



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123-9066

AÑO IX - Nº 393

Bogotá, D. C., viernes 29 de septiembre de 2000

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUELENRIQUEZROSERO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 86 DE 2000 SENADO

*por medio de la cual se expiden normas para dotar al Estado colombiano de los instrumentos que permitan desarrollar los Derechos y Garantías en Salud Integral, Rehabilitación e Integración Social a las personas con discapacidad mental, física y/o sensorial en Estado de Indefensión y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El objeto de la presente ley es dotar al Estado colombiano de los instrumentos que permitan desarrollar las garantías y los derechos constitucionales y legales en salud integral y rehabilitación, a las personas que por su condición mental, física y/o sensorial se encuentran en estado de indefensión.

Artículo 2°. Para efectos de la presente ley y para otorgar las prestaciones económicas y/o asistenciales a que tiene derecho la persona afectada, se establece el alcance de los siguientes conceptos, con base en el manual único de calificación de invalidez.

– **Deficiencia:** Es toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica mental, fisiológica o anatómica.

– **Discapacidad:** Es toda restricción o ausencia debida a una deficiencia de la capacidad de realizar una actividad en la forma y dentro del margen que se considera normal para el ser humano en su contexto social.

Refleja la consecuencia de la deficiencia en el rendimiento funcional de la actividad cotidiana de la persona, en la ejecución de tareas, aptitudes y conducta.

Puede ser transitoria o definitiva, reversible o irreversible, progresiva o regresiva.

– **Minusvalía:** Es una situación desventajosa para una persona determinada, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad. Es por tanto la pérdida o limitación de las oportunidades para participar de la vida en comunidad con los demás.

Los criterios de valoración utilizados para la discapacidad y minusvalía son los de severidad o gravedad referidos al grado de restricción de la capacidad funcional de las personas en su vida cotidiana y el pronóstico, referido a las posibilidades de desarrollo, mantenimiento o deterioro de potencialidades.

– **Trastorno mental:** Según la clasificación internacional de las enfermedades, se define como la presencia de un comportamiento o de un grupo de síntomas identificables en la práctica clínica que, en la mayoría de los casos, se acompaña de malestar o interfieren con la actividad del individuo.

– **Indefensión:** Estado de deficiencia, discapacidad y/o minusvalía personal por circunstancias psicopatológicas internas al sujeto o externas a él.

– **Persona con discapacidad mental, física y/o sensorial en estado de indefensión:** Situación de desventaja manifiesta en que la persona se encuentra como consecuencia de una deficiencia o discapacidad de carácter mental, físico

y/o sensorial de cualquier causa que limite o impida el rol social considerado habitual para su edad y sexo, reforzado por los factores sociales (estigmatización, barreras jurídicas, situación socioeconómica, abandono, etc.) que le impiden y limitan el acceso a los servicios sociales que están a disposición de los demás ciudadanos.

– **Rehabilitación:** Es la combinación de conocimientos y técnicas interdisciplinarias susceptibles de mejorar el pronóstico funcional; comprende el conjunto organizado de actividades, procedimientos e intervenciones tendientes a desarrollar, mejorar, mantener o restaurar la capacidad funcional física, Psicológica, mental o social, previniendo, modificando, aminorando o desapareciendo las consecuencias de la edad, la enfermedad o los accidentes que puedan reducir o alterar la capacidad funcional de las personas para desempeñarse adecuadamente en su ambiente físico, familiar, social y laboral.

Artículo 3°. La determinación de la condición de la persona con deficiencia mental, física y/o sensorial en estado de indefensión requerirá de una valoración de carácter integral realizada por un grupo interdisciplinario de profesionales del sistema social en salud.

Artículo 4°. Toda persona con deficiencia mental, física y/o sensorial en riesgo grave de hacerse daño así mismo o a los demás, que por indicación médica deba ser sometida a internamiento psiquiátrico, pero no esté en capacidad de prestar consentimiento libre, tendrá derecho a:

- Una evaluación psiquiátrica y psicosocial

- En caso de contradicción en la orden de hospitalización, ser sometido a revisión por la Comisión Nacional de Defensa de los Derechos del Enfermo Mental y del interdicto.

-Que antes de diez (10) días hábiles, sea definida su posibilidad de egreso mediante concepto psiquiátrico si el tratante no lo hubiere hecho.

Parágrafo. El Estado será responsable de las personas que padeciendo una enfermedad mental hayan cometido un delito y que estando sometidas a medida de aseguramiento, carezcan de medios económicos o protección familiar y que en concepto de los jueces y médicos deban ser internadas.

Los beneficios de esta disposición se hacen extensivos a los pacientes que ostenten la condición de inimputabilidad.

Artículo 5°. Toda persona cabeza de familia con deficiencia mental, física y/o sensorial en estado de indefensión, tendrá derecho a que el Estado le brinde las condiciones necesarias para garantizar la sostenibilidad básica de su núcleo familiar.

Artículo 6°. El Estado garantizará y proveerá los recursos para la promoción, prevención, atención, tratamiento farmacológico, rehabilitación psicosocial, familiar y laboral de las personas con deficiencia mental, física y/o sensorial en estado de indefensión.

Artículo 7°. Créase el Fondo de Atención a la Discapacidad y Rehabilitación de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 23 del Decreto 1283 de 1996.

Artículo 8°. *Objeto del Fondo-Cuenta.* Cofinanciar subsidiaria y complementariamente los programas, incluidos en los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales de atención de la discapacidad y la rehabilitación e integración social de la población de cualquier edad con discapacidad moderada o severa definitiva por cualquier causa incluidas las comunes físicas, sensoriales o mentales.

Artículo 9°. *Recursos del Fondo de Atención a la Discapacidad y Rehabilitación.* El Fondo de Atención a la Discapacidad y Rehabilitación contará con los siguientes recursos:

a) Un aporte del Presupuesto Nacional de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 361/97, en los términos establecidos en el artículo 221 de la Ley 100/93;

b) El 1.5% de los recursos provenientes del impuesto social a la armas, las municiones y los explosivos dispuesto en el artículo 224 de la Ley 100/93 y en los artículos 23 y 27 del Decreto 1283/96;

c) El 2% dispuesto en el numeral 6 del artículo 64 de la Ley 383 del 10 de julio de 1997;

d) El 10% de lo dispuesto en el literal a) y el 0.5% de lo dispuesto en el literal b) del Decreto 1295 de 1994, para la rehabilitación e integración social de las personas con discapacidad por enfermedad común;

e) El 2.0% de las primas emitidas correspondientes a los recursos del Fonsat, artículos 31 y 32 del Decreto 1283/96;

f) Aportes y donaciones en dinero o en especies de personas naturales y/o jurídicas nacionales o extranjeras;

g) A los recursos anteriores se adicionarán los provenientes del impuesto con el que se gravarán los contratos que se suscriban con las entidades públicas, así:

Valor de los contratos en salarios Mínimos	Tasa del Impuesto sobre el valor total del contrato (por mil)
Entre 100 y 211	1.0
212 y 422	1.5
más de 423	2.0

Artículo 10. Estos recursos se girarán directamente a los Fondos Locales de Salud de los municipios y distritos, una vez aprobados los proyectos por las Direcciones Seccionales o Secretaría de Salud de los respectivos departamentos bajo la asesoría, supervisión y control de la Dirección General de Desarrollo de Servicios del Ministerio de Salud.

Artículo 11. La superintendencia Nacional de Salud, los responsables del Sistema de Seguridad Social, el Ministerio de Público y la Contraloría General de la República garantizarán el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 12. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Nelly Moreno Rojas,*  
Representante Cámara Bogotá.  
*Manuel de Jesús Berrío Torres*  
Representante Cámara  
Departamento de Bolívar.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

El proyecto de ley *por medio de la cual se expiden normas para dotar al Estado colombiano de los instrumentos que permitan desarrollar los derechos y garantías en salud integral, rehabilitación e integración social a las personas con discapacidad mental, física y/o sensorial en estado de indefensión y se dictan otras disposiciones*, busca otorgar algunos beneficios en Salud Integral a las personas con discapacidad mental, física y/o sensorial en estado de indefensión, permitiendo ampliar y precisar el alcance de algunos conceptos con base en el “Manual Único de Calificación de Invalidez”, buscando resolver necesidades a este sector de nuestra población que tanto requiere del apoyo del Estado, facilitándoles el acceso a programas de rehabilitación y su reinserción socio-familiar.

El problema de discapacidad/minusvalía, es un problema de salud pública de proporciones crecientes, la población con trastornos mentales, problemas físicos y/o sensoriales, cada día se incrementa más debido a la tendencia de la violencia generalizada y al desarrollo socio, económico, político, técnico y demográfico sin una planeación adecuada.

*El marco filosófico* que ha venido orientando las acciones para la atención de las personas con discapacidad y minusvalía, se basa en el principio mediante el cual “Todos los seres humanos nacen libre e iguales en dignidad y derechos”.

Las personas con trastorno mental son consideradas discapacitadas, teniendo en cuenta que la pérdida o anormalidad de su función psicológica y mental, genera una restricción de la capacidad de realizar una actividad en la forma y dentro del margen de rendimiento funcional normal de un ser humano en su contexto social.

Históricamente, nuestra formación social ha presentado problemas de inequidad y falta de acceso a los servicios sociales y de salud, lo mismo que una precaria protección social para los estratos pobres de la población.

Las personas con discapacidad y que requieren de una atención permanente, limitan productivamente a otra con su capacidad normal, por lo tanto el problema se duplica socialmente.

En la actualidad, una madre con un menor con discapacidad que no tenga recursos para atenderlo se obliga a abandonarlo para que reciba atención por parte del ICBF, que le pueda brindar sólo un cuidado mínimo para su rehabilitación; a los adultos los encontramos encerrados con su madre o con sus familiares cercanos, cuando no los tienen viviendo de la caridad pública o tirados en la calle; y las personas con trastorno mental, las encontramos afectando la tranquilidad pública en la calle o desde su hogar, convirtiéndose eso en problema de salud pública.

#### Aspecto jurídico

Primero: El Gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango, lanzó el **Plan Nacional de Atención a las personas con Discapacidad 1999-2002**, en cumplimiento de sus compromisos señalados en las “Bases del Plan de Desarrollo” Titulado “Cambio para construir la Paz”. Este plan Nacional de Atención a las personas con Discapacidad física, mental y/o sensorial se encuentra inserto en el artículo 8° punto 4.2 del Plan Nacional de Desarrollo.

Se hace necesario, dotar de mejores instrumentos al Estado para lograr la articulación del conjunto de recursos humanos, técnicos y financieros para la atención integral de las personas con discapacidad mental, física y/o sensorial, para que pueda cumplir con las reglas del servicio público de salud consagradas en el artículo 153 de la Ley 100 de 1993; y cumplir con los objetivos de coordinación, planificación, evaluación y seguimiento del Sistema Nacional de Rehabilitación (Decreto 2358 de 1998), mediante acciones multisectoriales derivadas del enfoque global de la discapacidad.

Segundo. Aunque la Ley 100 sólo establezca la atención de urgencias siquiátricas dentro de los servicios contemplados en el Plan de Salud Subsidiado, se pueden definir los criterios para la aplicación integral de los beneficios contemplados en la norma, para los casos relacionados con la calificación de la discapacidad o trastorno mental, la invalidez o minusvalía; y las acciones de promoción, prevención, diagnóstico y tratamiento terapéutico requeridas para el desarrollo y rehabilitación de la capacidad funcional de las personas.

De igual forma en la misma Ley 100, se puede garantizar la aplicación al Sistema de Seguridad Social en Salud a la población con discapacidad mental, física y/o Sensorial en estado de indefensión, determinando en cada dirección territorial la carga de la discapacidad las acciones de calidad costo, efectivas para la prevención de la discapacidad y la rehabilitación de las personas.

Tercero. La Ley 60/93, Ley 100/93 entre otras, no hace énfasis en las personas en el rango entre los 18 y 59 años de edad por contingencia o abandono de esta población discapacitada; la propuesta no debe ser sólo para unas cuantas personas con trastorno mental en estado de indefensión, sino para toda persona con discapacidad leve, moderada y severa, transitoria y definitiva; es necesario abordar el problema más ampliamente, más aun cuando nos damos cuenta que según los estudios hechos, la población más afectada con discapacidad se encuentra entre el rango de 15 a 59 años con el 60.3% (1.423.080 personas) y más grave aun en los estratos 1, 2 y 3 donde no hay una ayuda adecuada que contribuya a solucionar total o parcialmente el problema.

Por otra parte, al aprobar esta ley se está dando cumplimiento al artículo 13 de la Constitución Nacional, sobre los derechos fundamentales para las personas con discapacidad, asignándole al Estado colombiano la función de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad o indefensión manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Así mismo, en el artículo 47 reza que el Estado adelantará un política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se les prestará la atención especializada que requieran. Y en el artículo 49, se garantiza a toda la población el acceso a los servicios públicos de salud, los cuales se organizarán en forma descentralizada por niveles de atención y con participación de la comunidad.

Tomando en consideración el artículo 47 de la C. N., señala en igualdad de condiciones, la prevalencia en cuanto a derecho se refiere de la atención a los disminuidos físicos, mental y sensorial. Por lo cual se hace necesario en la modificación de este proyecto de ley, que existan las mismas garantías para cada caso, en especial en concordancia con los artículos 13 y 49 de la C. N., tomando como referencia la naturaleza de estos tratamientos, se hace necesario focalizar los principios administrativos recogidos en la Ley 100 de 1993, que emana el

artículo 48 C. N., tales como el de universalidad, integración, unidad y en fin, todos los que por sustracción de materia garantiza la dignidad humana.

Como principio de eficacia, eficiencia y economía propongo que exista unidad en los proyectos de esta naturaleza, puesto que conociendo la Ley 361 de 1997 encontramos que solamente se hace referencia a la discapacidad física, claro está que se le abona el primer espacio jurídico conseguido en aras de desarrollar la protección a los discapacitados; la acumulación en esta iniciativa nos brinda una mejor aplicación de las normas que regulen la discapacidad, en este proyecto se pone un marco motivado sobre la problemática de la salud mental, pero se desconoce el nuevo de la salud sensorial.

Como toda ley está sujeta a un control constitucional, se hace necesario tomar en consideración la garantía del principio de igualdad (artículo 13 C. N.)

Hago énfasis en este sentido ya que es de conocimiento amplio que en algunas leyes y en el caso especial la Ley 100 de 1993 por falta de claridad y precisión han sido largamente vulneradas a través de acciones de tutelas y en el caso extensivo tenemos las que se han realizado de manera directa contra el ISS y otras instituciones.

Para las personas cabeza de familia (hombre o mujer) se hace necesario también una atención especial con fundamento a que ellos ejercen la patria potestad sobre el menor; con relación a que nuestra Constitución en el artículo 5° expresa su protección a la familia como núcleo fundamental de la sociedad, amparando a la vez el artículo 44 C.P.N. y la Ley 12 de 1991 y el Código del Menor. Decreto-ley 2737 de 1989.

El Decreto número 2737 de noviembre de 1989, por el cual se expide el Código del Menor, que en su título séptimo, capítulo primero, desarrolla lo pertinente al menor que presenta deficiencia física, mental y sensorial; y en su capítulo segundo crea el Comité Nacional para la protección del menor deficiente, le asigna funciones y le exige en su artículo 231 a los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar, el establecer programas de prevención, tratamiento, educación especial y rehabilitación para los menores deficientes que de acuerdo con la ley se hallen inscritos en las mismas, destinando en su presupuesto prioritariamente los recursos necesarios.

Cuarto. La Ley 361 de 1997, emanada del Congreso como reguladora (literal a), artículo 152 C. N.) de los derechos y deberes fundamentales de las personas con limitación (discapacidad y minusvalía) y de los procedimientos y recursos para su protección, la rehabilitación e integración social, no previó los recursos de inversión social para el cumplimiento de las competencias y responsabilidades estatales.

Con relación al principio de igualdad, la Corte Constitucional ha sostenido que este es un objetivo real y no formal, superando así el concepto de la generalidad abstracta por el de generalidad concreta. Sólo se autoriza con este concepto un trato diferencial si está razonablemente justificado. Por ello para corregir desigualdades de hecho, se encarga el Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (Sentencia C-221 de 1992, Magistrado doctor Alejandro Martínez Caballero).

En cuanto a la extensión del derecho prestacional la Sentencia T-204 de 1994, M. P. doctor Alejandro Martínez Caballero aclara que las prestaciones asistenciales necesarias, éstas deben entenderse no solamente como derrota de la enfermedad, sino además como el tratamiento requerido para evitar algunas etapas de la enfermedad, y secuelas, aunque no se llegue a la curación total.

De allí que el acuerdo número 74/97 del Consejo de Seguridad Social, amplió los beneficios del Plan Obligatorio Subsidiado con los servicios de rehabilitación funcional, para las personas de cualquier edad con deficiencia, discapacidades y minusvalías por cualquier causa.

Quinto. La Resolución 3997 de octubre 30 de 1996 en su artículo 6° establece como actividades de promoción y prevención del S.G.S.S.S., la promoción y fomento de la salud mental, el autocuidado, autoestima y manejo del estrés, la detección precoz de las enfermedades como la epilepsia y demencias o en el parágrafo 2 del mismo artículo establece que los casos positivos que arrojen las actividades correspondientes para su tratamiento. También el Ministerio de Salud por medio de la Resolución número 02358 de julio de 1998 adopto la política Nacional de Salud Mental, para dar respuesta a los múltiples problemas relacionados con el comportamiento y la salud mental de los colombianos, tratado como un problema prioritario de salud pública.

La Ley 60 de 1993 en los artículos 2°, 3° y 4° y la Ley 100 de 1993 en su artículo 152, establecen la atención integral en salud. La cual incluye los procesos de educación, información y fomento, promoción de la salud y prevención, diagnóstico, tratamiento de la enfermedad y la rehabilitación.

De acuerdo a los artículos 2°, 3°, 4° y 5° de la Ley 60 la prestación de estos servicios son de competencia municipal, departamental, distrital y nacional, y es deber garantizarlos directamente o a través de contratos con entidades oficiales o privadas, teniendo en cuenta los principios de complementariedad y subsidiariedad.

En este período se desarrollaron por parte del sector salud actos legislativos que aún tienen vigencia tales como la Resolución número 14861 de 1985 del Ministerio de Salud.

Sobre protección, seguridad y bienestar de las personas en el ambiente y en especial de los minusválidos.

– **Políticas Internacionales.** La 1ª conferencia interamericana de Seguridad Social señaló la importancia socio-económica de la rehabilitación y desde entonces se ha convertido en uno de los mejores medios con que cuenta la Seguridad Social para efectuar la protección integral del ser humano. Al considerar la rehabilitación en su aspecto social como un derecho, se establece que todo proceso de rehabilitación realizado por la Seguridad Social deberá tener un carácter integral, lo que significa no sólo la rehabilitación física sino la funcional así como **la readaptación psicosocial y laboral de los beneficiarios.**

La Declaración de Cartagena de Indias sobre Políticas Integrales para las personas con discapacidad en Iberoamérica, define como principios rectores la Universalidad, la Normatividad y la Democratización.

La Declaración de Caracas (1990) instó a los Ministerios de Salud, Justicia, a los Parlamentos, los Sistemas de Seguridad y otros prestadores de servicios, las organizaciones profesionales, las asociaciones de usuarios, universidades y otros centros de capacitación y a los medios de comunicación a que apoyen la reestructuración de la atención psiquiátrica y aseguren su exitoso desarrollo.

Sexto. El artículo 153 numeral 3 de la Ley 100 incluye la rehabilitación como una fase del proceso de atención integral en salud; en el artículo 156 literal j) se plantea que con el objeto de asegurar el ingreso de toda la población al Sistema de Seguridad Social en condiciones equitativas, **existirá un régimen subsidiado para los más pobres y vulnerables, que se financiará con aportes fiscales de la Nación, de los departamentos, los distritos y los municipios,** el fondo de solidaridad y garantía y de los recursos de los afiliados en la medida de su capacidad.

En el artículo 157 numeral 2, se define a los afiliados al Sistema mediante el Régimen Subsidiado como la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana, dando particular importancia entre otros a los menores en situación irregular, los enfermos de Hansen, las personas mayores de 65 años y los discapacitados.

A pesar de la legislación existente, la cual se considera muy amplia y adecuada, el problema continúa aumentando y las condiciones de las personas con discapacidad no han mejorado de acuerdo con lo esperado encontrándose un amplio porcentaje de esta población marginada de los procesos y servicios sociales, culturales, educativos y laborales.

En concordancia con el nuevo modelo de prestación de servicios del sector salud, las acciones de prevención primaria, secundaria y terciaria propios de la rehabilitación, dirigido a la población en riesgo y con discapacidad o trastorno mental, estarán integrados en cada uno de los planes de beneficios del sistema de seguridad social en salud.

Son muchas las razones para que esto suceda, ya han sido discutidas, analizadas y criticadas en diferentes foros: conciencia y voluntad política insuficientes; recursos escasos e inadecuados y persistencia de creencias, actitudes y prácticas intolerantes, negativas y excluyentes de la población con discapacidades.

Las redes de apoyo social son elementos de protección de la salud. El estudio de Salud Mental demostró que estas están fallando en el país, como consecuencia de las modificaciones introducidas en las relaciones por fenómenos como violencia, urbanización, nuclearización de la familia, condiciones de trabajo, etc. Lo cual conlleva graves consecuencias para la salud mental y el bienestar general de la población.

La OMS, ha estimado que si se contara con un servicio eficaz de atención primaria en salud, podrían prevenirse cerca de la tercera parte de todos los casos de discapacidad (1.400.000 estimados para Colombia) y sería posible evitar entre el 15 y el 20% (84.000).

A los organismos del nivel municipal, ejecutar políticas, según el artículo 36 de la Ley 60 de 1993, les compete “realizar las acciones de fomento de salud, prevención de la enfermedad, asegurar y financiar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del primer nivel de atención de la salud de la comunidad”. A los departamentos y a los distritos les compete “garantizar la operación de la Red de Servicios y el sistema de referencia y contrarreferencia de pacientes entre todos los niveles de atención (Decreto 1298 de 1994, artículo 34 numeral 8°, artículo 35 numeral 6°).

Las personas con discapacidades físicas, mentales y sensoriales de cualquier grupo de edad, tienen pleno derecho al acceso a los servicios de rehabilitación integral, en todas las opciones que ofrece el Sistema de Seguridad Social.

No obstante, la cobertura actual del Sistema de Seguridad Social Integral (22.000.000 de personas) deja todavía por fuera de él a las dos terceras partes de la población del país, ya que el régimen subsidiado sólo cubre a 6.000.000 de personas.

Esto sin considerar el crecimiento geométrico de la situación de discapacidad por las inequidades socioeconómicas, los desastres, el desarraigo y el desplazamiento masivo, las minas antipersonales, entre otros, que afectan a los autores directos e indirectos de la guerra recrudescida del último cuatrienio, los jóvenes miembros de las fuerzas armadas, de la guerrilla, de los paramilitares, reinsertados y por reinsertar, los jóvenes en pandilla urbana y rural, los mutilados, ciegos, sordos y con traumas emocionales ellos y sus familias, que aún no se han cuantificado en términos de capital humano, a los que el Estado debe ofrecer: **protección, rehabilitación y promoción en su camino a la reconciliación y a la construcción de una vida digna para todos los colombianos.**

Las Responsabilidades Estatales consignadas en los artículos 13 y 47 de la C. N., son indelegables en la medida que las personas entre 18 y 60 años de edad, con discapacidad definitiva entre moderada y severa, abandonadas, solas, no tienen trabajo ni posibilidades de satisfacer por sí mismas sus necesidades de afecto, vivienda, rehabilitación y cuidado mínimo que requieren.

Tomando en consideración y realizando una evaluación integral de los mecanismos de financiación, considero viable la creación de un fondo-cuenta que pueda cubrir una amplia proporción de la población discapacitada en los términos ya enfocados, sabiendo que:

a) El Estado no tiene disponibilidad presupuestal con los recursos corrientes, para financiar directa, subsidiaria ni complementariamente las alternativas de atención a la discapacidad y de rehabilitación e integración social en el país;

b) El 2% del IVA Social, propuesto en el artículo 13 del texto original del proyecto 110/98 Cámara, según lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 64 de la Ley 383 de junio de 1997, hace referencia a que estos recursos están destinados específicamente para atender la población (tercera edad y niños) de escasos recursos (11.000.000) y que no se encuentre en un régimen subsidiado y requieran de atención en programas de discapacidad (2.596.000 aproximadamente).

La necesidad de tener en nuestro medio una ley que beneficie a las personas con trastorno significa el poseer en términos reales un instrumento de alto valor que facilitará la articulación, engranaje y funcionamiento de los recursos estatales y privados, redes, programas, comunidades científicas, grupos familiares de apoyo, etc., que unidos bajo un objetivo común y amparados bajo un recurso legal, permitan desarrollar labores que propendan siempre por el respeto al paciente mental, el mejoramiento de su calidad de vida y el rescate de su marginamiento social.

Apreciados colegas, entregamos en su sabio corazón el Proyecto de ley “por medio de la cual se expiden normas para dotar al Estado colombiano de los

instrumentos que permitan desarrollar los derechos y garantías en salud integral, rehabilitación e integración social a las personas con discapacidad mental, física y/o sensorial en estado de indefensión y se dictan otras disposiciones”, esperamos contar con su apoyo.

Cordialmente,

*Nelly Moreno Rojas,*

Representante a la Cámara Bogotá.

*Manuel de Jesús Berrío Torres,*

Representante a la Cámara departamento de Bolívar.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 13 de septiembre de 2000

Señor Presidente

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 86 de 2000 Senado, “por medio de la cual se expiden normas para dotar al Estado colombiano de los instrumentos que permitan desarrollar los derechos y garantías en salud integral, rehabilitación e integración social a las personas con discapacidad mental, física y/o sensorial en estado de indefensión y se dictan otras disposiciones”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

*Manuel Enríquez Rosero,*

Secretario General honorable Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

13 de septiembre de 2000.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima, copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

Cúmplase.

El Presidente,

*Mario Uribe Escobar.*

El Secretario General,

*Manuel Enríquez Rosero.*

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 58 DE 2000 SENADO

*por la cual se reforma la Ley 131 de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones.*

En cumplimiento del encargo conferido, al designarme como ponente del Proyecto de ley número 58 de 2000, Senado, procedo a presentar informe de ponencia favorable para estudio, debate y aprobación respectiva de la iniciativa radicada por el honorable Senador José Renán Trujillo García.

#### I. Antecedente de la revocatoria del mandato

a) En la Constitución de 1886. Democracia Representativa;

b) Proyectos de acto legislativo anteriores a la Constitución de 1991, que intentaron consagrar la responsabilidad política del elegido en la Constitución de 1886.

1. El Proyecto de Acto Legislativo número 129 de 1970 sobre la “Revocabilidad del Mandato Electoral”.

2. El Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 1974, por la cual se modifican los artículos 2°, 105 y 179 de la Constitución Nacional.

#### II. La democracia participativa radica en la soberanía del pueblo.

Países donde se aplica la revocatoria del mandato.

#### III. Antecedentes de la revocatoria del mandato en la Asamblea Nacional Constituyente.

#### IV. Análisis del proyecto de ley en su artículo propuesto y su respectiva exposición de motivos.

a) Naturaleza jurídica;

b) Objeto del proyecto y texto original;

c) Observaciones al proyecto y pliego de modificaciones;

d) Proposición.

#### I. Antecedentes de la revocatoria del mandato

a) En la Constitución de 1886. Democracia Representativa.

En la orientación política de la Constitución de 1886, la figura del voto programático no existió. Así se deduce de la lectura del artículo 2° de la ya derogada Constitución en el que se determinó: “La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece”.

El mandato de la Carta Política de Núñez y Caro era significativo en el sentido de vivir bajo el esquema de una democracia representativa de intermediación, lo cual equivalía a la irresponsabilidad de los representantes ante los electores, es decir, los elegidos obran según su libre criterio de servicio.

El poder de los electores era muy limitado bajo esta concepción francesa de democracia representativa, en la cual, una vez elegido el dignatario, éste desaparecía y nuevamente aparecía cuando buscaba el favor del electorado; dicha ruptura y minusvalía del elector frente al elegido fue superada por el Constituyente de 1991.

La concepción de soberanía nacional en la Constitución del 86, se expresó en forma especial en el artículo 179 donde se consagraba la irresponsabilidad de los elegidos frente a los electores, así: “El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mando al funcionario electo”, se subraya.

Al respecto, Georges Burdeau, sostiene que “al ser la Nación un ente que no puede manifestarse por sí mismo, no puede dar instrucciones a sus representantes; solamente les da el mandato de expresarla de acuerdo con el pensamiento del elegido. El elegido que no tiene que rendir cuentas a nadie, es irresponsable”.

Esta irresponsabilidad se basa en la ausencia de órdenes, excluyendo así toda posibilidad de la revocatoria del mandato, la cual proviene del mandato imperativo que sí opera en la soberanía popular.

b) Proyectos de acto legislativo anteriores a la Constitución de 1991, que intentaron consagrar la responsabilidad política del elegido en la Constitución de 1886.

1. El proyecto de Acto Legislativo número 129 de 1970 sobre la “revocabilidad del mandato electoral”.

El objetivo de este proyecto era crear la responsabilidad de los individuos de una u otra Cámara, y agregaba que el ejercicio del sufragio imponía las obligaciones de un mandato.

Esta institución también establecía que los partidos políticos inscribían ante el respectivo Tribunal de Distrito Judicial los programas electorales a cuya aplicación y desarrollo se comprometían los Senadores, Representantes, Diputados y Concejales, cuyo mandato podría revocarse por sentencia del tribunal competente, cuando fuera violado el programa así inscrito.

Se preveía que las vacancias declaradas por revocatoria del mandato popular, se llenaran con la respectiva lista de suplentes debidamente inscrita. Fue presentada por el honorable Representante José Jaramillo Giraldo.

2. El Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 1974, “por el cual se modifican los artículos 2°, 105 y 179 de la Constitución Nacional”, establecía en su artículo 55 la Revocatoria del Mandato en los siguientes términos “El mandato de todo miembro es revocable por decisión de la Corte Electoral, de acuerdo con las causales de indignidad que señalan la Constitución y la ley”.

## II. La democracia participativa radica en la soberanía del pueblo

Países donde se aplica la revocatoria del mandato.

### La democracia participativa y la soberanía popular

La figura del voto programático constituye figura novedosa en la historia del Derecho Constitucional Comparado.

Previo a la Revolución Francesa de 1789, el filósofo empírico Jhon Locke, sostenía: “... que según las leyes de la naturaleza y la razón, el pueblo era la fuente y el asiento del poder de la sociedad y del Estado. Tanto el trono como el Parlamento estaban sometidos a él y le debían rendir cuentas”.

Continuaba: “la legislatura no es más que una delegación del pueblo, que tiene derecho a quitarla o variarla cuando actúe contrariamente a su mandato, si los representantes violan la confianza depositada por el pueblo, este tiene siempre derecho a exigir una nueva forma”.

A la pregunta: ¿Quién debe ser el juez cuando el príncipe o el cuerpo legislativo actúen de forma contraria a los que se les ha conferido? Locke replicaba sin vacilación “el pueblo será el juez”.

Al revisar las constituciones del mundo, se encuentra que la revocatoria del mandato, tiene poca vigencia, con ciertas excepciones:

#### En los Estados Unidos de América

El “recall” es el procedimiento de revocación existente en los Estados Unidos de América. Se ejercita presentando requerimiento al funcionario que ha perdido la confianza o la estima del pueblo, invitándolo a que dimita.

Si el cuestionado no dimite, se realiza una votación para designar a su sustituto, pudiendo presentarse a reelección el mismo funcionario revocado. Si es reelegido, continúa. De lo contrario, cesa en sus funciones.

El “recall” puede afectar a funcionarios políticos, judiciales y, más frecuentemente, a los administrativos.

– La institución de la figura del “recall”, en los Estados Unidos a pesar de no estar consagrada constitucionalmente, se manifiesta como un derecho inalienable del pueblo de separar a los funcionarios públicos cuando éstos dejen de inspirarle confianza (como ocurre con los jueces elegidos popularmente).

El “recall” es aplicado en los Estados de: Arizona, Colorado, Nevada, Washington, Michigan, Kansas, North Dakota, Wisconsin, Alaska, Oregon, Montana, Georgia, Luisiana y California.

#### En Suiza

En algunos cantones suizos existe la facultad de provocar una votación popular que decida acerca de la disolución de una Cámara, la cual, en caso de prosperar el referéndum, deberá cesar en sus funciones antes de cumplir su período legal.

#### En Alemania

La Constitución de Weimar previó que el presidente del Reich podía ser destituido antes de la expiración de su mandato, a instancia del Reichstag, mediante votación popular. Si la votación rechazaba la destitución, el presidente se consideraba reelegido, y como consecuencia, el Reichstag quedaba disuelto. Esta disposición tuvo resonancia en la mayoría de las Constituciones de la época.

#### En la Unión Soviética

La Constitución soviética de 1936 disponía que “todo diputado tiene la obligación de rendir cuentas a los electores de su trabajo y del trabajo del Soviet de diputados y puede ser revocado en cualquier momento, por decisión de la mayoría de sus electores”.

## III. Antecedentes de la revocatoria del mandato en la Asamblea Nacional Constituyente

Los siguientes son algunos proyectos presentados a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 para fortalecer la democracia participativa, especialmente en materia de voto programático y revocatoria del mandato. Veamos las principales iniciativas:

a) El Constituyente Carlos Holmes Trujillo García presentó la novísima figura constitucional del voto programático como vehículo para la materialización de la revocatoria del mandato.

El aludido proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia es el número 54, que en su artículo 4° establecía:

“**Artículo 4°. Artículo nuevo.** *Del voto programático.*

El que sufraga o elige a funcionarios investidos de autoridad política, salvo al Presidente de la República, impone por mandato al elegido, el programa que presentó como candidato.

La ley reglamentará el ejercicio del voto programático y determinará el ámbito de su aplicación.”

Asimismo en su artículo 5° señaló que procedía la revocatoria del mandato en los siguientes términos:

“**Artículo 5°. Artículo nuevo.** *De la Revocatoria del mandato.*

El mandato conferido en virtud del voto programático es revocable por incumplimiento. La ley determinará lo concerniente a su revocatoria”.

b) De igual manera se presentaron otras propuestas como la del delegado Guillermo Plazas Alcid, que señalaban:

“**Artículo 31.** Todos los mandatos conferidos mediante elección popular serán revocables”.

“**Artículo 104.** El sufragio se ejerce como función constitucional. Los electores imponen obligaciones al elegido y le confieren mandato”.

c) Otros delegatarios que coincidieron en la necesidad constitucional de consagrar la Revocatoria del mandato fueron: María Teresa Garcés Lloreda (Proyecto de Acto Reformatorio número 13); Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política número 84 de los Delegatarios Horacio Serpa, Guillermo Perry, Eduardo Verano; el Proyecto de Acto Reformatorio número 7 delegado de la Constitución Política de Colombia en esta materia.

Estas reiteradas propuestas del voto programático y la revocatoria del mandato presentadas a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, con el fin de revocar el mandato a todos los funcionarios públicos por elección popular, entre los cuales se hallaban los Congresistas, excluyendo siempre al Presidente de la República, se hizo realidad en el artículo 103 de la Carta Política. Veamos:

La consagración constitucional de la revocatoria del mandato en la Constitución del 91 fue plasmada en el artículo 103 del Título IV

“De la Participación Democrática y de los Partidos Políticos”:

“**Artículo 103.** Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto... y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará” (se subraya).

d) En la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente, se retiró esta figura de la Revocatoria del mandato.

En el marco de la descentralización política y en punto a los departamentos se incluyó la posibilidad de revocar el mandato para los diputados.

En esta misma Comisión, se presentó en la ponencia sobre municipios la propuesta del voto programático por los delegatarios Carlos Holmes Trujillo y Héctor Pineda; esta iniciativa se fundaba en el propósito de modernizar y fortalecer la vida política de los entes locales, otorgando mayor poder decisorio al pueblo al momento de elegir su dignatario y asegurando así el cumplimiento de las promesas de campaña, imponiéndole el mandato a cumplir, o de lo contrario correrá el riesgo político de ser sancionado por el pueblo elector con la revocatoria del mandato.

## IV. Análisis del Proyecto de ley número 139 de 1999 Senado

### a) Naturaleza jurídica del Proyecto de ley

Tiene carácter de ley estatutaria de acuerdo con los artículos 152 y 153 de la Constitución Política, razón por la cual debe reunir para su trámite los requisitos de aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, dentro de una misma legislatura y tener previo control de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional;

### b) Objeto del proyecto y texto original

Reformar el procedimiento para la revocatoria del mandato, modificando el artículo 11 de la Ley 131 de 1994, en punto a que “Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la MITAD MAS UNO de los votos de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sean inferior al 60% de la votación

registrada el día en que se eligió el mandatario, ESTANDO HABILITADAS PARA VOTAR TODAS LAS PERSONAS INSCRITAS EN EL RESPECTIVO CENSO ELECTORAL” (lo que está en mayúscula es la modificación propuesta por el honorable Senador José Renán Trujillo).

La suscrita ponente comparte los argumentos presentados por el autor de esta iniciativa en el sentido de la necesidad de modificar algunos aspectos de la Ley 131 de 1994, pues el procedimiento en ella señalado para revocar el mandato de los mandatarios seccionales hace nugatoria la misma iniciativa.

En efecto, la Ley 131 de 1994, establece que la revocatoria procede sólo si ésta es aprobada por un mínimo del 60% de los votos, hecho que contradice, sin justificación constitucional, la regla general de la mayoría simple y que otorga a una minoría la posibilidad de impedir un pronunciamiento de la mayoría en ejercicio de su derecho constitucional a controlar el desempeño de los funcionarios elegidos y que además convierte en inoperante el mecanismo de revocatoria del mandato.

En este sentido, la modificación propuesta en el sentido de que la revocatoria se entienda aprobada con la mitad más uno de los votos, es de recibo para la ponente. Sin embargo no se comparte la propuesta en el sentido de habilitar a votar la revocatoria a “todas las personas inscritas en el respectivo censo electoral” por las razones que expresó la Corte Constitucional en sentencia C180/94, al definir que en el caso del voto programático quien impone mandato es quien vota y por lo tanto es el elector quien puede revocar el mandato que ha conferido. La Corte expresó al respecto lo siguiente:

**“Pero, en el caso del voto programático es necesario dilucidar quién impone el mandato a fin de determinar quién puede revocar a gobernadores y alcaldes.** En efecto, quien ha otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, puesto que el mandato es una relación de confianza fundada en el principio de la buena fe, por medio de la cual una persona –el mandante– logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio de otra persona –el mandatario–.

El artículo 259 constitucional, señala con claridad que **“quienes elijan gobernadores y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse”.** Esto significa que el sujeto activo de la relación de mandato son los electores activos, es decir quienes participaron en la elección del gobernante seccional puesto que son ellos –y nadie más– quienes eligieron. Son ellos –y no el conjunto del electorado– quienes impusieron entonces al elegido como mandato el programa que éste presentó al inscribirse como candidato. Por lo tanto es legítimo que en el proceso de revocatoria solamente puedan participar quienes eligieron, no así obviamente en la elección del nuevo mandatario, en la cual deben poder participar todos los ciudadanos. **La posibilidad de excluir del procedimiento de Revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes votaron, puesto que en Colombia el voto es libre; esa exclusión es simplemente el corolario del tipo de relación que, conforme al artículo 259, se establece entre gobernadores y alcaldes y quienes los eligieron, y un estímulo a la participación ciudadana**” (Sentencia C- 180/94 Corte Constitucional).

Creemos entonces que, dentro de esta interpretación, sería inconstitucional habilitar para votar la revocatoria a todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral.

Pero si se quieren remover los obstáculos procedimentales para hacer efectivo el mecanismo de la revocatoria del mandato es necesario modificar el artículo 7° de la Ley 131 de 1994, en cuanto es en este artículo donde encuentran el mayor obstáculo las aspiraciones de la ciudadanía para exigir la responsabilidad de sus mandatarios.

Requerir para iniciar el procedimiento de la revocatoria que la iniciativa sea respaldada por el 40% del total de los votos que se hubieren emitido en la respectiva elección, es un requisito exigente en extremo y que cierra desde un comienzo la posibilidad que el constituyente de 1991 quiso darle a los ciudadanos de participar activamente en el ejercicio del poder a través del mecanismo de pedir cuentas a sus mandatarios.

Por ello consideramos que la posibilidad de iniciar el procedimiento de revocatoria debe estar avalada por un número no inferior al 40% de los votos que obtuvo el elegido y no del total de los votos válidos emitidos en la respectiva elección.

#### c) Observaciones al proyecto y pliego de modificaciones

1. Me permito proponer sea retirada del artículo 11 de la Ley 131 de 1994 la expresión “ESTANDO HABILITADAS PARA VOTAR TODAS LAS PERSONAS INSCRITAS EN EL RESPECTIVO CENSO ELECTORAL”, de acuerdo con las razones antes expuestas.

2. De igual manera para hacer coherente esta ley y la reforma propuesta, es necesario también modificar el artículo 7° de la Ley 131 de 1994 en el numeral 2 en el siguiente sentido:

“7°. La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir de la posesión del respectivo mandatario.

2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado, en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido”.

#### d) Proposición

Con las modificaciones antes expuestas se propone dar primer debate al Proyecto de Ley número 58 de 2000, “por la cual se reforma la Ley 131 de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones”, junto con el pliego de modificaciones propuesto.

De la honorable Comisión Primera.

Atentamente,

*Viviane Morales Hoyos,*  
Senadora de la República.

Septiembre de 2000.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

##### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 139 DE 1999

*por la cual se reforma a la Ley 131 de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 7° de la Ley 131 de 1994 quedará así:

“**Artículo 7°.** La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan de los siguientes requisitos:

1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.

2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado, en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de los votos que obtuvo el elegido”.

Artículo 2°. El artículo 11 de la Ley 131 de 1994 quedará así:

“**Artículo 11.** Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la “MITAD MAS UNO” de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario”.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

*Viviane Morales Hoyos,*  
Senadora de la República.

Septiembre de 2000.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 176 DE 1999 CAMARA, 300 DE 2000 SENADO

*por la cual se fijan el sistema y métodos para que el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, fije las tarifas por concepto de los servicios que presta y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Congresistas:

Nos ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 176 de 1999 Cámara, 300 de 2000 Senado “por la cual se fijan el sistema y método para que el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, fijen las tarifas por concepto de los servicios que presta y se dictan otras disposiciones”, por designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del honorable Senado de la República.

#### Consideraciones generales

El proyecto de ley en estudio, es de origen gubernamental, presentado a consideración del honorable Congreso de la República, por el saliente Ministro de Educación Nacional, doctor Germán Bula Escobar.

Este proyecto de ley ya fue discutido, debatido y aprobado favorablemente, tanto en la Comisión Sexta, como en la plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

#### Justificación del proyecto

El Decreto-ley número 1211 de 1993, expedido en virtud de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 142 de la Ley 30 de 1992, reestructuró el Instituto para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, y expidió su estatuto básico.

El artículo 6° numeral 3 del mencionado decreto, dispuso:

“Son funciones de la Junta Directiva del Icfes, además de las señaladas en los artículos 26 del Decreto 1050 de 1968 y 41 de la Ley 30 de 1992, las siguientes:

Determinar las tarifas que el Icfes puede cobrar por concepto de servicios, ... etc”.

Dicho numeral fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-743 del 6 de octubre de 1999, bajo el argumento, de una extralimitación en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, pues ellas se confirieron sólo para reestructurar el Icfes, no para determinar la competencia de establecer tarifas. Por lo tanto la Junta Directiva perdió dicha facultad.

Desde su creación, el Icfes, ha venido adquiriendo nuevas funciones orientadas al constante mejoramiento de la educación en el país. La realización de las pruebas del Estado, la homologación y convalidación de estudios y títulos obtenidos en el exterior, el registro de programas académicos de educación superior, el mantenimiento del sistema nacional de información de la educación superior, y el reconocimiento de personerías jurídicas, son sólo algunas de las desarrolladas por el Instituto y se han convertido en herramientas indispensables para la gestión de este servicio público.

El Icfes, por lo tanto, como instituto descentralizado, pretende recuperar costos de los principales servicios que presta, ya que su presupuesto anual se basa en un 64% en la generación de recursos propios y el 36% restante, provenientes de aportes del Presupuesto Nacional.

De todo lo anterior se desprende, que actualmente, el Icfes, no puede recuperar los costos de los servicios que presta, por carecer de sustento legal para ello, por las razones ya mencionadas. Por ello la presentación del presente proyecto de ley, el que posee la finalidad de recuperar para el Icfes la facultad perdida en dicha materia.

#### Consideraciones constitucionales y legales

El artículo 150 de la C.P. de 1991 dice:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones.

# 12: Establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

Por su parte el artículo 338 de la Carta Política dispone:

En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de, los impuestos.

La ley, las ordenanzas y acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen las tarifas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Además la Corte Constitucional, en la misma sentencia C-473 de 1999 dispuso: “Los servicios que presta el Icfes, entre ellos el diseño y la aplicación de los exámenes de estado, la homologación y convalidación de títulos otorgados en el exterior, el diseño de pruebas especializadas para selección y evaluación de docentes por ejemplo, el estudio de solicitudes de reconocimiento y transformación de instituciones de educación superior, entre otros, son todos servicios de carácter público a los que acceden los particulares por decisión propia, cuya prestación acarrea gastos para la administración, la cual tiene la obligación de que sean óptimos y oportunos, gastos que debe tratar de recuperar, total o parcialmente, pues a ella le corresponde también lograr la autofinanciación de los mismos.

Como ponentes en el Senado, procedimos a realizar un estudio consciente y consultado del proyecto de ley, y consecuentemente a responder ponderada y equitativamente al proceso de desarrollo institucional, por lo que consideramos pertinente, primero, suprimir el aparte del literal b) del artículo 2°, referente a las reformas estatutarias, porque los estatutos constituyen el instrumento legal de ordenamiento institucional a través del cual se rigen las relaciones de sus diferentes estamentos, entre sí y con ella misma, y éste requiere de las modificaciones que le imponen los tiempos y las personas cada cierto período para la incorporación de nuevos derechos o la nacionalización y modificación del texto del articulado existente, por lo que hay que contemplar que algunas instituciones podrían no hacerlo o postergarlo para evitar la cancelación de la tarifa, pudiendo ocasionar en el tiempo contradicciones y conflictos internos institucionales, que si no se prevén, para impedir su ocurrencia, pueden ocasionar alteraciones en el ámbito universitario, que en lugar de lamentar debemos prevenir; segundo, a modificar el literal c) del artículo 2°, referente a

la expedición, modificación, y renovación de los registros para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de pregrado y posgrado por las siguientes razones: Cuando el Icfes ejerce sus funciones de evaluación para el reconocimiento y otorgamiento de personería jurídica de las instituciones privadas de educación superior y, las que se relacionan con el reconocimiento institucional como universidad, en últimas, lo hace contemplando el desarrollo institucional con la creación y desarrollo de programas académicos, lo que no debe gravarse doblemente al hacer esta, parte de la anterior etapa cuya imposición tarifaria ha sido previamente cancelada por dichas entidades, limitando el cobro, únicamente, a los programas presentados con posterioridad a las solicitudes de creación de instituciones de educación superior oficiales o al reconocimiento de personería jurídica de las instituciones privadas de educación superior.

Además por técnica legislativa consideramos conveniente modificar el título del proyecto, modificaciones de tipo formal mas no sustancial, por ejemplo, todo proyecto de ley debe encabezarse así: “Proyecto de ley por la cual y no por el cual”.

Excepto en los puntos acabados de mencionar, en todo lo demás compartimos el texto definitivo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

De lo anterior se desprende, como el proyecto de ley en estudio, además de ser conveniente, está ajustado a las disposiciones constitucionales y legales pertinentes.

Por lo tanto, proponemos a los honorables Congresistas de la Comisión Sexta del honorable Senado de la República: Dése primer debate al Proyecto de ley número 176 de 1999 Cámara, 300 de 2000 Senado, “por la cual se fijan el sistema y métodos para que el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, fijen las tarifas por concepto de los servicios que presta y se dictan otras disposiciones”, junto con el pliego de modificaciones que nos permitimos adjuntar.

Cordialmente,

*Gabriel Acosta Bendek, Esperanza Muñoz Trejos,*

Senadores Ponentes.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 176 DE 1999 CAMARA, 300 DE 2000 SENADO

*por la cual se fijan el sistema y metodos para que el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, fije las tarifas por concepto de los servicios que presta y se dictan otras disposiciones.*

El Título del Proyecto quedará así: Proyecto de ley número 176 de 1999 Cámara, 300 de 2000 Senado, “por la cual se fijan el sistema y método para que el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, fije las tarifas por concepto de los servicios que presta y se dictan otras disposiciones”.

El artículo 1° quedará igual.

El artículo 2° quedará así: El Icfes podrá cobrar por la prestación de los siguientes servicios:

a) Quedará igual;

b) Quedará así: Los estudios conducentes a la creación de instituciones de educación superior oficiales, reconocimiento de personería jurídica de las instituciones privadas de educación superior, la autorización de creación de seccionales, el reconocimiento institucionales como universidad y las modificaciones del carácter académico;

c) Quedará así: La expedición, modificación y renovación de los registros para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de pregrado y posgrado, salvo aquellos presentados dentro del trámite de creación de instituciones de educación superior oficiales y de reconocimiento de personería jurídica de instituciones privadas de educación superior;

d) Quedará igual;

e) Quedará igual;

f) Quedará igual;

g) Quedará igual;

h) Quedará igual.

Artículo 3°. Quedará igual.

Artículo 4°. Quedará igual.

Artículo 5°. Quedará igual.

Artículo 6. Quedará igual.

Artículo 7°. Quedará igual.

Artículo 8°. Quedará igual.

Cordialmente,

*Gabriel Acosta Bendek, Esperanza Muñoz Trejos,*

Senadores Ponentes.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
039 DE 1999 CAMARA, 204 DE 1999 SENADO**

*por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición  
de la situación militar.*

Doctor

MARIO URIBE

Presidente Senado de la República

E. S. D.

Señor Presidente, honorables Senadores:

Nos permitimos rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley “por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar”. La ponencia para primer debate, que estuvo, también a cargo nuestro fue presentada el 13 de junio del presente año, pero lastimosamente no fue posible debatirla en la legislación anterior, con lo cual se hubiese evitado el río de ciudadanos agolpados en el coliseo cubierto “El Campín”, buscando definir su situación militar mediante el pago de una cuota de compensación equivalente a \$300.000 pesos y no los \$78.000 pesos que fijaba este proyecto para las personas mayores de 28 años y pertenecientes a los estratos 0, 1 y 2.

En su momento consultamos con las fuerzas armadas, en el sentido de nuestra ponencia, aclarando que no era nuestra intención disminuir los ingresos que pudiesen tener por concepto del recaudo de la compensación militar, en igual forma no pretendíamos derogar la Ley 48 de 1943 ni el Decreto Reglamentario 2048, sino sólo suspender su vigencia durante seis meses, durante los cuales las instituciones militares, tendrían que poner en ejecución este proyecto y les permitiría a las personas de los estratos 0, 1 y 2, mayores de 28 años, legalizar su situación militar.

En el curso del debate en la Comisión III, muchos Senadores propusieron a los suscritos ponentes cambiar el texto aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes así: en el artículo primero cambiar el término de “seis meses” por el de “un año”. Adicionar un párrafo al mismo artículo:

Parágrafo 4°. Por una sola vez y por el término de seis meses, a partir de la vigencia de la presente ley para los estratos mencionados 0, 1 y 2 quedarán exentos del pago de la cuota de compensación las personas que se presenten a legalizar.

Este proyecto de ley tiende a solucionar la obtención de la libreta militar a una población de ciudadanos calculada en 400.000. Todos somos testigos de las dificultades que atraviesan miles de familias en vista de que alguno de sus miembros no han podido definir la situación militar, siendo víctimas, en muchas ocasiones de empleadores inescrupulosos que los emplean a salarios por debajo del mínimo legal, sin contrato alguno o seguridad social.

La libreta militar no es solamente un documento que comprueba el haber definido la situación militar, un colombiano menor de 50 años, ella es indispensable presentarla para los siguientes efectos:

- Otorgar instrumentos públicos y privados ante el Notario.
- Servir de perito o de fiador en asuntos judiciales o civiles.
- Registrar títulos profesionales y ejercer profesión.
- Celebrar contratos con cualquier entidad pública.
- Cobrar deudas del Tesoro Público.
- Ingresar a la carrera administrativa.
- Obtener la expedición del pasaporte.
- Tomar la posesión de cargos públicos o privados.
- Obtener o refrendar el pase o licencia de conducción de vehículos, automotores, aeronaves, motonaves fluviales y marítimas.
- Matricularse por primera vez en cualquier centro docente de educación superior.
- Obtener salvoconducto para el porte de armas de fuego.
- Y finalmente, se exige para vincularse laboralmente.

**Proposición**

Proponemos a la plenaria del Senado dar segundo debate al Proyecto de ley 039 de 1999 Cámara; 204 de 1999 Senado, “por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar”, con el texto del articulado aprobado en la Comisión III del Senado en primer debate.

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO POR LA COMISION TERCERA  
DEL SENADO DEL PROYECTO DE LEY 039 DE 1999 CAMARA 204  
DE 1999 SENADO**

*por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición  
de la situación militar.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército, en el término de un (1) año, contado a partir de la fecha de expedición de la presente ley, efectuará convocatorias especiales en todo el territorio nacional, para la definición de la situación militar, de los mayores de veintiocho (28) años.

Parágrafo 1°. La cuota de compensación militar con un costo de cincuenta mil pesos (\$50.000).

Parágrafo 2°. Proyecto dirigido a los estratos 0, 1 y 2. Los demás estratos pagarán las cuotas vigentes.

Parágrafo 3°. Costo sin perjuicio del valor de laminación y expedición de la tarjeta militar por un valor de veintiocho mil pesos (\$28.000).

Parágrafo 4°. Por una sola vez y por el término de seis meses, a partir de la vigencia de la presente ley para los estratos mencionados 0, 1 y 2 quedarán exentos del pago de la cuota de compensación las personas que se presenten a legalizar.

Posteriormente y hasta el final de la vigencia de la presente ley, las personas mayores de veintiocho (28) años de los estratos 0, 1 y 2 pagarán las cuotas de compensación establecidas en los párrafos primero y tercero del artículo primero.

Artículo 2°. La liquidación de la contribución pecuniaria individual que pagarán los ciudadanos que definan su situación militar mediante estas jornadas será el equivalente al veinte por ciento (20% ) del salario mínimo mensual legal vigente, el cual será cancelado por una sola vez a favor del Tesoro Nacional.

Artículo 3°. Los Distritos militares a través de la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército harán convocatorias especiales en todo el territorio nacional durante la vigencia de la presente ley y previamente a cada convocatoria realizarán programas de divulgación a través de la radio, televisión, prensa y demás mecanismos de publicidad necesarios para enterar a la población sobre lugares y fechas de convocatorias así como los requisitos exigido.

Artículo 4°. Será responsabilidad de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mantener actualizado el sistema de comunicación para agilizar la verificación por parte de la Dirección de Reclutamiento, de los datos reportados por los solicitantes y abreviar el cumplimiento de los requisitos.

Artículo 5°. Los beneficiarios de estas convocatorias serán exonerados de cualquier tipo de multa contemplada en el Decreto 2048 de 1993.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Vuestra Comisión,

*Piedad Zuccardi, José Antonio Gómez Hermida,*  
Senadores ponentes.

**CONTENIDO**

Gaceta número 393-Viernes 29 de septiembre de 2000  
SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 86 de 2000 Senado, por medio de la cual se expiden normas para dotar al Estado colombiano de los instrumentos que permitan desarrollar los Derechos y Garantías en Salud Integral, Rehabilitación e Integración Social a las personas con discapacidad mental, física y/o sensorial en Estado de Indefensión y se dictan otras disposiciones. ....	1
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 58 de 2000 Senado, por la cual se reforma la Ley 131 de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones. ....	4
Ponencia y Pliego de modificaciones para primer debate al Proyecto de ley número 176 de 1999 Cámara, 300 de 2000 Senado, por la cual se fijan el sistema y métodos para que el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, fije las tarifas por concepto de los servicios que presta y se dictan otras disposiciones. ....	6
Ponencia para segundo debate y Texto definitivo al Proyecto de ley número 039 de 1999 Cámara, 204 de 1999 Senado, por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar. ....	8