionarios a quienes competen las temáticas allí abocadas.

Los denominados ejes temáticos deberán ser constituidos a menos de 60 días calendario con sus respectivos miembros. Esto, sin duda, puede solucionar un eventual problema de operatividad que tenía el proyecto de ley original.

La Comisión Técnica especializada para evaluar los respectivos acuerdos y las disposiciones que el artículo 5° de la ley señala, se integrará por **funcionarios adscritos a las entidades que conformen la comisión**. Por tanto, el proyecto de ley no dispone, en ningún momento, la necesidad de contratar personal diferente y por fuera de las entidades que se mencionan en el artículo 1°.

Finalmente, se debe enfatizar la urgencia de crear una Comisión Nacional con funcionarios de tan alto nivel. En primer lugar, la problemática de los pueblos indígenas y afrodescendiente no da espera. Pasamos por una coyuntura en donde los pueblos indígenas han llegado al tope máximo de tolerancia contra el abandono y los abusos hacia ellos cometidos; más aún, cuando tras gestos pacíficos de protesta, el Estado, en vez de atenderlas, busca reprimirlas con el uso de la fuerza pública. En segundo lugar, pese a la existencia de mesas para concertar políticas, no existe constituida una Comisión Nacional de este talante que se dedique a los asuntos aquí mencionados.

Así pues, en un gesto propositivo, el Senador Piñacué Achicué ha buscado tomar disposiciones del Decreto 982 de 1999, acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y el Consejo Regional Indígena del Cauca, para lograr abordar desde una perspectiva institucional, no sólo las comunidades indígenas que él representa, sino la problemática indígena a nivel nacional.

#### I. PROPUESTAS DE MODIFICACION

**Artículo 2°.** Fue necesario realizar un cambio en la redacción del segundo párrafo de dicho artículo.

**Artículo 3°.** En el segundo inciso del artículo, se corrigió la redacción y de la misma manera, se mejoró la redacción del párrafo transitorio.

**Artículo 4°.** Se buscó cambiar la redacción del literal a). Además, se incluyó en el literal b) que la Comisión Nacional no sólo evalúe los acuerdos hasta ahora firmados, sino también los que se firmen en el futuro.

#### II. PROPOSICION

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, dese segundo debate al Proyecto de ley número 32 de 2008 Senado, *por la cual se crea la Comisión Nacional de desarrollo integral para los pueblos indígenas y afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los*

*objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposiciones, considerando el pliego de modificaciones adjunto.*

Atentamente,

Parmenio Cuéllar Bastidas,  
Senador de la República.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 32 DE 2008 SENADO

*por la cual se crea la Comisión Nacional de desarrollo integral para los pueblos indígenas y afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 1°.** Igual al articulado aprobado por la Comisión Primera Constitucional.

**Artículo 2°.** Igual al articulado aprobado por la Comisión Primera Constitucional excepto el párrafo 2° que quedará así:

**“Párrafo 2°.** La no asistencia a las reuniones por parte de los funcionarios, constituirá una falta disciplinaria sancionada como lo dispone la ley”.

**Artículo 3°.** Igual al articulado aprobado por la Comisión Primera Constitucional excepto el inciso 2° y el párrafo transitorio que quedarán así:

“Para mayor operatividad de la Comisión Nacional, sesionará por ejes temáticos según la problemática que vaya a ser abocada, con los funcionarios responsables o que tengan alguna injerencia en la solución efectiva de **dichas** problemáticas; también, podrá convocar los organismos gubernamentales que considere pertinentes para el cabal desarrollo de sus objetivos”.

**“Párrafo transitorio.** Promulgada la presente ley, la Comisión deberá establecer y conformar los ejes temáticos sobre los cuales sesionará, **designando** sus respectivos miembros, en un plazo no mayor a sesenta (60) días calendario”.

**Artículo 4°.** Igual al articulado aprobado por la Comisión Primera Constitucional excepto los literales a) y b) que quedarán así:

a) Elaborar los estudios **y concertar los planes**, programas y proyectos necesarios para asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en las poblaciones indígenas y afrocolombianas;

b) Hacer las respectivas evaluaciones de los convenios y acuerdos **hasta ahora firmados o que se firmen en el futuro** con las comunidades indígenas y afrodescendientes, a fin de determinar si han sido cumplidos a cabalidad.

**Artículo 5°.** Igual al articulado aprobado por la Comisión Primera Constitucional.

**Artículo 6°.** Igual al articulado aprobado por la Comisión Primera Constitucional.

**Artículo 7°.** Igual al articulado aprobado por la Comisión Primera Constitucional.

**Artículo 8°.** Igual al articulado aprobado por la Comisión Primera Constitucional.

Atentamente,

Parmenio Cuéllar Bastidas,  
Senador de la República.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

#### TEXTO APROBADO POR LA COMISION PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA PROYECTO DE LEY NUMERO 32 DE 2008 SENADO

*por la cual se crea la Comisión Nacional de desarrollo integral para los pueblos indígenas y afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República  
DECRETA:

**Artículo 1°.** *Del Objetivo General.* La presente ley tiene por objeto crear la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, adoptar y hacer el respectivo seguimiento de las políticas que lleven a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio y garantizar el cumplimiento de los acuerdos firmados con dichas comunidades.

<sup>1</sup> MANRIQUE, M. et al. (2004). “Los Pueblos Indígenas en Colombia: Derechos, Políticas y Desafíos”. Oficina de Área para Colombia y Venezuela de UNICEF, Bogotá. D. C., Colombia.



Artículo 2°. *De la Creación y Conformación.* Créase La Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, la cual estará integrada por:

Ministro del Interior y de Justicia o su delegado.  
 Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado.  
 Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.  
 Ministro de Defensa Nacional o su delegado.  
 Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.  
 Ministro de Protección Social o su delegado.  
 Ministro de Minas y Energía o su delegado.  
 Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.  
 Ministro de Educación Nacional o su delegado.  
 Ministro de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado.  
 Ministro de Comunicaciones o su delegado.  
 Ministro de Transporte y Obras Públicas o su delegado.  
 Ministro de Cultura o su delegado.  
 Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.  
 Gerente Nacional del Incoder.  
 Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y para la Cooperación Internacional.  
 Director de Etnias.  
 Director de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.  
 Director de Derechos Humanos.  
 Director Corporación Nasa Kiwe.  
 Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado.  
 Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi  
 Director del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH.  
 Delegados de cada una de las organizaciones indígenas y afrodescendientes legalmente reconocidas.

Parágrafo 1°. Los Ministros y Directores de entidades públicas sólo podrán delegar su representación en funcionarios del nivel Directivo. Los delegados indígenas deberán ser autoridades indígenas de conformidad con la Constitución Política.

Parágrafo 2°. La no asistencia de las reuniones por parte de los funcionarios, constituirá una falta disciplinaria sancionada como lo dispone la ley.

Artículo 3°. *De la Organización y el Funcionamiento.* La Comisión será presidida por el Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, quien será responsable de realizar las convocatorias. La Secretaría Técnica de la Comisión, estará a cargo de la Dirección Nacional de Planeación. La subsecretaría estará a cargo de un designado de las organizaciones indígenas y afrodescendientes.

Para mayor operatividad de la Comisión Nacional, sesionará por ejes temáticos según la problemática que vaya a ser abocada, con los funcionarios responsables o que tengan alguna injerencia en la solución efectiva de las problemáticas respectivas; también, podrá convocar los organismos gubernamentales que considere pertinentes para el cabal desarrollo de sus objetivos.

Parágrafo transitorio. Una vez promulgada la presente ley, la Comisión deberá establecer y conformar los ejes temáticos sobre los cuales sesionará, estableciendo sus respectivos miembros, en un plazo no mayor a sesenta (60) días calendario.

Parágrafo 1°. La Comisión Nacional se dará su propio reglamento, fijará sus cronogramas de trabajo por cada eje temático constituido, y se reunirá como mínimo una (1) vez cada tres (3) meses.

Parágrafo 2°. En caso en que el Ministro del Interior y de Justicia no realice la respectiva convocatoria antes de los plazos estipulados, la convocatoria se realizará por las respectivas organizaciones de indígenas y afrodescendientes, con el fin de dar cumplimiento a lo estipulado en la presente ley.

Artículo 4°. *De las funciones.* Serán funciones de la Comisión Nacional:

- Elaborar y concertar los estudios, planes, programas y proyectos necesarios para asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en las poblaciones indígenas y afrocolombianas,
- Hacer las respectivas evaluaciones de los convenios y acuerdos firmados con las comunidades indígenas y afrodescendientes, a fin de determinar si han sido cumplidos a cabalidad;
- Proponer y concertar políticas que garanticen el desarrollo integral de las poblaciones indígenas y afrodescendientes que las ubique en condiciones de com-

petitividad, permitiéndoles asumir los retos de la globalización, sin sacrificio de su riqueza cultural. De la misma manera, será facultad de la Comisión elaborar proyectos de ley, formular planes y programas, y presentarlos para que estos sean incluidos en el presupuesto nacional.

Parágrafo transitorio. La comisión realizará la evaluación de todos y cada uno de los convenios y acuerdos que hasta la fecha se hayan firmado con las comunidades indígenas y afrodescendientes así como su respectivo plan de acción, en un término no superior a seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 5°. *Del Comité Técnico.* Una vez instalada la Comisión, ésta creará un Comité Técnico, con personal especializado adscrito a las entidades oficiales que hacen parte de la presente Comisión, que evaluará la situación de las poblaciones indígenas y afrocolombianas en todo el país.

Serán funciones del Comité Técnico:

- Diseñar e implementar las políticas que permitan superar la situación que están atravesando las comunidades indígenas y afrocolombianas, en cuanto a territorialidad, medio ambiente, derechos humanos, economía y seguridad alimentaria;
- Evaluar los acuerdos suscritos entre el Gobierno y los pueblos Indígenas y afrocolombianos y presentar un plan de acción que permita su cabal cumplimiento;
- Evaluar y hacer seguimiento al proceso de atención de la problemática social, cultural y económica de los pueblos indígenas y afrocolombianos;
- Definir prioridades de acción de acuerdo con los planes de vida de los pueblos indígenas y afrocolombianos;

Parágrafo transitorio. El Comité Técnico comenzará por evaluar y llevar al cumplimiento de los convenios que a la fecha se hayan firmado con las comunidades indígenas del Cauca.

Artículo 6°. *De la asignación de recursos.* El Gobierno Nacional, en ejercicio de facultades ordinarias o extraordinarias, presupuestará los recursos necesarios para atender las necesidades de las comunidades indígenas y afrodescendientes, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión que se crea en la presente ley.

Los recursos presupuestales que se destinen a atender los fines de la presente ley podrán ser ejecutados por las autoridades y/o instituciones indígenas o afrodescendientes, mediante convenios suscritos con la Nación y/o Departamento, de conformidad con las normas legales vigentes, y estarán sujetos a los controles fiscal y disciplinario de las entidades oficiales respectivas.

Artículo 7°. *De la Veeduría.* La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo designarán un delegado para la Veeduría de los actos y acciones que se deriven del cumplimiento de lo consagrado en la presente ley. Por su parte, la Contraloría General de la República se encargará de la vigilancia en los asuntos de su competencia.

Artículo 8°. *De la vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de ley número 32 de 2008 Senado**, por la cual se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposiciones, según consta en la sesión del 1° de octubre de 2008 Acta número 12.

Ponente:

Parmenio Cuéllar Bastidas,  
 Senador de la República.

El Presidente,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

# INFORME DE COMISION ACCIDENTAL

**INFORME DE LA COMISION ACCIDENTAL CONTRA LA DECISION DE LA COMISION SEPTIMA DEL SENADO DE LA REPUBLICA QUE NEGÓ AL PROYECTO DE LEY NUMERO 214 DE 2007 DE SENADO-005 DE 2007 CAMARA**

por medio de la cual se dictan medidas relativas a la protección social a las parejas del mismo sexo, decisión tomada el 8 de octubre del presente año. Bogotá, D. C., 4 de noviembre de 2008.

Doctor  
HERNAN ANDRADE SERRANO  
Presidente Senado de la República  
Ciudad.

**Referencia:** Informe de la Comisión Accidental contra la decisión de la Comisión Séptima del Senado de la República que negó el Proyecto de ley número 214 de 2007 de Senado-005 de 2007 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas relativas a la protección social a las parejas del mismo sexo, decisión tomada el 8 de octubre del presente año.

Señor Presidente:

Evaluando la apelación interpuesta por el doctor Luis Carlos Avellaneda Tarazona Senador de la República y miembro de la Comisión Séptima de esta Corporación, los suscritos miembros de la Comisión Accidental, nos permitimos presentar el informe respectivo para que la plenaria tome la decisión respectiva, teniendo en cuenta:

1. El citado proyecto de ley consta de dos artículos y toma como base la Ley 979 de 2005, por la cual se definen las uniones maritales de hecho y el régimen patrimonial entre compañeros permanentes.

2. Analizando lo expuesto por el Senador recurrente nos encontramos que el proyecto en comento asimile las uniones de las personas del mismo sexo a las que se constituyen por personas de distinto sexo y se derive, consecuencialmente los mismos derechos de tales uniones.

En efecto señor Presidente, el citado proyecto flagela el preámbulo de la Constitución Nacional, el cual se desarrolla especialmente en el artículo 42 de la misma carta, donde se establecen los derechos de la pareja conformada por el hombre y la mujer, así como las obligaciones de los mismos.

Al estudiar la Sentencia número C- 479 encontramos que la Corte Constitucional señala:

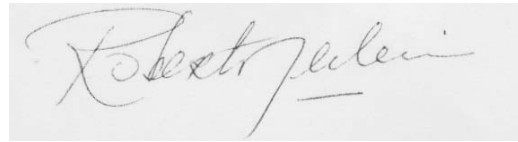
“El Preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas. **Lejos de ser ajenos a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella.** Las normas pertenecientes a las demás jerarquías del sistema jurídico están sujetas a toda la Constitución, sino pueden contravenir los mandatos contenidos en su articulado **menos aun les esta permitida la trasgresión de las bases sobre las cuales se soportan y a cuyas finalidades apuntan. El preámbulo goza de poder vinculante en cuanto a sustento del orden que la Carta instaura** y, por tanto, toda norma sea índole legislativa o de otro nivel que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, **lesiona la Constitución por que traiciona sus principios**”.

Es entonces por lo transcrito, que, la Comisión Accidental recomienda el archivo del proyecto citado *ut supra* por desconocer los valores y principios del

Preámbulo y en especial el artículo 42 de la Constitución y que como dijera algún Senador, si bien es cierto que el proyecto regula aspectos patrimoniales es un matrimonio disfrazado de un lado y de otro sería la base de la configuración de un tipo de familia ajeno a los parámetros de la Carta Política.

Del señor Presidente,

Victor Velásquez Reyes, Jesús Bernal Amorocho, Edgar Espindola, Alexandra Moreno Piraquive y Carlos Gonzáles Villa, honorables Senadores de la República.



## CONTENIDO

Gaceta número 794 - Miércoles 12 de noviembre de 2008  
SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

### PROYECTO DE LEY

Proyecto de ley número 189 de 2008 Senado, por la cual se levanta la salvedad del artículo 124 de la Ley 742 de 2002, “por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, .....	1
Proyecto de ley número 194 de 2008 Senado, por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial en desarrollo de los artículos 286, 329 y 330 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones .....	4
Proyecto de ley de Honores número 195 de 2008 Senado, por medio de la cual se conmemoran los cincuenta años de la Coronación de la imagen de Nuestra Señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, Antioquia, y se dictan otras disposiciones.....	10

### PONENCIAS

Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 143 de 2008 Senado, por la cual se cede a favor del municipio de Nemocón, Cundinamarca, la administración de la totalidad de las rentas producidas por la explotación turística de la mina de sal de Nemocón .....	11
Ponencia para segundo debate y texto aprobado al Proyecto de acto legislativo número 23 de 2008 Senado-259 de 2008 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política.....	12
Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado al Proyecto de ley número 32 de 2008 Senado, por la cual se crea la Comisión Nacional de desarrollo integral para los pueblos indígenas y afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposiciones. ....	13

### INFORME DE COMISION ACCIDENTAL

Informe de la comisión accidental contra la decisión de la Comisión Séptima del Senado de la República que negó al Proyecto de ley número 214 de 2007 de Senado-005 de 2007 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas relativas a la protección social a las parejas del mismo sexo.....	16
---	----