



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 76

Bogotá, D. C., jueves 18 de marzo de 2004

EDICION DE 40 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 08 DE 2004 SENADO

*por el cual se permite la reelección inmediata
de gobernadores y alcaldes.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Período del gobernador.* El inciso primero del artículo 303 de la Constitución Política quedará así:

“En cada uno de los departamento habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y podrán ser reelegidos para el período siguiente.”

Artículo 2°. *Período del alcalde.* El inciso primero del artículo 314 de la Constitución Política quedará así:

“En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del Municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y podrá ser reelegido para el período siguiente.”

Artículo 3°. El inciso tercero del artículo 323 de la Constitución Política quedará así:

La elección del Alcalde Mayor, de Concejales Distritales y de Ediles se hará en un mismo día para períodos de cuatro (4) años y el Alcalde Mayor podrá ser reelegido para el período siguiente.

Artículo 4°. *Vigencia.* Este acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Autores:

Omar Flórez Vélez, Jesús Enrique Doval, Representantes a la Cámara; Humberto Builes Correa, Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Fuimos autores del Proyecto de Acto Legislativo número 06 de septiembre de 2002 sobre reelección inmediata de Alcaldes y

Gobernadores, que se acumuló con el Acto Legislativo de la Reforma Política (Nº 01/03), sin ser aprobado los artículos de la reelección.

Presentamos este proyecto, luego de haberse aprobado el Acto legislativo número 02 de 2002, que amplió los períodos de autoridades locales de 3 a 4 años, autoría del ex Congresista Rubén Darío Quintero Villada y que también contenía en su proyecto inicial la reelección inmediata, artículo que se hundió en el trámite del mismo. Con este Proyecto de Acto Legislativo solamente se tienen que modificar los siguientes artículos de la Constitución: 303 (Gobernadores), 314 (Alcaldes) y 323 (Alcalde Bogotá), cambiando el NO por el SI, en la reelección inmediata.

La reelección inmediata, no es una posición nueva de parte nuestra, siempre la hemos defendido.

La posibilidad de reelección, no es más que un llamado a que fortalezcamos nuestros departamentos y municipios, y le demos continuidad a programas de gobierno que eligen los propios ciudadanos. En Colombia existe la reelección, para Congresistas, Diputados y Concejales.

Como también se presentará otro Proyecto de Acto Legislativo sobre la reelección del Presidente de la República, creemos coherente presentarlo nuevamente para Alcaldes y Gobernadores.

Dependiendo de la favorabilidad de la gestión del Alcalde o el Gobernador, la opinión ha respaldado en mayor o menor grado, la necesidad de permitir la reelección. Entre los expertos en el tema de descentralización y los conocedores de la realidad local, han coincidido en el precepto básico de un período de gobierno de cuatro años y premiar la gestión de los funcionarios eficientes con la figura de la reelección.

Defendemos con esta propuesta mayor continuidad, planes de desarrollo de más largo alcance, posibilidad de ejecución de obras en tiempos reales, propuestas de gobierno que puedan por buenas ser refrendadas en beneficio de quienes tomaron la decisión de elegirlos y respaldarlos.

La Reelección: el premio a la eficiencia de la gestión

La única forma de premiar la gestión de un funcionario público elegido por voto popular es apoyando su posibilidad de reelegirlo. La opción que continué su obra de gobierno, es un mensaje claro de que su labor al frente de su responsabilidad fue acertada y eficiente, es decir que

cumplió. Muchos de nosotros, fuimos alcaldes o gobernadores de elección popular y reelegidos con un intervalo, lo que evitó un gobierno con planeación a mediano plazo, ejecutorias completas y generó mayores costos para la entidad territorial.

En la gran mayoría de países donde reconocemos mayores fortalezas democráticas, la reelección es un hecho que admite la madurez democrática y premia a los funcionarios que cumplen con los objetivos por los que fueron elegidos.

Lo que significa esta posibilidad es que un funcionario haga en su primer período todo lo posible para que lo vuelvan a elegir y todo lo posible significa tener un apoyo popular que sólo se puede mantener con buena gestión y cumplimiento. La reelección para el período subsiguiente, aboliendo de la normatividad la prohibición de que un funcionario participe en política. Tomar esa decisión significa avanzar en la dirección correcta para fortalecer la democracia, como sucede en casi todos los países democráticos del mundo.

Las elecciones del Congreso, de marzo del 2002, mostró con una renovación de más del 50% de los parlamentarios y las de corporaciones públicas de octubre pasado que no es suficiente estar en el poder, para asegurar su continuidad.

Se reelige experiencia y buena gestión, se confirma unas metas y programas de gobierno con resultados, se ratifica lo bueno y se reafirma que es posible que a funcionarios eficientes se les “renueve el contrato” para que sigan con su labor en beneficio de sus comunidades. Recordamos que ya, con la Ley 741 de 2002, se hace más expedita la revocatoria de Alcaldes y Gobernadores y por este camino castigar a los ineficientes, no dejándolos terminar su período.

Es función del Congreso de la República hacer las revisiones constitucionales necesarias para brindar mayores y mejores herramientas al desarrollo del país, lo que por supuesto implica brindar los escenarios necesarios para dinamizar el desarrollo local, no podemos aplazar una decisión cuyo riesgo de no apoyarla depende de algunos intereses políticos muy válidos, pero que están alejándonos de la posibilidad de aumentar la capacidad de gobierno local y nacional.

Con el Acto Legislativo número 02 de 2002 de ampliación del período dimos el primer paso para fortalecer la gestión de nuestras entidades territoriales, el segundo será la reelección para premiar la eficiencia, tiempo para la continuidad. La prevención con la reelección inmediata, se debe superar, hoy se puede ejercer “en cuerpo ajeno” en un candidato de la “rosca” del actual mandatario, posibilitando, con la doble moral, procesos con corrupción mayor. La reelección inmediata permitirá mayor transparencia y un juego más democrático y será el pueblo quien premie o castigue su mandatario.

De los honorables Congresistas.

Omar Flórez Vélez, Jesús Enrique Doval, Representantes a la Cámara; Humberto Builes Correa, Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 16 del mes de marzo del año 2004 se radicó en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 08, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Humberto Builes Correa*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2004 Senado, *por el cual se permite la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes*, 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 acto legislativo, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de acto legislativo de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese 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,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 09 DE 2004
SENADO**

por el cual se reforma el artículo 176 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 0,82 por ciento de la población nacional o fracción mayor del 0,41 por ciento de la población nacional que resida en la respectiva circunscripción, por encima del 0,82 por ciento inicial.

Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior.

Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes”.

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

De los honorables Congresistas,

Claudia Blum de Barberi,

Senadora de la República.

Jairo Clopatofsky Ghisays, Mauricio Pimiento, Humberto Builes, Gina María Parody, Oscar Iván Zuluaga, siguen firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Desde hace varios años se ha venido analizando en el país y en el seno del mismo Congreso la posibilidad de reducir o congelar el tamaño del cuerpo legislativo. Por razones fiscales o políticas, las distintas iniciativas han planteado fórmulas diversas, encaminadas a modificar la definición constitucional que desde 1991 ha establecido la existencia en el país de un Senado con una integración fija de 102 miembros, y una Cámara que puede variar de acuerdo con el incremento poblacional. El presente proyecto de Acto Legislativo plantea una fórmula de congelación que sirva de punto de partida para discutir nuevamente este tema con miras a que en el largo plazo se evite un incremento excesivo del tamaño del Congreso.

1. La integración actual de la Cámara de Representantes

Actualmente la integración de la Cámara de Representantes está definida en el artículo 176 de la Constitución, en los siguientes términos:

“Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.

Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes”.

De acuerdo con esta regla constitucional, en el siguiente cuadro aparece el cálculo del número de Representantes por departamento y Distrito Capital existente actualmente en el país:

Cámara calculada con censo de 1985

| | |
|-----------------------------|------------|
| CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL | 161 |
| ESPECIALES | 5 |
| TOTAL CAMARA | 166 |
| TOTAL SENADO | 102 |
| TOTAL CONGRESO | 268 |

| | Censo 1985 (C) | Curules fijas (D) | Población que excede los primeros 250.000 (E)=(C)-(A) | (F) Curules asignadas por cada 250.000 que caben en (E) | Población sobrante (E)-(F) *250.000 | (G) Curules adicionales por fracción mayor 125.000 | Total curules (D)+(F)+(G) |
|-----------------------|-------------------|-------------------|---|---|-------------------------------------|--|---------------------------|
| Total Nacional | 30,062,198 | | | | | | |
| Amazonas | 39,937 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Antioquia | 4,067,664 | 2 | 3,817,664 | 15 | 67,664 | 0 | 17 |
| Arauca | 89,972 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Atlántico | 1,478,213 | 2 | 1,228,213 | 4 | 228,213 | 1 | 7 |
| Bogotá, D. C. | 4,236,490 | 2 | 3,986,490 | 15 | 236,490 | 1 | 18 |
| Bolívar | 1,288,985 | 2 | 1,038,985 | 4 | 38,985 | 0 | 6 |
| Boyacá | 1,209,739 | 2 | 959,739 | 3 | 209,739 | 1 | 6 |
| Caldas | 883,024 | 2 | 633,024 | 2 | 133,024 | 1 | 5 |
| Caquetá | 264,507 | 2 | 14,507 | - | 14,507 | 0 | 2 |
| Casanare | 147,472 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Cauca | 857,751 | 2 | 607,751 | 2 | 107,751 | 0 | 4 |
| Cesar | 699,428 | 2 | 449,428 | 1 | 199,428 | 1 | 4 |
| Chocó | 313,567 | 2 | 63,567 | - | 63,567 | 0 | 2 |
| Córdoba | 1,013,247 | 2 | 763,247 | 3 | 13,247 | 0 | 5 |
| Cundinamarca | 1,512,928 | 2 | 1,262,928 | 5 | 12,928 | 0 | 7 |
| Guainía | 12,345 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Guaviare | 47,073 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Huila | 693,712 | 2 | 443,712 | 1 | 193,712 | 1 | 4 |
| La Guajira | 299,995 | 2 | 49,995 | - | 49,995 | 0 | 2 |
| Magdalena | 890,934 | 2 | 640,934 | 2 | 140,934 | 1 | 5 |
| Meta | 474,046 | 2 | 224,046 | - | 224,046 | 1 | 3 |
| Nariño | 1,085,173 | 2 | 835,173 | 3 | 85,173 | 0 | 5 |
| Norte de Santander | 913,491 | 2 | 663,491 | 2 | 163,491 | 1 | 5 |
| Putumayo | 174,219 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Quindío | 392,208 | 2 | 142,208 | - | 142,208 | 1 | 3 |
| Risaralda | 652,872 | 2 | 402,872 | 1 | 152,872 | 1 | 4 |
| San Andrés | 35,818 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Santander | 1,511,392 | 2 | 1,261,392 | 5 | 11,392 | 0 | 7 |
| Sucre | 561,649 | 2 | 311,649 | 1 | 61,649 | 0 | 3 |
| Tolima | 1,142,220 | 2 | 892,220 | 3 | 142,220 | 1 | 6 |
| Valle | 3,027,247 | 2 | 2,777,247 | 11 | 27,247 | 0 | 13 |
| Vaupés | 26,178 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Vichada | 18,702 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |

2. Otros intentos de reforma

En los últimos seis años han existido importantes propuestas para reformar la integración del Congreso.

El tema fue tratado en el Congreso durante la discusión de la reforma política que presentó el Gobierno Nacional en 1998. Aunque el Proyecto de Acto Legislativo número 018 de 1998 Senado, 088 de 1998 Cámara, correspondiente a tal reforma, mantenía en su versión original la fórmula actual para la integración de la Cámara –sólo incluía una modificación para ampliar la representación de las minorías políticas–, en el texto que aprobó en primera vuelta se incluyó una norma que modificaba la regla de integración de la Cámara así:

Artículo 7º. Integración de la Cámara y representación de las minorías políticas. El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.

Habrá dos (2) representantes por cada circunscripción territorial y uno (1) más por cada quinientos mil (500.000) habitantes o fracción mayor de doscientos cincuenta mil (250.000) que tengan en exceso sobre los primeros quinientos mil (500.000).

Para la elección de representantes a la Cámara cada departamento y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. Habrá un número adicional de dos (2) representantes elegidos en circunscripción especial por las comunidades negras.

Parágrafo. En todo caso, ninguna circunscripción reducirá la representación que tenga en la Cámara de Representantes a la vigencia del presente acto legislativo”.

Con ese texto se proponía en realidad una congelación de la Cámara tal como se había calculado hasta el momento (con el censo de 1985 y la regla de la Constitución de 1991), pero se preveía que hacia el futuro, frente a un incremento sustancial de población, la representación se hiciera sobre el doble de la base poblacional definida en la Constitución vigente.

Otra propuesta que puede mencionarse es la del Proyecto de ley número 261 de 2000 Cámara, 262 de 2000 Senado, “por la cual se convoca al pueblo soberano de Colombia a un referendo constitucional” presentado en el año 2000 por el Presidente Andrés Pastrana. Entre sus temas se incluía simultáneamente la reducción del Senado y la Cámara:

Artículo 1º. Reducción, integración y elección del Congreso de la República. El Senado de la República se compondrá de setenta (70) Senadores. Sesenta y cuatro (64) de ellos serán elegidos en circunscripción nacional, y seis (6) en circunscripciones especiales, así: dos (2) por las comunidades indígenas, uno (1) por las antiguas comisarías y uno (1) por las antiguas intendencias a que se refiere, en uno y otro caso, el artículo 309 de la Constitución Política, sin incluir al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; uno (1) por este último; y uno (1) por los colombianos residentes en el exterior.

La Cámara de Representantes se compondrá de dos (2) representantes por cada circunscripción territorial y uno (1) más por cada quinientos mil (500.000) habitantes. Para la elección de Representantes a la Cámara, cada Departamento y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.

La asignación de curules para la integración del Congreso de la República se hará por aquella cifra única que, obtenida utilizando la sucesión de números naturales, permita repartirlas todas por el mismo número de votos en la correspondiente circunscripción.

En este caso se buscaba la reducción inmediata del tamaño de la Cámara, aplicando una base semejante a la de la reforma política (500.000 habitantes) pero sin considerar la asignación de una curul adicional por fracción distinta a ese valor.

Otra propuesta que se recuerda en la historia reciente fue la del Senador Jimmy Chamorro –en un intento de referendo de origen popular– en la que se proponía la integración de un Congreso unicameral de 120 integrantes.

En 2002, el Presidente Álvaro Uribe propuso también la conformación de un Congreso Unicameral con un número total de miembros inferior a la suma actual de Senadores y Representantes, en un artículo contenido en el proyecto original de referendo que terminó con la expedición de la Ley 796 de 2003.

Después de los debates en el Legislativo, se acordó mantener un Congreso bicameral, pero reducido en su tamaño frente al actual. En la Ley 796 de 2003, “por la cual se convoca un Referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”, el punto 6 proponía que el Senado quedará integrado por 83 miembros y que la Cámara tuviera una nueva integración que atendiera a la siguiente regla:

“... ”

El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 176. *La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.*

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.16 por ciento de la población nacional o fracción mayor del 0.58 por ciento de la población nacional que resida en la respectiva circunscripción, por encima del 1.16 por ciento inicial. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes, de las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales y las juntas administradoras locales, sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan, al menos, el cincuenta por ciento (50%) del respectivo cuociente electoral. Para la asignación de curules, entre las listas que superen este umbral, se aplicará el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo sólo el total de los votos válidos emitidos para estas listas. Si ninguna superare dicho umbral, se asignarán todas las curules por el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política.

Adicionalmente, se elegirán cuatro (4) representantes para circunscripciones especiales, así: dos (2) para comunidades negras, uno (1) para la comunidad indígena y uno (1) elegido por los colombianos que residan en el exterior.

Parágrafo transitorio. Una vez entre en vigencia la presente reforma constitucional, ningún departamento deberá perder más del 33% de su representación actual en la Cámara de Representantes. Si esto llegare a ocurrir, se asignará una curul adicional en dicha Cámara, a cada uno de estos departamentos.” (subrayado fuera del texto original).

Con esta fórmula, la Cámara quedaría compuesta por 131 Representantes sin contar los que resultaran de la aplicación del parágrafo transitorio. Tal cifra significaría una reducción aproximada del 21% en el tamaño de la Cámara, si se calculara con base en el censo de 1985 (cuando el 1,16% de la población equivaldría a 348.721 personas, y el 0,58% a 174.361). Esta reforma fue puesta a la consideración de los colombianos y no fue aprobada al no alcanzar el umbral requerido para los referendos de iniciativa popular.

3. Proyección del tamaño de la Cámara en el mediano plazo y sus posibles efectos

Por razones fiscales, de eficiencia, e incluso de conveniencia política, se ha considerado en general que la fórmula actual de cálculo de la Cámara representa hacia el futuro un crecimiento considerable que puede resultar insostenible para el país en el mediano y largo plazo.

El tema cobra actualidad ante el anuncio del Gobierno de realizar en 2005 el Censo Nacional de Población que está en mora de efectuar el país desde hace algunos años por razones financieras. Los últimos censos realizados en Colombia fueron los de 1985 y 1993; este último nunca aprobado mediante ley en el Congreso, por lo que quedó sin aplicación práctica en diversos escenarios, incluido el del cálculo del tamaño de la Cámara de Representantes que se sigue determinando con base en el Censo de 1985.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, abrió paso el 1° de marzo pasado a la realización del Censo Nacional de Población el 22 de mayo de 2005. Según el director del DANE el costo total del censo será de 174 mil millones de pesos y su financiación se gestionará este año con aportes de la Nación, entidades territoriales y cooperación internacional, entre otras fuentes. En esta ocasión se espera que el censo sea presentado al Congreso el 1° de diciembre del mismo año, para que no ocurra lo que sucedió en 1993, cuando los resultados finales sólo se conocieron algunos años después.

Si se aprobara legalmente un Censo con la población real de Colombia correspondiente al próximo año –2005– la población base para el cálculo de la integración de la Cámara de Representantes se incrementará significativamente. Para tener un valor de referencia, se podría tomar la estimación del DANE de la población nacional para el próximo año. Si tales datos se aplicarán a esa fórmula actual la integración de la Cámara sería la siguiente:

Cámara calculada con proyección de 2005

| | |
|-----------------------------|------------|
| CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL | 220 |
| ESPECIALES | 5 |
| TOTAL CAMARA | 225 |
| TOTAL SENADO | 102 |
| TOTAL CONGRESO | 327 |

| | Proyección 2005 DANE (C) | Curules fijas (D) | Población que excede los primeros 250.000 (E)=(C)-(A) | (F) Curules asignadas por cada 250.000 que caben en (E) | Población sobrante (E)-(F) *250.000 | (G) Curules adicionales por fracción mayor 125.000 | Total curules (D)+(F) +(G) |
|-----------------------|-----------------------------|----------------------|--|--|--|---|-------------------------------------|
| Total Nacional | 46.045.109 | | | | | | |
| Amazonas | 80.487 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Antioquia | 5.761.175 | 2 | 5.511.175 | 22 | 11.175 | 0 | 24 |
| Arauca | 281.435 | 2 | 31.435 | - | 31.435 | 0 | 2 |
| Atlántico | 2.370.753 | 2 | 2.120.753 | 8 | 120.753 | 0 | 10 |
| Bogotá, D. C. | 7.185.889 | 2 | 6.935.889 | 27 | 185.889 | 1 | 30 |
| Bolívar | 2.231.163 | 2 | 1.981.163 | 7 | 231.163 | 1 | 10 |
| Boyacá | 1.413.064 | 2 | 1.163.064 | 4 | 163.064 | 1 | 7 |
| Caldas | 1.172.510 | 2 | 922.510 | 3 | 172.510 | 1 | 6 |
| Caquetá | 465.078 | 2 | 215.078 | - | 215.078 | 1 | 3 |
| Casanare | 325.389 | 2 | 75.389 | - | 75.389 | 0 | 2 |
| Cauca | 1.367.496 | 2 | 1.117.496 | 4 | 117.496 | 0 | 6 |
| Cesar | 1.053.123 | 2 | 803.123 | 3 | 53.123 | 0 | 5 |
| Chocó | 416.318 | 2 | 166.318 | - | 166.318 | 1 | 3 |
| Córdoba | 1.396.764 | 2 | 1.146.764 | 4 | 146.764 | 1 | 7 |
| Cundinamarca | 2.340.894 | 2 | 2.090.894 | 8 | 90.894 | 0 | 10 |
| Guainía | 43.194 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Guaviare | 133.411 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Huila | 996.617 | 2 | 746.617 | 2 | 246.617 | 1 | 5 |
| La Guajira | 526.148 | 2 | 276.148 | 1 | 26.148 | 0 | 3 |
| Magdalena | 1.406.126 | 2 | 1.156.126 | 4 | 156.126 | 1 | 7 |
| Meta | 772.853 | 2 | 522.853 | 2 | 22.853 | 0 | 4 |
| Nariño | 1.775.973 | 2 | 1.525.973 | 6 | 25.973 | 0 | 8 |
| Norte de Santander | 1.494.219 | 2 | 1.244.219 | 4 | 244.219 | 1 | 7 |
| Putumayo | 378.90 | 2 | 128.90 | - | 128.90 | 1 | 3 |
| Quindío | 612.719 | 2 | 362.719 | 1 | 112.719 | 0 | 3 |
| Risaralda | 1.025.539 | 2 | 775.539 | 3 | 25.539 | 0 | 5 |
| San Andrés | 83.403 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Santander | 2.086.649 | 2 | 1.836.649 | 7 | 86.649 | 0 | 9 |
| Sucre | 870.219 | 2 | 620.219 | 2 | 120.219 | 0 | 4 |
| Tolima | 1.316.053 | 2 | 1.066.053 | 4 | 66.053 | 0 | 6 |
| Valle | 4.532.378 | 2 | 4.282.378 | 17 | 32.378 | 0 | 19 |
| Vaupés | 33.142 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Vichada | 96.138 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |

Como se ve, con la proyección del DANE el incremento de curules sería de 59 en la Cámara de Representantes. lo que significa un 39% de aumento en el tamaño de esa corporación. Aumento que regirá seguramente a partir de 2010, sin descartar que en caso de un trámite ágil de la ley aprobatoria del Censo de 2005, podría hacerlo desde 2006.

Esta modificación significará sin duda un aumento importante en el gasto del Congreso, que impactará las finanzas del Estado. El costo del funcionamiento del Congreso se ha presupuestado para 2004 en 208.343 millones de pesos. El país vive un período de escasez fiscal, en el que se proyecta la necesidad de realizar cada vez mayores esfuerzos para reducir el costo estructural de funcionamiento del Estado y priorizar y focalizar mejor el gasto público, como una de las múltiples estrategias que permitan en el largo plazo garantizar la sostenibilidad de las finanzas sin sacrificar totalmente la inversión. No está de más recordar que las finanzas del Estado cargan con el peso de una deuda pública elevada que según la proyección del Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, con los esfuerzos que se han iniciado y los que se han programado para los próximos dos años, en 2006 apenas tendremos una reducción que permitiría que el saldo de la deuda tenga un valor del 47,7% del PIB. Lo que sin duda significa que hacia los próximos años el esfuerzo de ahorro por funcionamiento no podrá decaer, si se quiere elevar la inversión pública y sanear las finanzas. En este panorama, resultaría difícilmente justificable un aumento del tamaño del Congreso en la proporción que se producirá al aprobarse el censo del 2005, así esta tenga lugar en dos o en seis años, período frente al cual no se puede prever que exista una suficiencia presupuestal para asumir los costos adicionales.

Pero el único efecto del crecimiento de la Cámara de Representantes no es el fiscal. También se produce un cambio significativo en la representación, medida como porcentaje de curules del departamento o distrito frente al total de curules. Aunque es claro que las cifras reales que arroje el censo podrían tener variaciones frente a las contenidas en la proyección hecha por el DANE para 2005, estas últimas pueden indicar una tendencia para el análisis. Veamos lo que sucedería:

| | Cámara actual con base en el censo 1985 | Porcentaje de curules sobre el total 1985 | Curules con proyección DANE 2005 método actual | Porcentaje de curules sobre el total 2005 | Diferencia aritmética entre los porcentajes |
|-----------------------|---|---|--|---|---|
| Total Nacional | 166 | 100% | 225 | 100% | 0% |
| Amazonas | 2 | 1.20% | 2 | 0.89% | -0.32% |
| Antioquia | 17 | 10.24% | 24 | 10.67% | 0.43% |
| Arauca | 2 | 1.20% | 2 | 0.89% | -0.32% |
| Atlántico | 7 | 4.22% | 10 | 4.44% | 0.23% |
| Bogotá, D. C. | 18 | 10.84% | 30 | 13.33% | 2.49% |
| Bolívar | 6 | 3.61% | 10 | 4.44% | 0.83% |
| Boyacá | 6 | 3.61% | 7 | 3.11% | -0.50% |
| Caldas | 5 | 3.01% | 6 | 2.67% | -0.35% |
| Caquetá | 2 | 1.20% | 3 | 1.33% | 0.13% |
| Casanare | 2 | 1.20% | 2 | 0.89% | -0.32% |
| Cauca | 4 | 2.41% | 6 | 2.67% | 0.26% |
| Cesar | 4 | 2.41% | 5 | 2.22% | -0.19% |
| Chocó | 2 | 1.20% | 3 | 1.33% | 0.13% |
| Córdoba | 5 | 3.01% | 7 | 3.11% | 0.10% |
| Cundinamarca | 7 | 4.22% | 10 | 4.44% | 0.23% |
| Guainía | 2 | 1.20% | 2 | 0.89% | -0.32% |
| Guaviare | 2 | 1.20% | 2 | 0.89% | -0.32% |
| Huila | 4 | 2.41% | 5 | 2.22% | -0.19% |
| La Guajira | 2 | 1.20% | 3 | 1.33% | 0.13% |
| Magdalena | 5 | 3.01% | 7 | 3.11% | 0.10% |
| Meta | 3 | 1.81% | 4 | 1.78% | -0.03% |
| Nariño | 5 | 3.01% | 8 | 3.56% | 0.54% |
| Norte de Santander | 5 | 3.01% | 7 | 3.11% | 0.10% |
| Putumayo | 2 | 1.20% | 3 | 1.33% | 0.13% |
| Quindío | 3 | 1.81% | 3 | 1.33% | -0.47% |

| | Cámara actual con base en el censo 1985 | Porcentaje de curules sobre el total 1985 | Curules con proyección DANE 2005 método actual | Porcentaje de curules sobre el total 2005 | Diferencia aritmética entre los porcentajes |
|--------------------|---|---|--|---|---|
| Risaralda | 4 | 2.41% | 5 | 2.22% | -0.19% |
| San Andrés | 2 | 1.20% | 2 | 0.89% | -0.32% |
| Santander | 7 | 4.22% | 9 | 4.00% | -0.22% |
| Sucre | 3 | 1.81% | 4 | 1.78% | -0.03% |
| Tolima | 6 | 3.61% | 6 | 2.67% | -0.95% |
| Valle | 13 | 7.83% | 19 | 8.44% | 0.61% |
| Vaupés | 2 | 1.20% | 2 | 0.89% | -0.32% |
| Vichada | 2 | 1.20% | 2 | 0.89% | -0.32% |
| Curules especiales | 5 | 3.01% | 5 | 2.22% | -0.79% |

Con una población como la proyectada por el DANE para 2005, 18 departamentos reducen su participación porcentual (en su mayoría pequeños departamentos con la representación mínima de 2 curules) y el resto (14 departamentos y el Distrito Capital) la aumenta frente a lo que existe hoy. Esto se explica por los movimientos migratorios y los distintos ritmos de incremento poblacional, situación que de todas formas se reflejará en la integración de la Cámara en un esquema de congelación como el que se propone en este proyecto, como se verá más adelante.

El aumento o disminución de la representación no sería cuestionable en sí mismo, si se tiene en cuenta que de todas formas se espera que en la Cámara de Representantes exista una representación poblacional (por ello la fórmula asigna una curul según un número determinado de habitantes). Sin embargo, ha de entenderse que es también objetivo de la Cámara asegurar una representación mínima por circunscripción territorial (las 2 curules que hoy son el punto de partida), que se justifica si se tiene en cuenta que en el Senado, por la existencia de la circunscripción nacional, algunas entidades tienen limitadas posibilidades de acceder a esta corporación. El Senado permite, como es sabido, que exista una representación de fuerzas políticas: los partidos o movimientos que no pueden llegar por la vía de la circunscripción territorial a la Cámara, tienen en este escenario la posibilidad de aunar esfuerzos y lograr representación en el Congreso. Podría pensarse que ello no excluye la posibilidad de que un partido ofrezca espacio en sus listas a líderes de departamentos menos poblados, pero con la regla del voto preferente los mejores lugares de la lista serán ocupados por quienes obtengan mayor votación; lo que favorece, de cualquier forma, a candidatos de regiones más pobladas. Situación similar ocurriría si las listas son el resultado de un proceso de consultas internas para la elaboración de listas cerradas.

De todas formas, es claro que un Congreso más grande como el que se tendrá una vez se apruebe el censo y se aplique el cálculo actual sobre la nueva población, no se reflejará directamente sobre la representatividad de los pequeños y medianos departamentos.

4. La propuesta de “congelación”

Para garantizar que el tamaño de la Cámara se mantenga aproximadamente constante en el tiempo, pero que también refleje la población que habita una circunscripción, la propuesta que aquí se plantea pretende ser un punto de partida para abrir la discusión, y podrá sin duda ser enriquecida con los aportes de los mismos congresistas, y en especial, de los Representantes a la Cámara quienes conocen mejor el funcionamiento de sus circunscripciones.

La propuesta que trae este Proyecto de Acto Legislativo es la de definir la base de cálculo correspondiente a cada curul como un porcentaje del total de la población nacional. Como ya se había discutido en el mismo Legislativo cuando se debatió la ley del referendo, el sistema de un porcentaje de población como base permite que el número de habitantes requerido por cada curul aumente en la misma medida en que aumente el total de la población nacional.

Para el caso que nos ocupa, después de realizar los cálculos correspondientes, se propone las siguientes reglas que incluyen los

porcentajes que permiten mantener un número total de representantes relativamente constante en el tiempo:

– Se asignan dos curules fijas por circunscripción, tal como ha sucedido desde 1991.

– Se asigna una curul adicional por cada 0,82% de la población nacional o fracción mayor a 0.41% de la población nacional, que resida en la respectiva circunscripción, por encima del primer 0.82% de la población nacional que allí habite.

Con base en estas reglas, la integración de la Cámara tendría la siguiente distribución si se calcula con el censo de 1985:

Cámara caculada con censo de 1985

CAMARA

| | | | | |
|----------------------|---------------------|------------------|---------------------|------------------|
| DATOS: | | | | |
| FRACCIONES | fracción (A) | Población | fracción (B) | Población |
| | 0.82% | 246.510 | 0.41% | 123.255 |
| CURULES FIJAS | 2 | | | |

| | |
|------------------------------------|------------------|
| | con censo |
| | 1985 |
| CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL | 162 |
| ESPECIALES | 5 |
| TOTAL CAMARA | 167 |

| | Censo 1985 (C) | Curules fijas (D) | Población que excede al 0.82% inicial (E)=(C)-(A) | (F) Curules asignadas por cada 0.82% de la población que cabe en (E) | Población sobrante | (G) Curules adicionales por fracción mayor al 0.41% | Total curules (D)+(F)+(G) |
|-----------------------|-------------------|-------------------|---|--|--------------------|---|---------------------------|
| Total Nacional | 30,062,198 | | | | | | |
| Amazonas | 39,937 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Antioquia | 4,067,664 | 2 | 3,821,154 | 15 | 123,504 | 1 | 18 |
| Arauca | 89,972 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Atlántico | 1,478,213 | 2 | 1,231,703 | 4 | 245,663 | 1 | 7 |
| Bogotá, D. C. | 4,236,490 | 2 | 3,989,980 | 16 | 45,820 | 0 | 18 |
| Bolívar | 1,288,985 | 2 | 1,042,475 | 4 | 56,435 | 0 | 6 |
| Boyacá | 1,209,739 | 2 | 963,229 | 3 | 223,699 | 1 | 6 |
| Caldas | 883,024 | 2 | 636,514 | 2 | 143,494 | 1 | 5 |
| Caquetá | 264,507 | 2 | 17,997 | - | 17,997 | 0 | 2 |
| Casanare | 147,472 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Cauca | 857,751 | 2 | 611,241 | 2 | 118,221 | 0 | 4 |
| Cesar | 699,428 | 2 | 452,918 | 1 | 206,408 | 1 | 4 |
| Chocó | 313,567 | 2 | 67,057 | - | 67,057 | 0 | 2 |
| Córdoba | 1,013,247 | 2 | 766,737 | 3 | 27,207 | 0 | 5 |
| Cundinamarca | 1,512,928 | 2 | 1,266,418 | 5 | 33,868 | 0 | 7 |
| Guainía | 12,345 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Guaviare | 47,073 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Huila | 693,712 | 2 | 447,202 | 1 | 200,692 | 1 | 4 |
| La Guajira | 299,995 | 2 | 53,485 | - | 53,485 | 0 | 2 |
| Magdalena | 890,934 | 2 | 644,424 | 2 | 151,404 | 1 | 5 |
| Meta | 474,046 | 2 | 227,536 | - | 227,536 | 1 | 3 |
| Nariño | 1,085,173 | 2 | 838,663 | 3 | 99,133 | 0 | 5 |
| Norte de Santander | 913,491 | 2 | 666,981 | 2 | 173,961 | 1 | 5 |
| Putumayo | 174,219 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Quindío | 392,208 | 2 | 145,698 | - | 145,698 | 1 | 3 |
| Risaralda | 652,872 | 2 | 406,362 | 1 | 159,852 | 1 | 4 |
| San Andrés | 35,818 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Santander | 1,511,392 | 2 | 1,264,882 | 5 | 32,332 | 0 | 7 |
| Sucre | 561,649 | 2 | 315,139 | 1 | 68,629 | 0 | 3 |
| Tolima | 1,142,220 | 2 | 895,710 | 3 | 156,180 | 1 | 6 |
| Valle | 3,027,247 | 2 | 2,780,737 | 11 | 69,127 | 0 | 13 |
| Vaupés | 26,178 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Vichada | 18,702 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |

Al repetir el mismo cálculo con las proyecciones del DANE para la población en 2005, la integración sería la siguiente:

Cámara caculada con proyección 2005 DANE

| | | | |
|----------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| DATOS: | | | |
| FRACCIONES | fracción (A) | fracción (B) | |
| | 0.82% | 377.570 | 0.41% 188.785 |
| CURULES FIJAS | 2 | | |

| | |
|------------------------------------|------------------|
| | con censo |
| | 1993 |
| CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL | 161 |
| ESPECIALES | 5 |
| TOTAL CAMARA | 166 |

| | Proyección DANE 2005 (C) | Curules fijas (D) | Población que excede al 0.82% inicial (E)=(C)-(A) | (F) Curules asignadas por cada 0.82% de la población que cabe en (E) | Población sobrante | (G) Curules adicionales por fracción mayor al 0.41% | Total curules (D)+(F)+(G) |
|-----------------------|--------------------------|-------------------|---|--|--------------------|---|---------------------------|
| Total Nacional | 46,045,109 | | | | | | |
| Amazonas | 80,487 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Antioquia | 5,761,175 | 2 | 5,383,605 | 14 | 97,627 | 0 | 16 |
| Arauca | 281,435 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Atlántico | 2,370,753 | 2 | 1,993,183 | 5 | 105,334 | 0 | 7 |
| Bogotá, D. C. | 7,185,889 | 2 | 6,808,319 | 18 | 12,061 | 0 | 20 |
| Bolívar | 2,231,163 | 2 | 1,853,593 | 4 | 343,314 | 1 | 7 |
| Boyacá | 1,413,064 | 2 | 1,035,494 | 2 | 280,354 | 1 | 5 |
| Caldas | 1,172,510 | 2 | 794,940 | 2 | 39,800 | 0 | 4 |
| Caquetá | 465,078 | 2 | 87,508 | - | 87,508 | 0 | 2 |
| Casanare | 325,389 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Cauca | 1,367,496 | 2 | 989,926 | 2 | 234,786 | 1 | 5 |
| Cesar | 1,053,123 | 2 | 675,553 | 1 | 297,983 | 1 | 4 |
| Chocó | 416,318 | 2 | 38,748 | - | 38,748 | 0 | 2 |
| Córdoba | 1,396,764 | 2 | 1,019,194 | 2 | 264,054 | 1 | 5 |
| Cundinamarca | 2,340,894 | 2 | 1,963,324 | 5 | 75,475 | 0 | 7 |
| Guainía | 43,194 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Guaviare | 133,411 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Huila | 996,617 | 2 | 619,047 | 1 | 241,477 | 1 | 4 |
| La Guajira | 526,148 | 2 | 148,578 | - | 148,578 | 0 | 2 |
| Magdalena | 1,406,126 | 2 | 1,028,556 | 2 | 273,416 | 1 | 5 |
| Meta | 772,853 | 2 | 395,283 | 1 | 17,713 | 0 | 3 |
| Nariño | 1,775,973 | 2 | 1,398,403 | 3 | 265,693 | 1 | 6 |
| Norte de Santander | 1,494,219 | 2 | 1,116,649 | 2 | 361,509 | 1 | 5 |
| Putumayo | 378,790 | 2 | 1,220 | - | 1,220 | 0 | 2 |
| Quindío | 612,719 | 2 | 235,149 | - | 235,149 | 1 | 3 |
| Risaralda | 1,025,539 | 2 | 647,969 | 1 | 270,399 | 1 | 4 |
| San Andrés | 83,403 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Santander | 2,086,649 | 2 | 1,709,079 | 4 | 198,800 | 1 | 7 |
| Sucre | 870,219 | 2 | 492,649 | 1 | 115,079 | 0 | 3 |
| Tolima | 1,316,053 | 2 | 938,483 | 2 | 183,343 | 0 | 4 |
| Valle | 4,532,378 | 2 | 4,154,808 | 11 | 1,539 | 0 | 13 |
| Vaupés | 33,142 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |
| Vichada | 96,138 | 2 | 0 | - | - | 0 | 2 |

Como se aprecia existe una congelación relativa frente al total de integrantes de la Cámara, aunque al actualizar la población será inevitable que algunas circunscripciones ganen representación o la pierdan de acuerdo con los cambios en la participación de su población frente al total nacional.

| | Total curules actuales en Cámara Censo 1985 | Total curules con censo 1985 y nuevo sistema propuesto | Curules con proyección DANE 2005 y nuevo sistema propuesto |
|-----------|---|--|--|
| Amazonas | 2 | 2 | 2 |
| Antioquia | 17 | 18 | 16 |

| | Total curules actuales en Cámara Censo 1985 | Total curules con censo 1985 y nuevo sistema propuesto | Curules con proyección DANE 2005 y nuevo sistema propuesto |
|--------------------|---|--|--|
| Arauca | 2 | 2 | 2 |
| Atlántico | 7 | 7 | 7 |
| Bogotá, D. C. | 18 | 18 | 20 |
| Bolívar | 6 | 6 | 7 |
| Boyacá | 6 | 6 | 5 |
| Caldas | 5 | 5 | 4 |
| Caquetá | 2 | 2 | 2 |
| Casanare | 2 | 2 | 2 |
| Cauca | 4 | 4 | 5 |
| Cesar | 4 | 4 | 4 |
| Chocó | 2 | 2 | 2 |
| Córdoba | 5 | 5 | 5 |
| Cundinamarca | 7 | 7 | 7 |
| Guainía | 2 | 2 | 2 |
| Guaviare | 2 | 2 | 2 |
| Huila | 4 | 4 | 4 |
| La Guajira | 2 | 2 | 2 |
| Magdalena | 5 | 5 | 5 |
| Meta | 3 | 3 | 3 |
| Nariño | 5 | 5 | 6 |
| Norte de Santander | 5 | 5 | 5 |
| Putumayo | 2 | 2 | 2 |
| Quindío | 3 | 3 | 3 |
| Risaralda | 4 | 4 | 4 |
| San Andrés | 2 | 2 | 2 |
| Santander | 7 | 7 | 7 |
| Sucre | 3 | 3 | 3 |
| Tolima | 6 | 6 | 4 |
| Valle | 13 | 13 | 13 |
| Vaupés | 2 | 2 | 2 |
| Vichada | 2 | 2 | 2 |
| Curules especiales | 5 | 5 | 5 |
| TOTALES | 166 | 167 | 166 |

Como se ve, para el mismo año 1985, entre el sistema actual y el propuesto en el proyecto se produce un aumento de una curul en la Cámara.

Frente a la variación en la representación proporcional entre 1985 con el cálculo actual y las proyecciones de población para 2005, resulta interesante encontrar que en la mayoría de departamentos no existe cambio alguno, y que en aquellos en los que se produce un aumento o una disminución (8 casos), estos se presentan claramente por el significativo cambio poblacional que han tenido esos lugares como proporción sobre el total nacional.

| | Total curules actuales en Cámara Censo 1985 | Curules con proyección DANE 2005 y nuevo sistema propuesto | Porcentaje de representación 1985 | Porcentaje de representación 2005 | Diferencia aritmética entre los porcentajes de representación |
|-----------|---|--|-----------------------------------|-----------------------------------|---|
| Amazonas | 2 | 2 | 1.20% | 1.20% | 0.00% |
| Antioquia | 17 | 16 | 10.24% | 9.64% | -0.60% |
| Arauca | 2 | 2 | 1.20% | 1.20% | 0.00% |

| | Total curules actuales en Cámara Censo 1985 | Curules con proyección DANE 2005 y nuevo sistema propuesto | Porcentaje de representación 1985 | Porcentaje de representación 2005 | Diferencia aritmética entre los porcentajes de representación |
|--------------------|---|--|-----------------------------------|-----------------------------------|---|
| Atlántico | 7 | 7 | 4.22% | 4.22% | 0.00% |
| Bogotá, D. C. | 18 | 20 | 10.84% | 12.05% | 1.20% |
| Bolívar | 6 | 7 | 3.61% | 4.22% | 0.60% |
| Boyacá | 6 | 5 | 3.61% | 3.01% | -0.60% |
| Caldas | 5 | 4 | 3.01% | 2.41% | -0.60% |
| Caquetá | 2 | 2 | 1.20% | 1.20% | 0.00% |
| Casanare | 2 | 2 | 1.20% | 1.20% | 0.00% |
| Cauca | 4 | 5 | 2.41% | 3.01% | 0.60% |
| Cesar | 4 | 4 | 2.41% | 2.41% | 0.00% |
| Chocó | 2 | 2 | 1.20% | 1.20% | 0.00% |
| Córdoba | 5 | 5 | 3.01% | 3.01% | 0.00% |
| Cundinamarca | 7 | 7 | 4.22% | 4.22% | 0.00% |
| Guainía | 2 | 2 | 1.20% | 1.20% | 0.00% |
| Guaviare | 2 | 2 | 1.20% | 1.20% | 0.00% |
| Huila | 4 | 4 | 2.41% | 2.41% | 0.00% |
| La Guajira | 2 | 2 | 1.20% | 1.20% | 0.00% |
| Magdalena | 5 | 5 | 3.01% | 3.01% | 0.00% |
| Meta | 3 | 3 | 1.81% | 1.81% | 0.00% |
| Nariño | 5 | 6 | 3.01% | 3.61% | 0.60% |
| Norte de Santander | 5 | 5 | 3.01% | 3.01% | 0.00% |
| Putumayo | 2 | 2 | 1.20% | 1.20% | 0.00% |
| Quindío | 3 | 3 | 1.81% | 1.81% | 0.00% |
| Risaralda | 4 | 4 | 2.41% | 2.41% | 0.00% |
| San Andrés | 2 | 2 | 1.20% | 1.20% | 0.00% |
| Santander | 7 | 7 | 4.22% | 4.22% | 0.00% |
| Sucre | 3 | 3 | 1.81% | 1.81% | 0.00% |
| Tolima | 6 | 4 | 3.61% | 2.41% | -1.20% |
| Valle | 13 | 13 | 7.83% | 7.83% | 0.00% |
| Vaupés | 2 | 2 | 1.20% | 1.20% | 0.00% |
| Vichada | 2 | 2 | 1.20% | 1.20% | 0.00% |
| Curules especiales | 5 | 5 | 3.01% | 3.01% | 0.00% |
| TOTALES | 166 | 166 | 100.00% | 100.00% | |

5. Conclusión

Como se ha podido verificar el proyecto cumple con la finalidad propuesta por lo que resulta trascendente que el Congreso aborde su discusión. Es importante tener en cuenta que no se reproduce aquí la reducción en tamaño, que no fue aprobada por los colombianos, sino que se plantea una alternativa distinta para evitar que en el futuro se presenten cambios en la conformación del Legislativo que puedan impactar negativamente el funcionamiento estructural del Estado.

De los honorables Congresistas,

Claudia Blum de Barberi,
Senadora de la República.

Jairo Clopatofsky Ghisays, Humberto Builes C., Oscar Iván Zuluaga, Gina María Parody, Mauricio Pimiento y siguen firmas ilegibles.

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 09 de 2004 Senado, *por el cual se reforma el artículo 176 de la Constitución Política*, 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 acto legislativo, es competencia de la Comisión Primera Constitucional

Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 10
DE 2004 SENADO

para acabar con la vagancia del Congreso, de las asambleas, y de los concejos (por el cual se modifica parcialmente la Constitución Política de Colombia para optimizar el ejercicio de las Ramas Legislativas y Judicial, y de las corporaciones de elección popular).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 138 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“...**Artículo 138.** El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante todo el año, en dos períodos, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 20 de diciembre; el segundo el 1° de enero y concluirá el 30 de junio.

Si por cualquier causa no pudiese reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que este señale. En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo”.

Artículo 2°. El artículo 228 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“...**Artículo 228.** *La Administración de Justicia es función pública.* Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

Los órganos que integran la Rama Judicial adelantarán la función pública de justicia de manera permanente. Los servidores públicos que hacen parte de cada órgano judicial mantendrán su derecho al descanso de acuerdo a lo determinado por la ley”.

Artículo 3°. El artículo 299 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

...“**Artículo 299.** En cada departamento habrá una Corporación de elección popular que ejercerá el control político sobre los actos de los Gobernadores, Secretarios de Despacho, Gerentes y Directores de Institutos Descentralizados y, que se denominará Asamblea

Departamental, la cual estará integrada por siete (7) miembros para el caso de las Comisarías erigidas en departamentos por el artículo 309 de la Constitución Nacional y, en los demás departamentos por no menos de once (11) ni más de treinta y un (31) miembros. Dicha Corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cuatro años y tendrán la calidad de servidores públicos.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de veintiún años de edad, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

Los miembros de la Asamblea Departamental actuarán permanentemente a partir del 2 de enero al 30 de diciembre de cada año y tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fije la ley”.

Artículo 4°. El artículo 312 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

...“**Artículo 312.** En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará Concejo Municipal, integrado por no menos de siete, ni más de veintiún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva.

Los concejos actuarán permanentemente desde el 2 de enero hasta el 30 de diciembre de cada año, incluido el primer año del período legislativo. La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones. Su aceptación de cualquier empleo público, constituye falta absoluta”.

Artículo 5°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Carlos Moreno de Caro,

Senador de la República.

Wellington Ortiz, Luis E. Salas, Jaime E., Zulema Jattin, Eduardo Sanguino, Omar Flórez Vélez, siguen firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La administración pública –caracterizada como la actividad del Estado– tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad, punto de partida del presente proyecto.

Desde la vista de que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares¹ y que las Corporaciones o entidades públicas hacen parte del sistema estatal, es necesario ver la correlación de las tres ramas del poder, su cooperación de actividades y los períodos de labores de cada una de ellas.

Desde el punto de vista del período de tiempo de labores, que es elemento vital en la correlación y coordinación de las ramas, encontramos

¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 2°.

que estas se ven coartadas en el tiempo para regular sus acciones, por lo tanto nace la paradoja en la cual se supone la existencia de un punto de equilibrio donde la coerción y el consenso se concilien y coadyuven al desenvolvimiento de una sociedad. Así lo demuestra el hecho que la rama legislativa durante 4 meses del año, es decir durante un 33.3% del año no realicen actividades legislativas y deban estar a la espera de ser llamados a sesiones extraordinarias por parte del ejecutivo. Igualmente, las entidades que componen la rama jurisdiccional paralizan el sistema judicial por cerca de 1 mes²; mientras el ejecutivo adelanta acciones, crea proyectos y programas y expide Decretos a lo largo de los 365 días del año.

Igualmente las Corporaciones de elección popular: asambleas departamentales y concejos municipales los cuales tienen las funciones de controlar, hacer seguimiento y expedir Ordenanzas y Acuerdos, entre otras; poseen períodos de inactividad en sus funciones. Un ejemplo de ello se ve en el Concejo de Bogotá el cual no sesiona en el primer mes del primer año de legislatura, mientras la Administración Distrital adelanta acciones para beneficio de la ciudad.

De esta manera, el Estado, que por medio de la Administración de sí mismo, pierde en meses valiosos su capacidad para producir utilidad social o aumento del impulso del desarrollo de la sociedad.

En sentido estricto, el tiempo coarta la capacidad de la administración pública como actividad funcional e institucional y esto es precisamente lo que la Corporación debe cambiar a través del presente proyecto de acto legislativo.

Congreso de la República

Desde esta perspectiva es bueno y sano, determinar que el trabajo y el respeto hacia los demás se debe afianzar en los seres que laboran en y para el Estado, en y para cada una de las Ramas del Poder Público. Y es aquí donde las Corporaciones Públicas de elección popular, como representantes del pueblo Colombiano debemos dar el ejemplo de trabajo y de respeto a los votantes.

Un punto de inicio ya se ha dado, a través del buen trabajo realizado dentro de la Corporación y el cual se seguirá dando. Un segundo paso es el de llevar esa calidad de trabajo y de acciones las 24 horas del día durante los 365 días del año en cada una de las actividades parlamentarias, sociales y humanas. Un trabajo que se desempeñe en virtud de los principios Constitucionales, con la finalidad de buscar el bien de la Nación y el mejoramiento de la calidad de vida de cada uno de los colombianos.

El Congreso en la actualidad posee un período fijo de sesiones ordinarias los cuales comprenden del 20 de julio al 16 de diciembre y del 16 de marzo al 20 de junio de cada año, comprendiendo estos dos períodos una legislatura³, realizando sus labores ordinarias en cerca de 8 meses y estando a disposición del ejecutivo durante los restantes 4 meses.

Contextualizando la situación, es contradictorio ver como la Rama Ejecutiva viene creando desde el mismo Presidente de la República la imagen de poseer un sistema de acciones basados en el trabajar, trabajar y trabajar las 24 horas del día durante los 365 días del año. Además, es impensable, que la Rama Legislativa dependa para adelantar su función legislativa durante 4 meses del año de las necesidades del ejecutivo, mientras que cada uno de los miembros del Congreso (Senadores, Representantes, Asesores y Asistentes de las Unidades de Trabajo Legislativo) recibe el pago salarial y de prestaciones sociales cual si laboraran los 12 meses. De esta manera, durante los cuatro meses del año, en los cuales, los honorables Congresista no realizan labores legislativas, cada uno de ellos recibe salarios y pagos salariales promedio a \$14.923.421 y además el Estado debe desembolsar para cada una de sus Unidades de Trabajo Legislativo el monto de 50 salarios mínimos (\$17.900.000 para el año 2004). Mensualmente el Congreso de la República invierte el pago de 267 Congresistas en un monto individual

de \$14.923.421, es decir un pago mensual promedio de \$3.984.553.407 en Congresistas y \$4.779.300.000 en Unidades de Trabajo Legislativo.

En total el Congreso de la República destina \$35.055.413.628 para cuatro meses de labores no parlamentarias, entre salarios de Congresistas y el pago a las Unidades de Trabajo Legislativo.

Desde esta mirada, es primordial que la Rama Legislativa, es decir el Congreso, empiece a adelantar acciones que le permitan estar adelantando labores parlamentarias a partir del 1º de enero de cada año sin la dependencia del ejecutivo.

En una época en el que la productividad y el trabajo van de la mano, en el que el gobierno ha impuesto el ritmo de trabajo, es bueno que el Congreso de la República como Rama del Poder Político de ejemplo a las demás Corporaciones Públicas Nacionales, adelantando sus labores durante todos los meses del año. Es un punto de inicio para que cada elector empiece a cambiar su imagen hacia los representantes, representantes que hacen parte de la Administración Pública, aquella actividad organizadora del Estado en Sociedad.

Rama Jurisdiccional

La Tercera Rama del Poder Público, la Jurisdiccional, posee reglamentación interna para cada una de las entidades que la componen, pero, por regla casi general, las altas Cortes y Tribunales poseen un período de descanso general en el cual la jurisdicción nacional queda paralizado; este período comprende el 16 de diciembre y el 11 de enero de cada año. Durante estos 26 días, la justicia deja en estático el sistema, quedando en funcionamiento la parte administrativa y técnica, pero, no existiendo toma de decisiones profundas.

Fuera de las pérdidas en sentido económico que se tienen por el pago de salarios y prestaciones sociales por este período de inactividad, la pérdida mayor se determina en la congelación de procesos judiciales y/o administrativos, los cuales deben esperar 26 días para proseguir su normal curso.

El ciudadano que debe esperar, es el mayor afectado, ya que, fuera que la justicia colombiana no posee una imagen de oportunidad y rapidez, se le suma la parálisis de los servidores públicos para sus descansos decembrinos.

En ningún instante se quiere llegar a concluir que los servidores públicos no deben tener descanso, pero para ello la ley ha determinado 15 días hábiles promedio en el año para que cada individuo los disfrute.

Conclusión

El presente proyecto de Acto Legislativo no pretende coartar el libre descanso al que tiene derecho cualquier trabajador en la Nación. Lo que busca es que la relación de tiempos labores en cada una de las ramas del poder sea equitativa, engranando las acciones que lleguen a mejorar la

² 1. Los órganos que integran las distintas jurisdicciones:

a) De la Jurisdicción Ordinaria:

1. Corte Suprema de Justicia.

2. Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

3. Juzgados civiles, laborales, penales, agrarios, de familia, de ejecución de penas, y los demás especializados y promiscuos que se creen conforme a la ley;

b) De la jurisdicción de lo contencioso administrativo:

1. Consejo de Estado.

2. Tribunales Administrativos.

3. Juzgados Administrativos:

c) De la Jurisdicción Constitucional: Corte Constitucional;

d) De la Jurisdicción de la Paz: Jueces de Paz;

e) De la Jurisdicción de las Comunidades Indígenas: Autoridades de los Territorios Indígenas.

2. La Fiscalía General de la Nación.

3. El Consejo Superior de la Judicatura.

³ Constitución Política de Colombia. Artículo 138.

sociedad y el desarrollo social. Que cada una de las entidades de las diferentes ramas den todo de sí y laboren los 365 días del año, para el trabajar, trabajar y trabajar por los colombianos.

Carlos Moreno de Caro,
Senador de la República.

Wellington Ortiz, Luis E. Salas, Jaime E., Zulema Jattin, Eduardo Sanguino, Omar Flórez Vélez, siguen firmas ilegibles.

Nombres firmantes

Proyecto de Acto Legislativo

*para acabar con la vagancia del Congreso, de las asambleas,
y de los concejos.*

Senador *Carlos Moreno de Caro*

Representante *Rocío Arias*

Representante *Luis E. Salas*

Representante *Jaime Eduardo Canal*

Representante *Omar Flórez Vélez*

Representante *Miguel Rangel Sossa*

Representante *Willington Ortiz*

Representante *Armando Amaya*

Representante *Zulema Jattin*

Representante *Eduardo Sanguino*

Representante *B. Zambrano*

Representante *Jorge Julián Silva.*

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 17 del mes de marzo del año 2004 se radicó en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 10, con todos y cada uno de los

requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Carlos Moreno de Caro.*

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2004 Senado, *por el cual se modifica parcialmente la Constitución Política de Colombia para optimizar el ejercicio de las Ramas Legislativas y Judicial, y de las corporaciones de elección popular;* 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 acto legislativo, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 183 DE 2004 SENADO

por la cual se expiden normas para la designación por mérito de los funcionarios de libre nombramiento y remoción y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Todos los cargos de libre nombramiento y remoción, con excepción de los Ministros de Despacho, jefes de departamento administrativo, secretarios de despacho de las gobernaciones y alcaldías, superintendentes, que tengan un procedimiento especial para su designación establecimiento por la Constitución Nacional y los cargos de carrera administrativa, serán provistos mediante el sistema de selección por méritos que se establece en la presente ley.

Artículo 2°. La entidad que ejerza la facultad nominadora en relación con los cargos a que se refiere el artículo 1° de esta ley proveerá dichos cargos a través del siguiente procedimiento:

a) Enviará al Departamento Nacional de la Función Pública, o la entidad del orden departamental, distrital o municipal correspondiente, si existiere, la lista de cargos a proveer junto con las calidades y funciones requeridas para el cargo, al igual que la remuneración, con el fin que se convoque concurso público para seleccionar a las personas

más idóneas para ocupar el respectivo cargo de acuerdo con su preparación, experiencia y aptitud personal;

b) El Departamento Administrativo de la Función Pública, o su análoga en el orden departamental, distrital o municipal correspondiente, si existiere, examinará las hojas de vida verificando el lleno de los requisitos y realizando las pruebas correspondientes;

c) Culminado el proceso de evaluación de los aspirantes, el Departamento de la Función Pública o su análoga en los diferentes órdenes territoriales, si existiere, enviará en un término de 15 días el nombre del candidato que obtuvo el mayor puntaje en las pruebas de selección a la entidad nominadora a fin que este proceda al respectivo nombramiento.

Artículo 3°. Los criterios generales que el departamento de la función pública y sus entidades análogas en los diferentes órdenes territoriales deben tener en cuenta dentro de los procesos de selección serán: preparación académica, trayectoria, experiencia y mérito.

Artículo 4°. Para la elaboración de las pruebas el departamento de la función pública y sus entidades análogas en el orden territorial podrán celebrar contratos con universidades, con el fin que sean estas las que elaboren las pruebas de acuerdo con los requerimientos del cargo.

Artículo 5°. Los principios que deben inspirar estos procesos son la publicidad, transparencia, imparcialidad, objetividad, igualdad, no discriminación y correspondencia entre calidades y funciones del cargo.

Artículo 6°. *Servicio en el exterior.* Los jefes de misiones diplomáticas, y cónsules generales de Colombia en el exterior, deberán pertenecer a la carrera diplomática, salvo cuando exista una razón de especial interés nacional, caso en el cuál el Presidente de la República, mediante resolución motivada, podrá realizar el nombramiento sin apego a los criterios de esta ley.

Artículo 7°. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento de que habla el artículo 2° de esta ley.

Artículo 8°. La entidad nominadora y los candidatos que se presenten a las convocatorias podrán interponer los recursos de reposición y apelación ante la dirección de control interno estatal del Departamento Administrativo de la Función Pública o la homóloga de dicha oficina en los diferentes ordenes territoriales, si existiere.

Artículo 9°. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentada por,

Rodrigo Rivera Salazar,
Senador.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En Colombia, la forma de concebir la administración pública en la actualidad requiere de una nueva dinámica. Nuestro país atraviesa difíciles momentos en su economía que han exigido la disminución del tamaño del Estado y el aumento de su eficiencia. Por tal razón se hace necesario que quienes hagan parte del Estado sean las personas más calificadas y comprometidas con la gestión pública. En el desarrollo de esa tarea han sido varias las decisiones que se han tomado en los últimos años y que encuentra un fuerte desarrollo en la Directiva Presidencial 10 de 2002 en donde se establece que el nombramiento, selección y promoción de los funcionarios debe tener como motivación exclusiva el mérito, la competencia y la capacitación idónea para el cargo que ocupa.

Sin embargo, es necesario hacer unos análisis preliminares sobre la estructura de la administración pública y los cargos que la conforman:

1. A partir de la Constitución de 1991 se concibió un sistema de carrera administrativa, que parte del artículo 125 de la norma superior en donde se establece “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley”.

2. Por su parte la Directiva Presidencial 10 establece dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública hacia un Estado Comunitario, como parte de los objetivos específicos de dicho programa el manejo gerencial de los recursos humanos que el nombramiento selección y promoción de los funcionarios debe tener como motivación exclusiva el mérito, la competencia y capacitación idóneos para el cargo que pretende de desempeñar. Así mismo señala que por ningún motivo el nombramiento podrá corresponder a transacciones, presiones o favores de tipo económico o político.

3. Posteriormente y bajo los principios del Estado Comunitario del Presidente Uribe se profirió el Decreto 1972 del 3 de septiembre de 2002 “por el cual se reglamenta la designación de directores o gerentes regionales o seccionales o quienes hagan sus veces, en los establecimientos públicos de la rama ejecutiva”.

4. De la misma manera el Conpes 3248 del Consejo Nacional de Planeación de Política Económica y Social denominado “Renovación de la Administración Pública, y de fecha 20 de octubre de 2003, como

parte de las denominadas reformas transparentes se encuentra el empleo público, cuyo objetivo fundamental no es otro que definir una política estatal integral sobre el empleo público, en donde el acceso meritocrático, mantenimiento por desempeño y flexibilidad en la salida son las características básicas del nuevo empleo público en Colombia.

5. El alcance de la política de meritocracia del actual gobierno ha sido restringido, circunscrito a pocos cargos del orden nacional desconcentrado y objeto de múltiples controversias.

Así las cosas el presente proyecto de ley se presenta oportunamente para definir una política pública sólida en el diseño de un esquema de acceso a los empleos del Estado en donde se garanticen el principio de transparencia en los procedimientos, designación de funcionarios de libre nombramiento y remoción, evitando de esta manera que dichos cargos se conviertan en elementos de negociación de favores personales en perjuicio de una administración pública de la que cada día los ciudadanos demandan acciones más eficientes y eficaces en la satisfacción de necesidades y cumplimiento de los fines del Estado.

Del proyecto de ley

Los cargos de libre nombramiento y remoción: hacen parte del grupo de cargos en los que la confianza y cercanía con el superior jerárquico priman sobre la estabilidad y continuidad que se reputan de los cargos de carrera administrativa. En ese sentido entonces cabe afirmarse que los cargos de libre nombramiento y remoción están más relacionados con el desempeño de funciones de gobierno que implican que el nominador pueda depositar cierta confianza en él. Sin embargo, no es válido afirmar que por ese solo hecho su designación no sea sometida a un estricto proceso que garantice la transparencia en beneficio de una sociedad incluyente exenta de vicios como el nepotismo, la politiquería y el tráfico de favores de orden político y económico.

Es así como planteó esta alternativa que tiene por objeto perfeccionar y depurar el proceso de selección de las personas que van a ocupar cargos de libre nombramiento y remoción, en aquellos casos en los que esos cargos no tienen una definitiva connotación política y de este modo garantizar que quienes lleguen a ocupar los cargos de que trata este proyecto sean producto de un concienzudo análisis por parte de una entidad técnica que seleccione solo a aquellos que han demostrado los conocimientos, capacidades y experiencia para hacer parte de la administración pública.

No por lo anterior puede afirmarse válidamente que se afecte la facultad de discrecionalidad del nominador. Lo que se hace es proporcionar elementos de juicio suficientes que permitan un verdadero proceso de selección en condiciones de transparencia e igualdad, evitando la absoluta libertad y discrecionalidad que se le otorga al nominador para suplir esos cargos, y que han llevado a que en la provisión de los mismos prime el amiguismo, la devolución de favores políticos o de otro tipo, o el sometimiento a presiones por parte de los superiores.

El sistema encierra, además, una dañina relación entre autoridades nominadoras, que suelen estar en la rama ejecutiva, y los miembros de las corporaciones públicas que las vigilan. Relación que diezma la independencia de las corporaciones públicas de elección popular, compromete la transparencia ideal en el equilibrio de los poderes políticos y cierra opciones de ingresar a esos cargos del servicio público a quienes no logren el favor de los miembros de las corporaciones.

El esquema que propone el presente proyecto en nada desnaturaliza el concepto de cargos de libre nombramiento y remoción. El nominador lo que hará es vincular al mejor, luego de un proceso en donde se revisarán su preparación académica, su experiencia y sus capacidades y aptitudes personales.

En cumplimiento de lo anterior el Departamento de la Función Pública y las entidades análogas en distintos niveles territoriales serán los encargados de la realización del proceso de selección que comprende la convocatoria pública a concurso basado en la solicitud elevada por la entidad nominadora, verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos, la realización de las pruebas necesarias para determinar quiénes son aptos para el desempeño del cargo y el envío del nombre de quien obtuvo el mayor puntaje. Quedando de esta manera ilustrado un proceso selectivo que propende porque la administración pública cuente con el personal debidamente calificado.

En el caso de los funcionarios que representan misiones diplomáticas de Colombia en el exterior lo que se busca es darle a la carrera diplomática la importancia que realmente requiere, pues quienes pertenecen a ella han dedicado gran parte de su vida a prepararse para el desempeño de funciones diplomáticas y evitar de este modo que inexpertos producto de compromisos políticos lleguen a esas instancias en perjuicio del interés nacional.

En suma el presente proyecto propende por la dinamización de la administración pública seleccionando y contratando el personal idóneo mediante un proceso nominador claro, objetivo, imparcial y transparente para el desempeño eficiente de la administración pública y el cumplimiento de los fines del Estado consagrados en la Constitución de 1991.

Rodrigo Rivera Salazar,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día ... del mes ... del año ... se radicó en la plenaria del Senado el Proyecto de ley número 183 de 2004 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Rodrigo Rivera Salazar*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 183 de 2004 Senado, *por la cual se expiden normas para la designación por mérito de los funcionarios de libre nombramiento y remoción 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, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 184 DE 2004 SENADO

*Cárcel para compañeros conyugales irresponsables
que no respondan por la asistencia alimentaria.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La inasistencia alimentaria por parte de los compañeros permanentes en las uniones maritales de hecho, tendrá las mismas penas y sanciones contempladas en el artículo 233 de la Ley 599 de 2000.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su publicación.

Carlos Moreno de Caro,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Ley 54 de 2000, “por la cual se definen las uniones maritales de hecho y el régimen patrimonial entre compañeros permanentes, unión marital y régimen” ha establecido lo siguiente:

Artículo 3º. “El patrimonio o capital producto del trabajo, ayuda y socorro mutuos pertenece por partes iguales a ambos compañeros permanentes”.

El artículo claramente establece las obligaciones que les corresponden a los miembros de las uniones materiales de hecho, en materia de ayuda y socorro mutuos. El incumplimiento de lo anterior debería conllevar su correspondiente penalización, lo cual sin embargo, no ocurre en las disposiciones legales vigentes en el país.

Permanentemente se presentan casos de inasistencia alimentaria hacia los hijos concebidos en las uniones maritales de hecho e incluso hacia uno de los compañeros permanentes generándose de esa manera conflictos familiares de difícil resolución ante la ausencia de normas claras y precisas al respecto.

La Corte Constitucional ha sentado jurisprudencia sobre las responsabilidades que les competen a los miembros de las uniones maritales de hecho en materia de asistencia alimentaria al pronunciarse sobre una demanda contra el artículo 233 de la Ley 599 de 2000.

El artículo mencionado del Código Penal establece:

Artículo 233. Inasistencia alimentaria. El que se sustraiga sin justa causa a la prestación de alimentos legalmente debidos a sus ascendientes, descendientes, adoptante o adoptivo o cónyuge, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años y multa de diez (10) a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena será de prisión de dos (2) a cuatro (4) años y multa de quince (15) a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando la inasistencia alimentaria se cometa contra un menor de catorce (14) años.

A juicio de la Corte Constitucional, este artículo del Código Penal no contempla penas para los compañeros permanentes que evadan el cumplimiento de sus obligaciones en materia alimentaria para con su pareja y con sus hijos. Sin embargo, el mismo, sí lo hace para los padres casados, tanto por lo católico como por lo civil, situación que de acuerdo con el máximo tribunal del país en materia Constitucional “constituye un tratamiento desigual y por tanto violatorio de la Constitución”¹.

Contra los compañeros permanentes que incumplan sus compromisos en materia alimentaria solo se pueden adelantar procesos civiles que contemplan embargos de salarios y de bienes. “Pero si se niegan a pagar, no pueden ir a la cárcel...”².

De acuerdo con la sentencia del Magistrado Alvaro Tafur, “existiendo idéntica obligación legal de suministrar alimentos en ambos casos,

¹ *El Tiempo*, Jueves 22 de enero de 2004. Páginas 1-4.

² *Diario Hoy*. Enero 22 de 2004.

sancionar penalmente solamente el incumplimiento de los cónyuges, excluyendo a los compañeros permanentes, comporta un trato desigual no justificado en la Constitución”³.

Al respecto, la Constitución Política de Colombia ha establecido en el artículo 13: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

De conformidad con lo anterior, la presidenta de la Corte Constitucional Clara Inés Vargas ha expresado: “...exhortamos al Congreso para que en el menor tiempo posible expida una ley que tipifique el delito de inasistencia alimentaria para los compañeros permanentes”⁴.

La situación es supremamente grave ya que de acuerdo con informaciones de la Fiscalía General, “el delito de inasistencia alimentaria es el segundo que más cometen los colombianos después del hurto calificado. Entre los años 2000 y 2003, ese organismo instruyó 80.220 procesos por inasistencia y acusaron ante los jueces a 7.576”⁵, muchos de los cuales quedan en la impunidad ante la inexistencia de penas para aquellos cometidos por compañeros permanentes. Esta es la razón que me ha impulsado a presentar el presente proyecto de ley.

Carlos Moreno de Caro,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 16 del mes de marzo del año 2004 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 184, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Carlos Moreno de Caro*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 184 de 2004 Senado, *cárcel para compañeros conyugales irresponsables que no respondan por la asistencia alimentaria*, 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 Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera

Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 185 DE 2004 SENADO

*por la cual se ordena etiquetar los medicamentos
con lenguaje Braille.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los medicamentos distribuidos en el territorio nacional deberán llevar impresos en sus etiquetas en Lenguaje Braille el nombre del producto, el nombre genérico, precio y fecha de vencimiento, con el objeto de que las personas con limitación visual o ciegas puedan comprobar el producto.

Artículo 2°. Las empresas productoras nacionales de medicamentos y/o fabricantes de las etiquetas médicas, implementarán lo establecido en el artículo 1° del presente articulado, a partir de tres meses de la sanción de la presente ley.

Artículo 3°. Las entidades, empresas, u otras organizaciones que adelanten importación de medicamentos deberán solicitar a las empresas productoras la etiquetación en lenguaje braille de los productos, o de lo contrario elaborarán una etiqueta auxiliar al producto y la anexarán al mismo.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Carlos Moreno de Caro,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La tecnología a lo largo de los años ha provisto diferentes alternativas para el acceso a la información para personas no videntes o con limitaciones físicas oculares. Muchas de estas se han basado en el sistema braille (sistema de lectoescritura táctil), como base de lenguaje. Sistema basado en puntos dispuestos en dos columnas de tres, determinando una celda que representa un caracter. Las hojas de papel o plástico grabadas con estos caracteres constituyen para las personas ciegas elementos permanentes de lectura, tales como los libros tradicionales que funcionan para los videntes.

Entre las técnicas más ampliadas del sistema Braille, se encuentra la utilización de mecanismos electrónicos con lectura integrada, los cuales no están al alcance de toda la población con limitación visual. Actualmente existen los que se conocen como células braille, que es un conjunto de elementos eléctricamente móviles los cuales dispuestos en línea constituye una línea braille. Esta línea usada como terminal de la computadora, es capaz de reproducir en braille, mediante software y la interfaz adecuada, una línea de texto convencional. El usuario lee esa línea pasando el dedo sobre ella como si se tratara de una línea impresa. Una vez leída, un nuevo conjunto de caracteres ocupa el lugar de los anteriores, y de esta manera se prosigue hasta completar un texto dado. El uso de mecanismos bidimensionales usando líneas braille y dispositivos hápticos se muestra también como una alternativa viable a través de una mejora del confort.

Tanto se ha entregado el hombre a remediar las deficiencias de los individuos con limitaciones visuales que ha olvidado una de sus mínimas necesidades, que es el de poder leer para cuidar su salud. Es

³ Diario *Hoy*. Enero 22 de 2004.

⁴ *El Tiempo*, Jueves 22 de enero de 2004. Página 1-4.

⁵ *El Tiempo*, Jueves 22 de enero de 2004. Página 1-4.

decir, la falta de un lenguaje acorde a las necesidades de la población con limitación visual en las etiquetas de los medicamentos o drogas.

De esta manera se estaría protegiendo a una pequeña – gran población colombiana, ya que, aunque su porcentaje no supere el 1% de la población nacional, el hecho de que existan más de 100.000 habitantes con problemas visuales y proyección aumente considerablemente año a año, define la necesidad de aportar de una u otra forma en el mejoramiento de la calidad de vida de los individuos, de sus familias y de la sociedad en general.

En Colombia, el criterio tomado para la clasificación de personas ciegas o con baja visión, se basa en lo estipulado por la Resolución número 412 de febrero 25 de 2000 del Ministerio de Salud, en la cual se estipula la norma técnica para la detección temprana de las alteraciones de la agudeza visual. “La limitación visual es la alteración del sistema visual que trae como consecuencia dificultades en el desarrollo de actividades que requieran el uso de la visión. En el contexto de la limitación visual se encuentran las personas ciegas y con baja visión; considerando con baja visión, según la OMS, a aquellas que después de la mejor corrección óptica convencional o quirúrgica, en el mejor ojo, no superan una agudeza visual que va de 20/60 hasta la percepción de luz y un campo visual no mayor a 10 grados desde el punto de fijación, pero que usa o es potencialmente capaz de usar la visión para la ejecución de tareas visuales. Toda persona que con la mejor corrección óptica convencional o quirúrgica en el mejor ojo, presente una agudeza visual menor de 20/400 y un campo visual no mayor de 10 grados desde el punto de fijación es ciega”.

De forma complementaria, la Organización Mundial de la Salud (OMS), establece que Persona ciega total: es aquella que No tiene Percepción Luminosa (NPL).

Población con limitación visual en Colombia¹

Según las proyecciones del DANE Colombia contaba en el año 2003 con 44.531.434 de habitantes, de los cuales el 7.064 por mil tiene problemas de ceguera.

Según las proyecciones departamentales de población y su proporción de población con ceguera de acuerdo al Censo de 1993, la población con limitación visual se estima en 314,653, de estos el 74% son considerados con baja visión (232.843 personas) y el porcentaje restante ciegos (81.810).

TABLA N° 1

Tasa de Población Ciega Colombiana según Censo 1993 y participación por departamentos - Proyección año 2003

| DEPARTAMENTO | TASA DE POBLACION CIEGA EN CADA DEPTO. | TASA DE PARTICIPACION DE POBLACION CIEGA POR DEPTO. | TOTAL POBLACION COLOMBIANA (Proyección DANE 2003) | POBLACION CON CEGUERA |
|-----------------------|--|---|---|-----------------------|
| TOTAL NACIONAL | 0.7064% | 100.00% | 44,531,434 | 314,653 |
| BOGOTA, D. C. | 0.4869% | 10.62% | 6,865,997 | 33,431 |
| AMAZONAS | 0.5111% | 0.12% | 76,381 | 390 |
| ANTIOQUIA | 0.8775% | 15.64% | 5,608,829 | 49,217 |
| ARAUCA | 0.6910% | 0.58% | 264,888 | 1,830 |
| ATLANTICO | 0.7050% | 5.09% | 2,272,170 | 16,019 |
| BOLIVAR | 0.6773% | 4.60% | 2,137,258 | 14,476 |
| BOYACA | 0.5444% | 2.41% | 1,394,952 | 7,594 |
| CALDAS | 0.5886% | 2.15% | 1,146,846 | 6,750 |
| CAQUETA | 0.6293% | 0.89% | 446,084 | 2,807 |
| CASANARE | 0.4496% | 0.44% | 309,398 | 1,391 |
| CAUCA | 0.8685% | 3.65% | 1,321,702 | 11,479 |
| CESAR | 0.5011% | 1.62% | 1,015,889 | 5,091 |
| CHOCO | 1.2101% | 1.58% | 411,844 | 4,984 |

| DEPARTAMENTO | TASA DE POBLACION CIEGA EN CADA DEPTO. | TASA DE PARTICIPACION DE POBLACION CIEGA POR DEPTO. | TOTAL POBLACION COLOMBIANA (Proyección DANE 2003) | POBLACION CON CEGUERA |
|--------------------------|--|---|---|-----------------------|
| CORDOBA | 0.7042% | 3.06% | 1,367,010 | 9,626 |
| CUNDINAMARCA | 0.6455% | 4.65% | 2,266,806 | 14,632 |
| GUAJIRA | 0.2851% | 0.04% | 40,786 | 116 |
| GUAVIARE | 0.2851% | 0.11% | 126,795 | 361 |
| HUILA | 0.9604% | 2.95% | 967,831 | 9,295 |
| LA GUAJIRA | 0.6050% | 0.98% | 508,650 | 3,077 |
| MAGDALENA | 0.8340% | 3.60% | 1,356,555 | 11,314 |
| META | 0.5926% | 1.40% | 743,597 | 4,407 |
| NARIÑO | 0.7952% | 4.34% | 1,719,162 | 13,671 |
| N. DE SANTANDER | 0.8384% | 3.82% | 1,435,237 | 12,033 |
| PUTUMAYO | 0.4293% | 0.49% | 359,990 | 1,545 |
| QUINDIO | 0.7494% | 1.41% | 593,218 | 4,446 |
| RISARALDA | 0.8027% | 2.53% | 993,332 | 7,973 |
| SAN ANDRES Y PROVIDENCIA | 0.8783% | 0.22% | 79,459 | 698 |
| SANTANDER | 0.6228% | 4.04% | 2,039,336 | 12,701 |
| SUCRE | 0.8921% | 2.38% | 839,770 | 7,492 |
| TOLIMA | 0.6158% | 2.56% | 1,308,944 | 8,060 |
| VALLE DEL CAUCA | 0.8486% | 11.84% | 4,389,486 | 37,249 |
| VAUPES | 0.2851% | 0.03% | 31,875 | 91 |
| VICHADA | 0.4442% | 0.13% | 91,357 | 406 |

FUENTE: DATOS PROYECTADOS POR EL INCI PARA EL 2003 SOBRE EL CENSO DE 1993 – DANE.

Según las proyecciones del Censo DANE 1993, los Departamentos de Chocó, Huila y Sucre presentan las mayores densidades de población con ceguera, siendo el Chocó el único que supera 10 personas por cada mil habitantes. En cuanto a la participación a nivel nacional Antioquia y Valle presentan las mayores tasas de población con ceguera (15.64% y 11.84% respectivamente). El Distrito Capital ocupa el tercer lugar con el 10.62% (33.431 personas).

Según estudios realizados por el INCI, el 30.7% de la población caracterizada está en el grupo de edades entre los 36 a 65 años, el 30.4% es población en edad escolar entre los 6 y los 20 años de edad. El 55% son de baja visión y el 45% son ciegos. El 43% de los registrados son de sexo femenino y el 57% son hombres.

La población con limitación visual en su mayoría es de bajo nivel socioeconómico, ya que de la población caracterizada el 35.78% pertenece al estrato 2 y un 29.72% al estrato 1.

| Estrato | Condición Visual | | | | | | Gran total | Porcentaje |
|--------------|------------------|------------|--------------|------------|------------|--------------|--------------|-------------|
| | Baja Visión | | | Ciego | | | | |
| | Sexo | | Total | Sexo | | Total | | |
| | F | M | | F | M | | | |
| 2 | 249 | 326 | 575 | 172 | 263 | 435 | 1,010 | 35.78% |
| 1 | 255 | 238 | 493 | 144 | 202 | 346 | 839 | 29.72% |
| 3 | 125 | 174 | 299 | 130 | 197 | 327 | 626 | 22.17% |
| 0 | 55 | 92 | 147 | 32 | 51 | 83 | 230 | 8.15% |
| 4 | 15 | 22 | 37 | 20 | 36 | 56 | 93 | 3.29% |
| 5 | 4 | 5 | 9 | 3 | 11 | 14 | 23 | 0.81% |
| 6 | - | 1 | 1 | - | 1 | 1 | 2 | 0.07% |
| Total | 703 | 858 | 1,561 | 501 | 761 | 1,262 | 2,823 | 100% |

¹ Información del Instituto Nacional para Ciegos.

En el nivel de escolarización, el 37.58% de la población limitada visual caracterizada, ha alcanzado la primaria, el 23.41% ha alcanzado como máximo nivel la secundaria, el 20.19% son analfabetas o no tienen ningún estudio, el 7.72% alcanzaron el preescolar y el 5.63% son profesionales. Tan solo el 0.5% han hecho una maestría o postgrado.

En el caso de las ayudas técnicas de los individuos el INCI determinó que el 27.45% de los limitados visuales no utiliza ningún material, elemento o ayuda para su desempeño. Los que sí usan ayudas, utilizan en promedio 1.6 ayudas, siendo el bastón y la pizarra los más utilizados.

Las ayudas más utilizadas son: el bastón con el 18.34%, la pizarra con el 17.73%, el ábaco con el 13.65% y el papel braille con un 8.41%. El uso de tecnología especializada como computadores adaptados con lectores de pantalla o magnificadores de texto, telescopios o máquinas perkins, entre otras tecnologías es bajo, ya que ninguno supera el 2% (Sumatoria de Computador adaptado, calculadora parlante, telescopio, máquina Perkins).

Marco Legal

Normas internacionales

- El Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 159).
- La Declaración de los Derechos de los Impedidos de las Naciones Unidas (Resolución N° 3447 del 9 de diciembre de 1975).
- El Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 3752 del 3 de diciembre de 1982).
- El Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (1988).
- La declaración de Cartagena de Indias en el área iberoamericana sobre políticas integrales para las personas con discapacidad durante 1992.
- La Declaración de Caracas de la Organización Panamericana de la Salud.
- La resolución sobre la Situación de las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (AG/RES. 1249 (XXIII-O/93)).
- Las Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su cuadragésimo octavo período de sesiones (AG/RES. 4896 del 20 de diciembre de 1993).
- La Declaración de Managua, de diciembre de 1993.
- La Declaración de Viena y Programa de Acción aprobados por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (157/93).
- La declaración de Salamanca y Marco de Acción sobre necesidades Educativas especiales efectuada en 1994.
- La Resolución sobre la Situación de los Discapacitados en el Continente Americano (AG/RES. 1356 (XXV-O/95)).
- El Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (resolución AG/RES. 1369 (XXVI-O/96)).
- La convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (1999).

La Constitución Política de 1991

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley ... El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Artículo 27. El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicas, a quienes prestará la atención especializada que requieran.

Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes...

Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Otras disposiciones

El Decreto 2358 de 1981 por el cual se coordina el Sistema Nacional de Rehabilitación.

La Ley 82 de 1988, por la cual se ratificó ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el Convenio 159 sobre capacitación laboral, la cual fue reglamentada con el Decreto 2177 de 1989, actualmente vigente.

El Código del Menor mediante el Decreto 2737 de 1989, el cual incluye todo lo relacionado con la protección del menor discapacitado y asigna diferentes responsabilidades a los entes estatales.

La Ley 10 de 1990, por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud, descentralizó la prestación de servicios en el primer nivel en los municipios, donde se incluye la prevención de la enfermedad.

La Ley 29 de 1990 que estipula la obligación del Estado a promover y orientar el adelanto científico y tecnológico, y por lo mismo incorporar la ciencia y tecnología a los planes y programas de desarrollo económico y social del país.

La Ley 100 de 1993 que creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en la cual se contempla la atención en salud y rehabilitación de las personas con deficiencia o discapacidad, cualquiera que haya sido su patología causante.

El Decreto 2381 de 1993 por el cual se declara el 3 de diciembre como el día nacional de las personas con discapacidad.

La Ley 115 de 1994 o la Ley General de Educación, dedica el capítulo 1° del Título III a la "Educación para personas con limitaciones o capacidades excepcionales", donde se destaca el proceso de integración académica y social de dichos educandos (artículo 46 y siguientes).

La Ley 119 de 1994, por la cual se reestructura el SENA, en su artículo 3° numeral 9, señaló como uno de sus objetivos el de "Organizar programas de readaptación profesional para personas discapacitadas".

El Decreto 1860 de agosto 3 de 1994, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y

organizativos generales para la prestación del Servicio Público Educativo y donde establece los aspectos generales del Proyecto Educativo Institucional, PEI.

El Decreto 2336 de 1994, por el cual se establecen los criterios para el manejo autónomo del Situado Fiscal, por parte de las Entidades Territoriales, en Materia Educativa y los criterios para la elaboración del Plan de Cubrimiento Gradual de Atención Educativa para las personas con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales.

El Decreto 2886 del 29 de diciembre de 1994, por el cual se reglamentaron los procedimientos y demás formalidades necesarias que deben cumplir las Entidades Territoriales para obtener la certificación del cumplimiento de los requisitos que les permita asumir la administración de los recursos del situado fiscal y la prestación del servicio educativo.

El Decreto 730 De 1995 por el cual se crea el Comité Consultivo Nacional de la Discapacidad.

El Decreto 0114 del 15 de enero de 1996, por el cual se reglamenta la creación, organización y funcionamiento de programas e instituciones de Educación no Formal.

El Decreto 2080 del 18 de noviembre de 1996, por el cual se reglamenta la Federación Paraolímpica y las condiciones y requisitos generales que deberán ser atendidos por la Federación Paraolímpica, creada por el artículo 13 del Decreto-ley 1228 de 1995, para permitir la cabal aplicación de las normas legales que regulan el Sistema Nacional del Deporte, con el fin de fomentar, patrocinar, atender la práctica de las distintas modalidades deportivas dentro del ámbito nacional e internacional e impulsar programas y proyectos de interés público y social dirigidos a personas con discapacidades.

El Decreto 2082 del 18 de noviembre de 1996, por el cual se reglamentó la atención educativa para personas con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales.

La Ley de la Discapacidad número 361 del 7 de febrero de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación en aspectos de prevención, educación, de rehabilitación, de integración laboral, de bienestar social, de accesibilidad, de eliminación de barreras arquitectónicas, de transporte y de comunicaciones.

El Decreto 1068 del 10 de abril de 1997, por el cual se reglamentó el Comité Consultivo Nacional de las personas con limitación.

El Acuerdo número 72 del 29 de agosto de 1997, del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud del Ministerio de Salud, por medio del cual se definió el Plan de Beneficios del Régimen Subsidiado para la Atención en Rehabilitación funcional de las personas con deficiencia, discapacidad o cualquiera que haya sido su patología causante de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 5261 de 1994 (artículo 84).

El Decreto 1509 del 4 de agosto de 1998 por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto 369 De 1994 y se dictan otras disposiciones en lo que tiene que ver con servicios y atención a limitados visuales en educación, salud y trabajo; procedimientos generales para la designación del representante del Presidente de la República ante el Consejo Directivo del INCI y las disposiciones para el ejercicio de la supervisión y la vigilancia que debe cumplir el INCI con relación a las Entidades y Organismos de ciegos y Entidades para ciegos que presten servicios a población limitada visual.

La Ley 443 de 1998 y sus Decretos Reglamentarios 1571 y 1572 de 1998 por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan medidas tendientes a garantizar en igualdad de oportunidades las condiciones de acceso al servicio público, en empleos de carrera administrativa, a aquellos ciudadanos que se encuentran limitados físicamente, con el fin de proporcionarles un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

La Ley 488 de 1998 por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales y en la cual bienes como las impresoras braille, estereotipadoras braille, líneas braille, regletas braille, cajas aritméticas y de dibujo braille, máquinas inteligentes de lectura, elementos manuales o mecánicos de escritura del sistema braille, entre otros.

Ley 546 de 1999, por la cual se dictan normas en materia de vivienda y se dispone la obligatoriedad de disponer el uno por ciento (1%) de las viviendas construidas para la población con limitaciones. Dichas viviendas no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para dicha población, de acuerdo con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

La Ley 643 del 2001 por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, a través de la cual se estableció que el cuatro por ciento (4%) de los recursos obtenidos por la explotación de los juegos, se destinarán para la vinculación al régimen subsidiado a los discapacitados, limitados visuales y la salud mental.

La Ley 582 de 2000 por medio de la cual se define el deporte asociado de personas con limitaciones físicas, mentales o sensoriales y se reglamenta el Comité Paraolímpico Colombiano.

Las normas expedidas por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y certificación (Icontec), en las cuales se establece los requisitos mínimos en la construcción de los espacios accesibles para todas las personas.

Conclusión

La protección a las personas discapacitadas es una batalla que se da día a día por los Estados y las Naciones, por los interesados en el tema, pero principalmente por cada familia que posee un miembro de la misma con discapacidad y cada discapacitado en el mundo.

De esta manera, quiero dar un grano de arena para mejorar la calidad de vida de cada limitado visual del país, aportándoles la facilidad de realizar la compra de sus medicamentos directa y personalmente, al encontrar las etiquetas de los medicamentos producidos en el país como importados, en lenguaje braille, en la cual se encuentre enunciados el nombre del producto, precio y fecha de vencimiento, y así dar seguridad a cada limitado físico que el producto que compra sea de buena calidad, y conserva los parámetros médicos y químicos.

Carlos Moreno de Caro,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 16 del mes de marzo del año 2004 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 185, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Carlos Moreno de Caro*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 185 de 2004 Senado, *por la cual se deroga etiquetar los medicamentos con lenguaje Braille*, 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, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 186 DE 2004 SENADO

Cambio de orden en apellidos.

(por la cual modifica parcialmente el artículo 1º la Ley 54 de 1989).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 53 del Decreto 1260 de 1970, quedará así:

“**Artículo 53.** En el registro de nacimiento se inscribirán como apellidos del inscrito, el primero del padre, seguido del primero de la madre ó el primero de la madre, seguido del primero del padre en caso de acuerdo mutuo de los padres, si fuere hijo legítimo o extramatrimonial reconocido o con paternidad judicialmente declarada; en caso contrario, se le asignarán los apellidos de la madre.

Parágrafo 1º. El acuerdo entre las partes se realizará siempre y cuando se esté gestionando el registro de nacimiento de la hija o hijo primogénito, y se establezca este mismo orden de apellidos para los subsiguientes.

Parágrafo 2º. Cuando exista mutuo acuerdo entre las partes para modificar la inscripción de los apellidos, estas realizarán declaración extrajuicio de la decisión para ser presentada en el momento de ser registrado el menor.

Parágrafo 3º. Las personas que al entrar en vigencia esta ley estén inscritas con un sólo apellido podrán adicionar su nombre con un segundo apellido, en la oportunidad y mediante el procedimiento señalado en el artículo 6º, inciso 1º, del Decreto 999 de 1988.”

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Carlos Moreno de Caro,

Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Registro Civil de Nacimiento es la forma legal de demostrar que una persona existe jurídicamente. Con este el niño o la niña podrá acceder a sus derechos fundamentales.

El Estatuto del Régimen del Estado Civil (Decreto-ley 1260 de 1970) en su artículo 53 (el cual fue modificado por la Ley 54 de 1989) establece que si el hijo o hija “es legítimo o extramatrimonial reconocido, llevará como primer apellido el primer apellido del padre y como segundo apellido el primero de la madre.

Si es hijo o hija extramatrimonial no reconocido llevará los apellidos de la madre”.

Igualmente el Estatuto determina que cuando el padre se niega a reconocerlo como su hijo o hija, de todas maneras se debe registrar al niño o niña con los apellidos de la madre. La madre debe informarle al notario o registrador el nombre del padre para investigar la paternidad a través del ICBF.

La historia del registro civil inicia hacia el año de 1852 con fundamento en la Ley 2159, tras la cual la función de Registro Civil era ejercida por los Notarios, pero ante el poco desarrollo legislativo sobre la materia, esta función fue adelantada primordialmente por la Iglesia católica.

La Ley 57 de 1887, dispuso que las partidas de origen eclesiástico tendrían la calidad de prueba principal del estado civil, concepto ratificado por el concordato celebrado por el Estado Colombiano y la Santa Sede en ese mismo año.

La Ley 92 de 1938 en su artículo primero, determinó como funcionarios encargados del Registro Civil a los notarios, los alcaldes en los municipios donde no habían notarios y los funcionarios consulares en el exterior; el artículo 18 de la misma ley estableció como prueba principal del estado civil las copias expedidas por los funcionarios anteriormente enunciados y el artículo 19 determinó como pruebas supletorias las partidas de origen eclesiástico. En esta ley no se menciona la circunscripción territorial para la inscripción en el Registro Civil.

El Decreto-ley 1260 de 1970 estatuto vigente, establece como única prueba del estado civil las copias expedidas por los funcionarios encargados de llevar la función de Registro Civil conforme a lo dispuesto en el artículo 118 ídem modificado por el 10 del Decreto 2158, los cuales son:

- Registradores en los municipios que no sean sede de notaría.
- Notarios y excepcionalmente alcaldes donde no hay registrador ni notario.
- Corregidores e inspectores de policía (autorizados por la Registraduría Nacional).
- Cónsules de Colombia en el exterior.

El artículo 60 de la Ley 96 de 1985 dispone que la Registraduría Nacional del Estado Civil, asumirá gradualmente la función de Registro Civil a partir del 1º de enero de 1987, fecha determinada por el artículo 217 del Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral). En cumplimiento de este mandato, se inició esta función, en municipios donde no existía notaría y el alcalde prestaba este servicio.

El Decreto 1028 de 1989 asigna a la Registraduría Nacional del Estado Civil (DNRC) las funciones de Servicio Nacional de Inscripción que venía cumpliendo el DANE.

Así mismo, la Constitución Política de 1991 en su artículo 266 radica en cabeza del Registrador Nacional del Estado Civil, la dirección y organización del Registro Civil; en desarrollo de este precepto el Decreto 1669 de junio de 1997, en su artículo primero suprime la División Legal de Registro del Estado Civil de la Superintendencia de Notariado y Registro y ordena trasladar las funciones que cumplía esta División a la Registraduría Nacional.

De esta manera se solidifica el manejo del Registro Civil en la normatividad Colombiana y la importancia del mismo como elemento que demuestra la situación jurídica que tiene la persona dentro de la sociedad en orden a sus relaciones de familia, de la cual se derivan derechos y obligaciones.

El Registro Civil es el único documento público que prueba el Estado Civil de una persona ante su familia, la sociedad y el Estado. Su importancia radica en que la persona nace a la vida jurídica (artículo 14 C.N.)

Además el registro aporta que el nombre es un derecho absoluto de la persona, por lo tanto: Toda persona tiene derecho a su individualidad y por consiguiente al nombre que por ley le corresponde.

Del orden de los apellidos

El artículo 53 del Decreto 1260 de 1970 fue modificado por la Ley 54 de 1989 eliminando la discriminación entre hijos legítimos e hijos

naturales, y determinó el orden de los apellidos del menor al momento de ser registrado.

La Ley 54 de 1989 ha sido demandada efectuándose sentencia de la Corte Constitucional sobre el hecho de el orden de los apellidos del menor en el momento de ser registrado ante Notaría Pública.

La Sentencia C-152 de 1994 estableció la exequibilidad de la ley demandada, bajo el argumento de que “*El nombre no sólo es un atributo de la personalidad, sino un ‘procedimiento de identificación’.* La manera como se determine el nombre, obedece a una finalidad social y su regulación corresponde a la ley. La ley ha determinado un orden, es decir, ha reglamentado el nombre, elemento del estado civil”.

“...El orden de los apellidos en la inscripción en el registro de nacimiento, nada tiene que ver con la igualdad de derechos y obligaciones. Tiene que existir un orden, y la ley lo ha determinado.”

En sus apartes igualmente define que orden de los apellidos no determina igualdad o desigualdad en relación con sus derechos, ni con los de los padres, dentro de la relación hombre-mujer, existiendo una relación de igualdad enfrentada a la posición de los apellidos, como costumbre normativa tomada de el registro de nacimiento realizado en la nación desde la época colonial, como elemento introducido por los Españoles.

Pero, bajo concepto del Procurador General de la Nación, la cual hace parte del expediente de Sentencia, por medio de Oficio número 338 del once (11) de noviembre de mil novecientos noventa y tres (1993), expresa “que si bien la Constitución consagra una serie de derechos, ellos en principio, no son susceptibles de goce si no existe la posibilidad de identificar o individualizar a su titular. Individualización que se logra a través del nombre, razón por la que afirma: ‘la adopción de un sistema de identificación no contraría el espíritu de la Carta, sino que por el contrario, es un presupuesto para la efectivización de su preceptiva.’”

Por tanto, el sistema adoptado por la legislación colombiana, en lo que respecta a la conformación del nombre, no es contrario a la Constitución, puesto que “el orden de aparición de los apellidos, no comporta en sí mismo ningún efecto discriminatorio para la madre o el padre. La secuencia de los apellidos no entraña en la hora actual ningún tipo de jerarquía o privilegio de uno de los padres respecto del otro y bien hubiera podido el Legislador establecer el orden inverso o dejar a discreción de la pareja la elección del orden de los apellidos, sin que ninguna de las posibilidades implique quebrantamiento del derecho a la igualdad.”

Concluye afirmando, que es la ley la que puede determinar la conformación del nombre, así como establecer los procedimientos para su modificación, siempre y cuando se respeten los derechos fundamentales consagrados en la Constitución en favor de todas las personas.

Desde este concepto se puede apreciar que mediante modificación de la ley se puede establecer nuevos parámetros de procedimiento para conformar la identificación del menor a través del registro civil.

De esta manera, el presente proyecto de ley pretende valorar el papel de la mujer en la sociedad y en la familia, y dar un paso adelante en la igualdad de la pareja en el medio social y legal, dando paso a que la pareja como conjunto tome la decisión de distribuir el orden de los apellidos con los cuales será registrado el menor.

Lo anterior con base en la ‘circunstancia de que la ley (en sentido material) disponga que al inscribirse un hijo ‘legítimo o extramatrimonial reconocido o con paternidad judicialmente declarada’ se registre en primer lugar el apellido del padre, no es inocua sino marcadamente significativa: es el trasunto de una milenaria tradición patriarcal que relega a la mujer a un plano secundario, porque la prevalencia del hombre se asume como un hecho indiscutido.

Es un precipitado de la concepción del ‘pater familias’ como figura central y preponderante de la célula social, con potestades absolutas sobre la mujer y los descendientes. Todo ello, como mero corolario de una visión del mundo que le atribuye al varón inclusive precedencia ontológica sobre la mujer.

Finalmente, el argumento esgrimido en beneficio de la constitucionalidad de la norma atacada, en el sentido de que con ella se pretende implantar cierto orden en la identificación de los miembros de una familia, es igualmente inane, puesto que dicha uniformidad se lograría también si se diera prelación al apellido de la madre o, lo que parece más sensato, si el orden de los apellidos se estableciera por acuerdo mutuo del hombre y la mujer, lo que sí resultaría armónico con la igualdad de derechos que la Carta de 1991 predica de ambos”¹.

Basado en las anteriores pongo a disposición de los honorables congresistas el proyecto de ley.

Carlos Moreno de Caro,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 16 del mes de marzo del año 2004 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 186, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Carlos Moreno de Caro*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 186 de 2004 Senado, *por la cual modifica parcialmente el artículo 1º de la Ley 54 de 1989*, 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 Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

¹ Salvamento de voto. Sentencia C-152/94.

PROYECTO DE LEY NUMERO 187 DE 2004 SENADO

por la cual se adiciona un parágrafo al artículo 187 de la Ley 100 de 1993 para exonerar a los pensionados y a sus beneficiarios del pago de las cuotas moderadoras y copagos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase el artículo 187 de la Ley 100 de 1993 con el siguiente parágrafo:

Parágrafo 2°. Los pensionados por jubilación, invalidez, vejez, sustitución o de sobrevivientes y sus beneficiarios, de los sectores público, oficial, semioficial en todos sus órdenes, así como en el sector privado y los Seguros Sociales, quedan exentos del pago de cuotas moderadoras y copagos, para acceder a la prestación de servicios de salud en el Sistema General de Seguridad Social.

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

Presentado a la consideración del honorable Senado de la República por el suscrito Senador,

Alfonso Angarita Baracaldo.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores de la República:

Me permito presentar a su amable consideración el proyecto de ley "Por la cual se adiciona un parágrafo al artículo 187 de la Ley 100 de 1993 para exonerar a los pensionados y a sus beneficiarios del pago de las cuotas moderadoras y copagos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud", con el que se espera garantizarle a este sensible sector de nuestra población un adecuado acceso a los servicios médicos y de salud, que en la actualidad y debido a sus crecientes costos se les ha vuelto restrictivo. Bueno es llamar la atención sobre el problema que enfrentan muchos jubilados, en su mayoría pertenecientes a la tercera edad, quienes ante la precariedad de sus mesadas se enfrentan al dilema cotidiano de invertir en su salud o en otras necesidades básicas para su supervivencia.

La reforma a la Seguridad Social Integral plasmada en la Ley 100 de 1993 es una propuesta que identifica a nuestra organización político-administrativa con un Estado Social de Derecho, porque busca ajustar el derecho a nuestras circunstancias sociales. Gracias a la mencionada norma se generaron favorables expectativas sobre un nuevo tratamiento en las relaciones entre el Estado y la sociedad, teniendo en cuenta los significativos cambios que introdujo en el marco operativo, financiero e institucional del sector, sustentados en claros principios de seguridad social, descentralización, universalidad, solidaridad y calidad de servicios, en un intento por distribuir sus beneficios a la población económicamente más vulnerable y deprimida para mejorarle su estándar de vida.

La Seguridad Social Integral debe constituirse en una urgente prioridad dentro de la agenda legislativa, más aún en un país como el nuestro donde el sistema de salud, pese a los esfuerzos realizados, sigue siendo limitado e inequitativo y la concurrencia de enfermedades transmisibles, crónicas y degenerativas afectan con mayor severidad a la población más pobre. Mejorar sus condiciones es ofrecer bienestar en todos los aspectos con inapreciables beneficios para el Estado y el sector privado por los ahorros que genera la atención preventiva y, de mirarse en un orden valorativo, por el papel fundamental que desempeña como elemento esencial para la convivencia pacífica.

En la medida en que los servicios de salud son ratificados como un derecho irrenunciable del individuo, este deberá reclamar el acceso a los mismos independiente de su capacidad de pago. Si existe el derecho a la vida, su implicación política es el acceso a los servicios de salud para preservarla. En el marco jurídico colombiano ha sido

relevante la conexidad entre salud y derecho a la vida, como lo ha promulgado la Corte Constitucional para garantizar el acceso a la prestación de los servicios, obligaciones fundamentales ambas que por mandato de la Carta comprometen al Estado.

En este sentido existen particularidades que riñen con la concepción moderna de la ley de Seguridad Social y sobre las cuales no le es posible al legislador permanecer indiferente. De ocurrencia diaria es el conflicto entre las entidades promotoras, las prestadoras del servicio y los pensionados, por las cuotas adicionales que estos últimos deben soportar como carga económica para acceder a los servicios médico-asistenciales. Se les exige la cancelación de cuotas de recuperación o moderadoras y copagos, en aplicación del artículo 187 de la Ley 100 de 1993, y ante la carencia de recursos financieros para sufragarlas se les restringe la prestación efectiva del servicio por parte de las IPS, situación que contradice los objetivos y fundamentos que consagra la susodicha Ley.

Hay que reconocer que en nuestra concepción legal hemos sido injustos con los pensionados, en su gran mayoría ancianos, quienes tras el paso inexorable de los años no poseen fuente distinta de ingreso para subsistir que su congrua mesada, con el agravante en muchos casos de conservar la responsabilidad adicional, como jefes de hogar, de sostener a sus familias.

Ancianos hoy que en su etapa laboral cotizaron en el tiempo para cumplir con los presupuestos de ley bajo la reglamentación preexistente que les otorgó un derecho a prestaciones económicas y médico-asistenciales, cuyas condiciones fueron modificadas unilateralmente por reglas ulteriores, como sucede con el artículo que origina la presente propuesta de modificación. Propuesta que merece una respuesta razonable de quienes desde el Congreso tenemos un compromiso ineludible con el Estado Social de Derecho que rige a nuestro país, que debe primar sobre la incapacidad del Estado para solucionar las demandas sociales.

La profunda crisis económica que enfrenta buena parte de los colombianos ha tocado de manera sensible a los pensionados en razón a que su supervivencia o la de sus familias están amparadas únicamente en la mesada pensional. Personajes anónimos que viven dolorosos dramas y grandes limitaciones, y que no pocas veces deben restringir su acceso a los servicios de salud por carecer de recursos mínimos para cancelar las cuotas moderadoras y copagos. Lamentable situación que rompe con el principio de equidad y discrimina a un sector de población terriblemente olvidado sobre el que no se ha creado una cultura de reconocimiento positivo, que frente a la indolencia del Estado ve apagar su vida silenciosamente sin muchas posibilidades de mitigar sus dolencias o curar sus enfermedades porque su pobreza le negó un derecho consagrado en la Constitución. Y pensar que esos millares de jubilados desprotegidos dedicaron los mejores años de su vida para construir el progreso de una nación que hoy los olvida.

Si el súbito cambio en las reglas de juego o la tragedia social no bastan, la aprobación del proyecto la justifican incongruentes decisiones como el hecho de que mientras un trabajador activo, por lo general con un escenario abierto de expectativas laborales y económicas, solo paga el cuatro por ciento de la cotización para salud, pues por mandato legal recibe un subsidio del ocho por ciento del empleador, el pensionado sin futuro debe cancelar de su pírrica mesada la totalidad de esa misma cotización.

Por lo que se deduce del contenido de los artículos 146, 273 y 289 de la Ley 100 de 1993, el espíritu del legislador tuvo como propósito para con los pensionados respetarles y salvaguardarles las circunstancias jurídicas de carácter individual o de derechos adquiridos definidos con anterioridad a la vigencia de la misma, cuyas normas aplicables en materia prestacional en salud no exigían por parte alguna que los pensionados debían financiar o reconocer pagos extraordinarios o adicionales para tener acceso a los servicios médico-asistenciales. De

ser así se están desconociendo derechos adquiridos por fuerza de ley, en contrasentido de los fundamentos y principios que orientan la Ley de Seguridad Social Integral.

En el caso que nos compete no se procede a legislar sobre exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, ni se pretende violar el derecho a la igualdad o contrariar el principio de la solidaridad inherente al derecho a la seguridad social. El espíritu de la Ley 100 asume el respeto de los derechos adquiridos conforme a disposiciones normativas, pactos o convenciones colectivas, y salvaguardar ese justo y elemental objetivo es en esencia el alcance que busca la modificación propuesta en este proyecto, que someto a su juicioso y ponderado estudio.

De los honorables Senadores,

Alfonso Angarita Baracaldo,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 16 del mes de marzo del año 2004 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 187, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Alfonso Angarita*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 187 de 2004 Senado, *por la cual se adiciona un parágrafo al artículo 187 de la Ley 100 de 1993 para exonerar a los pensionados y a sus beneficiarios del pago de las cuotas moderadoras y copagos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud*, 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, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 188 DE 2004 SENADO

por medio de la cual se establecen reglas para determinar el orden de los apellidos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Los padres de común acuerdo podrán elegir el orden de los apellidos de sus hijos antes de la inscripción del nacimiento. Si los padres no hicieren ninguna manifestación al respecto, o si estuvieren en desacuerdo, se aplicará lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 54 de 1989.

El orden de los apellidos inscritos para el primer hijo regirá para las inscripciones de los hijos posteriores en caso de existir.

Artículo 2º. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Carlos Gaviria Díaz,

Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En aras de obtener la plena vigencia de un régimen verdaderamente democrático y pluralista, respetuoso de las libertades individuales, del derecho a la igualdad y del principio de no discriminación, el proyecto que se presenta a consideración de la Comisión Primera del Senado busca que, en adelante, los padres puedan elegir de común acuerdo el orden de los apellidos de sus hijos, pues la legislación actual preestablece un orden determinado que impide fijar libremente la identidad familiar de los hijos. En efecto, el artículo 1º de la Ley 54 de 1989 establece que: "En el registro de nacimiento se inscribirán como apellidos del inscrito, el primero del padre seguido del primero de la madre, si fuere hijo legítimo o extramatrimonial reconocido o con paternidad judicialmente declarada..."

1. Antecedentes

1.1 Antecedentes remotos

Las referencias históricas señalan cómo desde la antigüedad los griegos utilizaban un solo nombre para identificar a las personas, el "prenomen", el cual era único e individual. Posteriormente, fue necesario crear un elemento adicional al nombre que sirviera como instrumento para diferenciar a los miembros que componían cada "gens" o familia. Este nuevo elemento denominado el "nomen gentilitius", que en la actualidad se denomina "apellido", se fue haciendo cada vez más útil, pues los grandes asentamientos humanos impedían distinguir fácilmente los integrantes de una comunidad¹.

Así, cada cultura encontró necesario el uso del apellido como instrumento de identificación de las personas y también estableció sus propias reglas para la utilización o empleo del mismo. En gran parte de Europa, por ejemplo, existía el predominio de la organización familiar de carácter absolutista patriarcal y, en consecuencia, predominaba la utilización del apellido del padre en primer orden.

Sin embargo, y como caso paradigmático, en Portugal imperaba un sistema de organización social propio del matriarcado y, por lo tanto, en su estructura genealógica no se encontraba referencia a varón alguno: el linaje lo señalaba el apellido de la mujer.

En España, por otro lado, era común que los hijos adoptaran el apellido del padre, de la madre o abuelos, ya fueran paternos o maternos. Las razones para escoger uno u otro apellido guardaban relación con una especie de homenaje a un antepasado concreto; con el prestigio social del que gozaba cierto apellido (sin importar que fuera paterno o materno); o con la existencia, en algunos casos, de ciertas condiciones para poder acceder a una herencia.

¹ EL NOMBRE DE LAS PERSONAS FÍSICAS (NECESIDAD DE REGULACIÓN JURÍDICA). Sara Montero Duhalt. México Revista, Foro Julio-Septiembre. 1975, UNAM. Ver, www.bmg.org.mx.

La fijación de las reglas para el uso de los apellidos empieza con la inscripción de la documentación legal y notarial a partir de la edad media. Los notarios y escribanos medievales comenzaron a desarrollar una costumbre de acuerdo con la cual se hacía constar, junto al nombre de pila de los interesados, el apellido del padre.

En el siglo XV ya se había consolidado el uso hereditario de los apellidos. Esto se logró gracias al papel que la Iglesia empezó a ejercer, a partir del Concilio de Trento, en materias relacionadas con la organización familiar. En efecto, se impuso la obligación de relacionar en los libros parroquiales todos los nacimientos y las defunciones. A pesar de estas innovaciones, la transmisión del carácter hereditario del apellido paterno sólo se afianzaría a raíz de la práctica reiterada que en materia registral, empezó a desarrollarse por las incipientes administraciones europeas desde principios del Siglo XVIII, y que vendría a consolidarse sólo hasta finales del Siglo XIX. Así, en 1870 se crea en España el registro civil a través del cual se permite a los padres escoger para sus hijos, un prenombre que se completa con dos apellidos, uno del padre y otro de la madre, en estricto orden.

1.2 Antecedentes mediatos

Posteriormente, las necesidades que traen los cambios culturales y la nueva era que da predominio a la igualdad de derechos de todos los seres humanos sin distinción de sexos, comienza a exigir transformaciones en la legislación internacional. En España, por ejemplo, se expide la Ley 40 de 1999, que permite a los padres decidir de común acuerdo el orden del apellido de sus hijos. Este nuevo régimen encontró fundamento “en la aplicación del principio de igualdad que declara la Constitución, y el artículo 16 de la Convención de Naciones Unidas que consagra que los Estados Miembros deberán tomar todas las medidas necesarias para hacer desaparecer toda disposición sexista en el derecho de la mujer”². En el mismo sentido, la Resolución 78/37 del Comité de Ministros de Europa, recomienda a los Estados Miembros hacer desaparecer toda discriminación entre el hombre y la mujer en el régimen jurídico del nombre.

En la legislación inglesa también se permite a “cualquier súbdito británico”, según el “*Common Law*”, cambiar libremente su apellido, otorgando una simple escritura denominada “*deed poll*”, en la que se haga constar el abandono de su antiguo nombre y la adopción de otro”³.

Todo lo anterior, nos revela la evolución que a nivel mundial ha sufrido el tema de los apellidos, que va desde un sistema libre que respeta la voluntad del individuo, hasta un sistema más rígido que regula incluso el orden de los mismos. En la mayoría de los casos se contempla una marcada orientación androcéntrica de acuerdo con la cual el apellido paterno es el que determina el linaje de una familia, como si el apellido materno fuera de segunda categoría y estuviera condenado a desaparecer por carecer de valor ante la sociedad.

1.3 Antecedentes legislativos en Colombia

En épocas más recientes, la Legislación Nacional también se ha ocupado de este tema. El Decreto 1260 de 1970 “*por medio del cual se expide el Estatuto del Registro Civil*” se regula lo concerniente al derecho al nombre y su tutela; en el Decreto 999 de 1988, por otro lado, se reglamenta lo relativo al cambio de nombre (como uno de los elementos del nombre como tal), y, finalmente, a través del artículo 1° de la Ley 54 de 1989 se fija el orden de inscripción de los apellidos de los padres.

Varias han sido las ocasiones que el Congreso de la República se ha ocupado de iniciativas relacionadas en esta materia. En 1993 por primera vez se presentó un proyecto de ley que reconocía a los padres la posibilidad de escoger el orden de los apellidos de sus hijos.

En el año 2000, se radicó una iniciativa similar a la anterior. En ella se proponía, adicionalmente, extender la posibilidad de cambiar los apellidos por una sola vez a la persona que obtuviera la mayoría de edad. Como ponente del proyecto fue designado el Senador Roberto

Gerlein Echeverría, quien en su informe sostuvo no estar de acuerdo con el contenido del mismo y dejó la suerte de la iniciativa a la decisión que tomara la Comisión Primera. Una de sus preocupaciones apuntaba al hecho que, de aprobarse la fórmula propuesta, dos hermanos bien podrían identificarse con un orden de apellidos diferente, situación que atentaría contra el orden jurídico establecido y crearía un caos en las Notarías. Otra de sus objeciones hacía referencia a los inconvenientes o disputas intrafamiliares que se podrían originar al establecer por parte de los padres el orden de los apellidos de sus hijos. Finalmente argumentó, apoyado en un concepto que sobre el tema profirió la Directora del Instituto de Bienestar Familiar de la época “*que con el cambio en el orden de los apellidos en nada se avanzaría en el camino de la igualdad de derechos y deberes que tienen los padres respecto de sus hijos*”.

Abierto el debate en la Comisión Primera el 5 de diciembre de 2000,⁴ los Senadores presentes solicitaron y aprobaron el archivo de la iniciativa.

En el mismo sentido de las aludidas iniciativas, en el año 2002 se presentó un proyecto de ley que tenía como objetivo principal asegurar que a partir de la fecha de promulgación de la ley todos los recién nacidos llevaran en primer lugar el apellido de la madre y luego el del padre. Para el estudio de la iniciativa se designó como ponente a la Representante Clara Pinillos Abozaglo, pero fue archivada sin discusión según lo dispuesto en el artículo 155 de la Ley 5ª de 1992.

2. Situación jurídica y fáctica prevalente

En la actualidad el artículo 1° de la Ley 54 de 1989, establece:

“*En el registro civil de nacimiento se inscribirán como apellidos del inscrito, el primero del padre seguido del primero de la madre, si fuere hijo legítimo o extramatrimonial reconocido o con paternidad judicialmente declarada; en caso contrario, se le asignarán los apellidos de la madre.*” (...)

Sobre el contenido de esta norma es necesario destacar que ya desde 1994 la Corte Constitucional en Sentencia 152 de 1994 (Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía) se había pronunciado acerca de su constitucionalidad. En dicha oportunidad se señaló:

“*El orden de los apellidos en la inscripción en el registro de nacimiento, nada tiene que ver con igualdad de derechos y obligaciones. Tiene que existir un orden, y la ley lo ha determinado así*”.

El demandante en este caso argumentó que la norma referida violaba los artículos 13, 42 y 43 de la Constitución y los artículos 3°, 23 y 34 del Pacto Internacional de Derechos Civiles suscrito y ratificado por el Estado colombiano. Consideraba, además, que su contenido consagraba una forma de discriminación para la mujer porque obligaba a inscribir el apellido del padre en primer orden y a continuación el de la madre en el registro civil de nacimiento. De igual forma arguyó que dicha disposición violaba el artículo 42 de la Carta, que consagra que las relaciones de pareja se basan en la igualdad de derechos y deberes de cada uno de sus miembros.

En esta sentencia, que sin duda alguna fue objeto de polémica, salvaron el voto, los Magistrados Eduardo Cifuentes, Alejandro Martínez Caballero y Carlos Gaviria Díaz, quienes precisaron:

“*La circunstancia de que la ley (en sentido material) disponga que al inscribirse un hijo legítimo o extramatrimonial reconocido o con paternidad judicialmente declarada se registre en primer lugar el apellido del padre, no es inocua sino marcadamente significativa: es el trasunto de una milenaria tradición patriarcal que relega a la mujer a un plano secundario, porque la prevalencia del hombre se asume como un hecho indiscutido. Argüir que la ley se ha limitado a recoger*

² Ley 40 de 1999, Código Civil Español.

³ INICIACION AL DERECHO INGLES. Rubistein, R.

⁴ Acta de Comisión 18 del 5 de diciembre de 2002, Senado.

un uso social muy extendido, en el espacio y en el tiempo, equivale a soslayar el problema, pues de lo que se trata es de saber qué razones avalan la existencia de tal uso y si ellas están en armonía con los propósitos consignados en la norma suprema del ordenamiento. En el caso sub judice, no hay duda de que no se ha dado carta en blanco al legislador para que disponga lo que a bien tenga, con total desentendimiento de un principio como el de la igualdad, informante de toda la Carta de 1991 y, particularmente, de las relaciones familiares que, bajo esta perspectiva, sufrieron un vuelco radical con respecto a la Constitución anterior. Es claro, para quienes suscribimos este salvamento, que la norma acusada padece de inconstitucionalidad sobreviniente.

“El argumento esgrimido en beneficio de la constitucionalidad de la norma atacada, en el sentido de que con ella se pretende implantar cierto orden en la identificación de los miembros de una familia, es igualmente inane, puesto que dicha uniformidad se lograría también si se diera prelación al apellido de la madre o, lo que parece más sensato, si el orden de los apellidos se estableciera por acuerdo mutuo del hombre y la mujer, lo que sí resultaría armónico con la igualdad de derechos que la Carta de 1991 predica de ambos”.

Pero esta no es una polémica meramente académica o jurisprudencial. En días pasados el periódico *El Tiempo* publicó un artículo⁵ en el que se relata una historia relacionada con los argumentos que sustentaron la demanda antes mencionada. Se trata de una pareja que decididamente acudió a diferentes instancias estatales para que estas le autorizaran inscribir en el registro civil de nacimiento de su hijo, de mutuo acuerdo, el apellido materno como primer apellido y el paterno en segundo lugar. De acuerdo con los peticionarios, esta es una forma de reconocer el esfuerzo que hacen las mujeres al reproducir vida.

Durante siglos la sociedad ha exaltado lo masculino y ha excluido lo femenino. La tarea de visibilizar a la mujer no ha sido fácil y cambiar esa concepción androcéntrica en que se ha vivido por milenios, no lo ha sido menos. En Colombia muchos han sido los logros en esta materia, principalmente desde la adopción de la Carta de 1991 y su artículo 43, por medio del cual se proclama el derecho a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la prohibición expresa de discriminarla. En este sentido la Corte Constitucional mediante Sentencia C-588 de 1992, expresó:

“El legislador está obligado a instituir normas objetivas de aplicación común a los destinatarios de las leyes, sin concebir criterios de distinción que representen concesiones inmerecidas a favor de algunos o trato peyorativo respecto de otros. Las diferencias que se introduzcan deben estar inspiradas, bien en la realización del propósito constitucional de la igualdad real (artículo 13 C.N.), o en el desarrollo de los postulados de la justicia distributiva.

La pertenencia al sexo masculino o al femenino tampoco debe implicar, por sí misma, una razón para obtener beneficios de la ley o para hallarse ante sus normas en inferioridad de condiciones. De allí que sean inconstitucionales las disposiciones que plasman distinciones soportadas única y exclusivamente en ese factor.

Lo anterior, deja sin argumento una recurrida tesis, según la cual, la opción que se le concede a los padres para escoger el orden de los apellidos de los hijos nada tiene que ver con el derecho a la igualdad. Veamos: en primer término, no sólo se estaría retrocediendo en la propuesta de visibilizar a la mujer como individuo, sino que se estaría conculcando el contenido del artículo 13 constitucional, que consagra el derecho a la igualdad, pues como dice la Corte se estarían implementando normas que comportan “criterios de discriminación”.

Habría que preguntarse, adicionalmente, qué mensajes se desprenden de la imposición legal que dispone que “primero irá el apellido del padre, seguido del apellido de la madre al momento de inscribir el nacimiento en el registro civil”. Podría desprevenidamente pensarse, por ejemplo, que ello se da porque se lleva el apellido del más fuerte:

el padre; o que es él y solamente él quien merece ser reconocido en primer lugar, o también que es sólo su apellido el que determina el linaje, o que es de mejor casta que el de la madre. Ahora bien: ¿será que del apellido de la madre no se pueden predicar estos mismos atributos? Si la respuesta es positiva, no cabe duda que la legislación actual en la materia puede servir de base a la discriminación real y simbólica de las mujeres.

Conviene recordar lo expresado por la Corte respecto del tema: “*Es corriente que en los hogares colombianos, por ejemplo, se prefiera, al nacimiento de una niña, el advenimiento del varón que ha de perpetuar el apellido familiar. Y es ese el comienzo de una cadena sin fin de predilecciones y correlativas discriminaciones, justificadas, desde luego, por hechos anodinos en apariencia como el que en el fallo del que disentimos no parece siquiera digno de consideración*”⁶.

Sin lugar a dudas, el contenido de la norma en estudio es el resultado de una tradición de dominio patriarcal, heredada por siglos, que resalta lo masculino. Pero de igual forma hay que reconocer que hemos trascendido, que nos encontramos inmersos en una cultura mixta que valora la igualdad de derechos de todos los seres humanos sin distinción de sexos y que es hora de que el legislador actúe según las exigencias de su sociedad.

Concordante con lo anterior, el artículo 42 constitucional señala:

“Artículo 42. *La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.”* (rayas fuera de texto).

Este artículo reconoce la libertad que tienen los cónyuges para unirse y conformar una familia sin más requisitos legales que los que dicte su voluntad, de acuerdo a sus propias costumbres o creencias. Ello permitiría afirmar que estos, de común acuerdo, pueden dar la orientación que deseen a esa familia y, así, definir la identidad de esa agrupación que libremente han conformado estableciendo el orden de los apellidos que identificará su descendencia.

3. Consideraciones

Las preocupaciones que giran alrededor del tema y que han sido objeto de discusión en los debates de diferentes proyectos de ley que han tenido un objetivo similar al que se presenta ahora, han sido expresamente consideradas en esta oportunidad. En primer lugar, se han referido a la inconveniencia de que los hermanos de una misma familia puedan tener un orden de apellidos diferente, pues ello traería dificultades para identificar a las personas. Sobre el particular se ha dispuesto en el artículo 1° del proyecto que el orden de los apellidos que se escoge para el primer hijo regirá para las inscripciones de los hijos posteriores.

Otra objeción tiene que ver con los posibles enfrentamientos que se podría generar entre los padres a la hora de decidir el orden de los apellidos. Tal inconveniente se resuelve proponiendo que en caso de no existir acuerdo entre los padres o de no hacer algún tipo de manifestación respecto del orden de los apellidos de sus hijos al momento de la inscripción en el registro el funcionario competente debe optar por lo consagrado en el artículo 1° de la Ley 54 de 1989, que señala en estricto orden el apellido de los inscritos en el registro civil. Tal disposición se sustenta en que, justamente, uno de los propósitos del proyecto es hacer posibles los pactos que voluntariamente acuerden los cónyuges. En este punto conviene aclarar que la propuesta no afecta la filiación (vínculos de parentesco), el padre continúa siendo el padre e igual sucedería con la madre, el orden de estos elementos no altera su significado.

⁵ Periódico *El Tiempo*, lunes 2 de febrero de 2004. Sección 1, pág. 18.

⁶ Salvamento de Voto. Sentencia C-152 de 1994. Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.

Es importante resaltar que el contenido de la ley aplicaría para aquellas parejas que aún no han registrado a sus hijos.

4. Constitucionalidad

El proyecto en estudio encuentra respaldo constitucional en los artículos 13, 15, 42 y 43 de la Carta Política. También los artículos 3º y 23, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Las razones antes expuestas justifican que el legislador, en uso de la cláusula general de competencia, debe regular todos aquellos temas que demandan ajustes por parte de la sociedad, dotándolos de herramientas que les permitan hacer efectivos sus derechos y los cambios que se van sucediendo a diario, que en este caso sería permitir a los padres que de común acuerdo pacten el orden de los apellidos de sus hijos.

De los honorables Congresistas.

Carlos Gaviria Díaz,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día ... del mes ... del año ... se radicó en la plenaria del Senado el Proyecto de ley número 188, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Carlos Gaviria*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 188 de 2004 Senado, *por medio de la cual se establece reglas para determinar el orden de los apellidos*, 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 Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 189 DE 2004 SENADO

por la cual se reestablecen los términos y condiciones fijados en la Ley 694 de 2001.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Restablézcase por 1 año los términos y las condiciones fijadas en la Ley 694 de 2001 para facilitar la definición de la situación militar de los mayores de 28 años de los estratos 1 y 2.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Presentada a la consideración del Congreso de Colombia por la suscrita Senadora,

Piedad Zuccardi,
Senadora de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto de ley que someto a consideración de los honorables miembros del Congreso de la República, tiene como objetivo reestablecer por un período de 1 año los términos y condiciones que fueron fijadas en la Ley 694 de 2001.

Tal como lo manifestó la Corte Constitucional¹, se trata de una medida orientada a cumplir el mandato constitucional que le impone al Estado el artículo 13 superior "...proteger a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentra en circunstancia de debilidad manifiesta...".

En la Ley 694 de 2001 se otorgó una absolució por el término de 1 año para que los hombres mayores de 28 años pertenecientes a los estratos 1 y 2 pudieran obtener la libreta militar, toda vez que por su situación de pobreza absoluta se ven avocados a permanecer a la sombra, sin poder acceder a las posibilidades de empleo y educación al no poder cancelar la suma que adeudan por concepto de la cuota de compensación militar y multas.

Esta ley que por su sentido social, debió ser de ejecución inmediata, no cumplió eficazmente su cometido el cual era dotar de libreta militar a aproximadamente cuatrocientos mil (400.000) hombres mayores de 28 años y pertenecientes a los estratos 1 y 2 debido a que la dirección de reclutamiento y control de reservas del Ejército, no dio cumplimiento inmediato a la divulgación y dilató las convocatorias en ella ordenadas.

Al finalizar la vigencia, solo se expidieron siete mil quinientos treinta y tres (7.533) tarjetas militares como consta en Oficio 02995 DIRCR-SATU-127 recibido del nuevo Director de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército, el cual forma parte de la ponencia.

Antes de la Ley 694 de 2001, los colombianos mayores de 28 años, sin distingos de estratos, pagaban por concepto de cuotas de compensación y multas, para legalizar su situación militar, la suma de (\$574.400) pesos, con esta ley el pago fue del 10% del salario MLMV correspondiente a (\$28.600) pesos, en esa época por concepto de laminación.

A) Durante los primeros seis (6) meses

| LEY N° 48 DE 1993 Y DECRETO REGLAMENTARIO 2048-93. | | PROYECTO DE LEY |
|---|-----------|--------------------|
| Cuota mínima compensación REGULARES 50 % | \$179.000 | \$-0- |
| Multas : 24 o más años cumplidos: 140% | \$501,200 | \$-0- |
| VALOR LAMINACION TARJETA | \$54.000 | (10%) \$35.800 |
| TOTAL | \$734.200 | \$35.800 |

%: Equivalente al Salario Mínimo Legal Vigente

B) Transcurridos los primeros seis (6) meses

| LEY N°48 DE 1993 Y DECRETO REGLAMENTARIO 2048-93. | | PROYECTO DE LEY |
|--|-----------|--------------------|
| Cuota mínima compensación REGULARES 50 % | \$179.000 | (20%)* \$71.600 |
| Multas : 24 o más años cumplidos: 140% | \$501.200 | \$-0- |
| VALOR LAMINACION TARJETA | \$54.200 | (10%)* \$35.800 |
| TOTAL | \$734.200 | \$107.200 |

* %: Equivalente al Salario Mínimo Legal Vigente.

Al definir su situación militar el ciudadano ejerce plenamente derechos constitucionales y civiles:

- Aspirar a un empleo.
- Matricularse en un centro de educación superior.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-804 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

- Registrar título profesional.
- Ejercer profesión.
- Obtener o refrendar licencia de conducir vehículos automotores, aeronaves, motonaves fluviales y marítimas.
- Celebrar contrato con entidad pública.
- Tomar posesión de cargos públicos y privados.
- Ingresar a la carrera administrativa.
- Obtener expedición del pasaporte.
- Otorgamiento de instrumento público o privado ante notario.
- Servir de perito o fiador en asuntos judiciales o civiles.
- Obtener salvoconductos para porte de armas de fuego.
- Cobrar deudas al tesoro público.

El proyecto que dio origen a la Ley 694 de 2001 ante las objeciones presidenciales, fue revisado por la Corte Constitucional y mediante Sentencia C-804/2001 de agosto 1° de 2001, el Alto Tribunal sentenció que el proyecto no vulneraba el derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 de la Carta Política; por el contrario, se favorece la ampliación del principio de equidad vertical, al aliviar la carga de quienes se encuentran en condiciones económicas desventajosas al punto de que el pago de la contribución y multas afecta la satisfacción de sus necesidades básicas.

Dentro del Estado Social de Derecho (artículo 1° de C.P.), el concepto de obligación tributaria (artículo 95, numeral 9), se erige sobre el presupuesto fundamental de la equidad tributaria (artículo 363 de la C.P.), directamente relacionado, a su vez, con el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 superior, bajo el cual se predica un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

La Ley 694 de 2001 cuya vigencia era de un (1) año, fue sancionada el día 25 de septiembre, pero no se le dio inmediato cumplimiento.

Fue necesario dirigir el Oficio C.E. 158-2001 del 19 de octubre de 2001 al señor Defensor del Pueblo, Eduardo Cifuentes, solicitándole que en ejercicio de las funciones conferidas por el artículo 282 de la Constitución Nacional, se logre que los ciudadanos vulnerables que han sido cobijados por la medida decretada por la Ley 694 de septiembre 25 de 2001, sean beneficiarios de la misma sin dilaciones, ni restricciones de tipo interpretativo.

Igualmente en noviembre 5 de 2001 dirigí al señor Presidente de la República, la Nota CE-158-2001 en el cual le solicitaba el cumplimiento de la Ley 694 de 2001, ya que a la fecha habían transcurrido 65 días de haber sido sancionada y promulgada por el señor Presidente, sin lograrse que la dirección de reclutamiento y control de reservas del Ejército Nacional, a través de sus 57 distritos militares, atendiera solicitudes a los beneficiarios y sin haber efectuado una sola convocatoria como lo establece la ley.

El 29 de noviembre de 2001, ante la plenaria del Senado, dejé constancia en los siguientes términos: *“A pesar de que la Ley 694 de 2001, fue sancionada por el señor Presidente de la República el día 25 de septiembre, no ha sido acatada por la dirección de reclutamiento del Ejército Nacional y a la fecha, tres meses después de su sanción no ha hecho las convocatorias especiales que le ordena la ley, para que los colombianos mayores de 28 años, de estratos 1 y 2, se beneficien de la amnistía, que les otorgó por un año, el Congreso de la República.”*

Así las cosas, resulta claro que son muchas las personas que no pudieron gozar de este beneficio por la demora en su aplicación, y por lo tanto es un deber Constitucional brindarles nuevamente la oportunidad para que puedan ejercer derechos tan importantes para su propio desarrollo como el trabajo y la educación, entre otros.

Con fundamento en los argumentos anteriormente expuestos y por su profundo contenido social, solicito a los señores congresistas, impartir su aprobación al proyecto materia de estudio.

Piedad Zuccardi,
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 16 del mes de marzo del año 2004 se radicó en la plenaria del Senado el Proyecto de ley número 189, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Piedad Zuccardi*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

LEY 694 DE 2001

(septiembre 25)

Diario Oficial N° 44.564, de 27 de septiembre de 2001

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, contados 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 tendrá un costo del veinte por ciento (20%) del salario mínimo mensual vigente.

Parágrafo 2°. El proyecto está dirigido a los ciudadanos de estratos 1 y 2 de acuerdo a la clasificación dada por el Sistema Subsidio de Beneficiarios (Sisbén).

Parágrafo 3°. Además de la cuota de compensación se pagará el valor de laminación y expedición de la tarjeta militar equivalente al diez por ciento (10%) del salario mínimo legal mensual vigente.

Parágrafo 4°. Por una sola vez y por el término de seis (6) meses, a partir de la vigencia de la presente ley para los estratos mencionados 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 1 y 2 pagarán las cuotas de compensación establecidas en los párrafos primero y tercero del artículo 1°.

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 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 exigidos.

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 beneficiados de estas convocatorias serán exonerados de cualquier tipo de multa contemplada en el artículo 42 de la Ley 48 de 1993.

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

El Presidente del honorable Senado de la República,

Carlos García Orjuela.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Guillermo Gaviria Zapata.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 25 de septiembre de 2001.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Defensa Nacional,

Gustavo Bell Lemus.

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA NUMERO C-804/2001

Referencia: Expediente O.P. 049

Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 39 de 1999 Cámara y 204 de 1999 Senado, “por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar”.

Magistrado Ponente: Doctor RODRIGO ESCOBAR GIL.

Bogotá, D. C., primero (1°) de agosto de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. Antecedentes

1. Mediante oficio del 14 de junio del año en curso, y con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 167 de la Carta Política, el Presidente del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional el Proyecto de ley número 39 de 1999 Cámara y 204 de 1999 Senado, “por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar”, el cual fue objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, y radicado en la Corte como Expediente OP-049.

2. Como quiera que el término constitucional para que el Procurador General de la Nación rindiera concepto, venció en silencio, como consta en el informe de Secretaría General; el magistrado sustanciador, a partir de la consideración de que el precitado concepto es un requisito constitucional para que esta Corte pueda emitir fallo de fondo, mediante auto del 10 de julio del presente año solicitó al señor Procurador se sirviera emitir concepto de rigor en el término de 24 horas contadas a partir de la notificación de dicha providencia.

El señor Procurador General de la Nación, en respuesta a esta comunicación, señaló que el Presidente del Senado de la República no había cumplido con su obligación de remitir el expediente de las objeciones al Ministerio Público, y que esta era la razón por la cual no habían emitido el respectivo concepto.

La Sala Plena de la Corte Constitucional mediante auto de fecha 11 de julio decidió inhibirse de decidir sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 39 de 1999 Cámara y 204 de 1999 Senado y devolver el expediente a la Presidencia para que el trámite de las objeciones se efectúe de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991.

El mismo día en horas de la tarde se recibió comunicación por parte del Ministerio Público en la que informaba que el día 10 de julio en horas de la tarde el Jefe de la Oficina de Leyes del Senado de la República remitió copia del expediente del citado proyecto de ley.

El 17 de julio el señor Procurador remitió a esta Corte el concepto de rigor.

Subsanado el vicio que había conducido a esta Corte a inhibirse de fallar, se procede a decidir de fondo sobre las objeciones al proyecto de ley citado.

3. El trámite legislativo del proyecto de ley fue el siguiente:

3.1. El proyecto de ley fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el día 5 de agosto de 1999 por el Representante Octavio Carmona Salazar. En providencia de agosto 5 de 1999, la Presidencia de la Cámara repartió el proyecto a la Comisión Tercera Permanente, para lo de su competencia. El proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 255 –Cámara de Representantes– del 17 de agosto de 1999. La ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 323 –Cámara de Representantes– del 22 de septiembre de 1999.

3.2. El día 21 de septiembre de 1999 el proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, según consta en *Gaceta del Congreso* número 334 de octubre 1° de 1999. La ponencia para segundo debate fue publicada la *Gaceta del Congreso* número 375 –Cámara de Representantes– del 15 de octubre de 1999.

3.3. El proyecto fue aprobado en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 24 de noviembre de 1999 y se remitió al Senado de la República, en donde le correspondió el número 204-99.

3.4. El 14 de junio de 2000 se radicó en la Secretaría de la Comisión Tercera del Senado la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 204 Senado, 1999, sin pliego de modificaciones. El proyecto fue aprobado en primer debate por la Comisión Tercera del Senado de la República, en sesión del 16 de agosto de 2000.

3.5. El proyecto fue aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República el día 10 de octubre de 2000.

3.6. El 17 de octubre de 2000 la plenaria del Senado aprobó el informe presentado por los miembros de la Comisión conciliadora para el Proyecto 39 de 1999 Cámara, 204 de 1999 Senado. En sesión del 7 de noviembre de 2000, la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó por unanimidad “el informe de la Comisión Accidental de Mediación al Proyecto de ley número 039 de 1999 Cámara, 204 de 1999 Senado, “por medio de la cual se expiden normas para facilitar la situación militar”.

3.7. El Presidente de la Cámara de Representantes, mediante oficio del 15 de noviembre de 2000, envía el proyecto para la correspondiente sanción presidencial, con sus respectivos anexos y antecedentes legislativos.

3.8. La Presidencia de la República recibió el proyecto el 23 de noviembre de 2000 y devolvió el expediente legislativo a la Presidencia de la Cámara de Representantes el 1° de diciembre de 2000, sin la correspondiente sanción ejecutiva, con objeciones de naturaleza constitucional.

3.9. Las comisiones accidentales designadas por las mesas directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para estudiar las objeciones formuladas al proyecto, presentaron informe de insistencia el cual fue considerado y aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 25 de abril de 2001, y en la Plenaria del Senado de la República el 13 de junio de 2001.

3.10. El 14 de junio de 2001 el Presidente del Senado de la República remitió el proyecto a esta Corte para que decida sobre su exequibilidad.

3.11. El 17 de julio de 2001, el señor Procurador General de la Nación emitió el concepto de rigor.

II. Texto de la norma objetada

El proyecto de ley objetado establece:

Artículo 1°. La Dirección de reclutamiento y Control de Reservas del Ejército, en el término de un 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 situación militar, de los mayores de veintiocho (28) años .

Parágrafo 1°. La cuota de compensación militar tendrá un costo del veinte por ciento (20%) del salario mínimo mensual vigente.

Parágrafo 2°. El proyecto está dirigido a los ciudadanos de estratos 1 y 2 de acuerdo a la clasificación dada por el Sistema Subsidio de Beneficiarios (Sisbén).

Parágrafo 3°. Costo sin perjuicio del valor de laminación y expedición de la tarjeta militar equivalente al diez por ciento (10%) del salario mínimo mensual vigente.

Parágrafo 4°. Por una sola vez y por el término de seis (6) meses, a partir de la vigencia de la presente ley para los estratos mencionados 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 28 años de los estratos 1 y 2 pagarán las cuotas de compensación establecidas en los parágrafos 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 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 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 exigidos.

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 artículo 42 de la ley 48 de 1993.

Artículo 6°. Amplíase estas facultades al ciudadano mayor de veintiocho (28) años, natural residente y domiciliado en el Departamento de San Andrés y Providencia, cualquiera que sea su estado aplicándoseles las normas establecidas en la presente ley.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de sanción y promulgación.

III. Objeciones del Gobierno

El Presidente de la República, mediante comunicación del primero de diciembre del año 2000, devolvió el proyecto sin la correspondiente sanción, acompañado de las objeciones por razones de inconstitucionalidad que fundamentalmente sustenta en los siguientes aspectos:

– El artículo 154 de la Constitución Política señala que las leyes que decreten exenciones de impuestos, tasas y contribuciones nacionales sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa exclusiva del Gobierno.

– Por definición legal, la cuota de compensación militar es una contribución que debe ser pagada al Tesoro Nacional por el inscrito que no ingrese a filas, para poder normalizar su situación militar y obtener la expedición de la respectiva tarjeta.

– En esa medida, el Proyecto ley número 39 de 1999 Cámara y 204 de 1999 Senado, “por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar” es inconstitucional, ya que prevé dos tipos de exenciones para la cuota de compensación militar: La primera cubre a los estratos 1 y 2 durante los primeros seis meses de vigencia de la ley, los cuales quedan exentos de la cuota, y la segunda se refiere a los ciudadanos que no pertenezcan a dichos estratos, los cuales pagarán solamente el 20%. Por tratarse de exenciones el proyecto de ley objetado debió presentarse por iniciativa del Gobierno.

– El artículo 2° del proyecto resulta violatorio del principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política.

– El artículo 6° del proyecto, relativo a los habitantes de San Andrés y Providencia, vulnera el artículo 13 de la Constitución Política, ya que establece un trato diferenciado frente a los demás habitantes del país, el cual no ofrece ningún tipo de justificación.

IV. Insistencia del Congreso de la República

Las Cámaras Legislativas insistieron en la aprobación del proyecto objetado, argumentando el alto contenido social que comporta, ya que muchos campesinos y personas de escasos recursos no han podido obtener la libreta militar por incapacidad económica. Por esa razón, tales personas encuentran que se les cierran las puertas del mercado laboral, situación que es más gravosa para los sujetos mayores de 28 años.

Dentro del informe de insistencia aprobado por las Cámaras se acordó eliminar el artículo 6 relativo a los habitantes de San Andrés y Providencia.

V. Concepto del Procurador General de la Nación

En su concepto de rigor, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar infundadas las objeciones presidenciales, argumentando que la cuota de compensación militar no es de carácter tributario, sino que constituye un monto de dinero que debe cancelar el ciudadano que, pese a cumplir con su obligación de inscribirse para prestar el servicio militar, es eximido de este por razones personales o porque no fue seleccionado en el proceso correspondiente. De esta forma, la señalada cuota es una forma por medio de la cual el ciudadano paga un monto determinado al Estado para compensarlo por la no prestación efectiva del servicio.

Estima el señor Procurador que dado que la cuota de compensación militar no constituye un tributo, las exenciones que el legislador consagra en este caso no se encuentran sometidas a lo preceptuado en el inciso 2 del artículo 154 superior, relativo a la exigencia de iniciativa legislativa para los proyectos de ley que decreten exenciones de impuestos, tasas y contribuciones.

Señala igualmente que le asiste razón al Congreso en su insistencia, pero no por las razones que adujo, pues la providencia de la Corte, Sentencia C-490 de 1994, que el legislativo citó para sustentarla, se refiere a la iniciativa de gasto por parte del legislador, lo cual no guarda ninguna relación con el proyecto de ley objetado.

VI. Consideraciones de la Corte

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Presidente de la República, según lo dispuesto en los artículos 167, inciso 4°, y 241 numeral 8 de la Carta Política.

2. El trámite de las objeciones y de la insistencia

2.1. De acuerdo con el artículo 166 de la Carta, el Gobierno dispone del término de seis días, que se entienden hábiles conforme a la

jurisprudencia de esta Corporación¹, para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando no conste de más de veinte artículos. El proyecto de la referencia cuenta con siete artículos, y el Gobierno lo recibió el 23 de noviembre de 2000 y lo devolvió el 1º de diciembre del mismo año, luego el Presidente actuó dentro del término establecido por la norma superior.

2.2. Los informes de las comisiones designadas por Senado y Cámara para el estudio de las objeciones concluyen con la solicitud de insistir, con algunas modificaciones, en el proyecto objetado, y fueron aprobados, en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 25 de abril de 2001 y en la Plenaria del Senado de la República el 13 de junio de 2001. En consecuencia, el procedimiento del Congreso se ciñó al trámite previsto en el artículo 167 de la Constitución y por lo tanto corresponde a esta Corporación decidir sobre la exequibilidad del proyecto de ley, según las objeciones presentadas.

3. El problema jurídico

En la medida en que, como consecuencia del trámite de las objeciones presidenciales en las Cámaras Legislativas, el artículo 6º del proyecto de ley objetado fue retirado del mismo, el pronunciamiento de la Corte debe contraerse al análisis de los siguientes dos aspectos:

3.1. Si el beneficio consagrado en el proyecto de ley objetado constituye una exención, y como tal estaba sujeto a iniciativa privativa del Gobierno, razón por la cual se habría violado el artículo 154 de la Constitución Política.

3.2. Si el citado beneficio viola el principio de equidad tributaria

4. El análisis de los cargos

4.1. Constitucionalidad del proyecto objetado, a la luz de lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política.

4.1.1. Exenciones y Amnistías Tributarias

Para analizar el problema jurídico identificado con el numeral 3.1. es necesario precisar el alcance del concepto de exención tributaria y contrastarlo con el de amnistía tributaria.

Si bien ambos conceptos implican un beneficio tributario en favor de un grupo de individuos, es preciso aclarar que estos términos corresponden a figuras totalmente disímiles, como a continuación se pasará a explicar.

Las exenciones tributarias si bien comportan un beneficio tributario, hacen relación a determinados elementos subjetivos y objetivos que conforman el hecho generador, pero cuya ocurrencia impide el nacimiento de la obligación consagrada en la norma tributaria. Es decir, si bien la actividad o negocio que realiza el contribuyente se encuentran cubiertos dentro del ámbito del hecho generador del tributo, la ley permite restar el valor de este concepto del valor de la renta gravable.

Las exenciones son instrumentos a través de los cuales el legislador determina el alcance y contenido del tributo, ya sea por razones de política fiscal o extrafiscal, teniendo en cuenta cualidades especiales del sujeto gravado o determinadas actividades económicas que se busca fomentar. Por esencia, el término exención implica un trato diferente respecto de un grupo de sujetos, ya que este conjunto de individuos que ab initio se encuentra obligado a contribuir, son sustraídos del ámbito del impuesto. Como lo ha señalado esta Corte “a partir de su misma definición, toda exención de impuestos comporta que alguien sea excluido de antemano y por vía general del deber de Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado”², definición de la cual se desprenden las dos características fundamentales de este tipo de beneficios: En primer lugar, la relativa a la exclusión de manera anticipada por parte del órgano que detenta el poder impositivo, de un conjunto de sujetos del ámbito del hecho generador del impuesto; y, por otra parte, la relativa a la generalidad que debe ostentar dicha exclusión. Dentro de nuestro ordenamiento jurídico positivo, el

legislador ha consagrado las siguientes exenciones relativas al impuesto a la renta: las prestaciones que reciba un contribuyente provenientes de un fondo de pensiones de jubilación e invalidez, en razón de un plan de pensiones y por causa de vejez, invalidez, viudez u orfandad (artículo 207 del Estatuto tributario); las indemnizaciones por accidente de trabajo o enfermedad, las indemnizaciones que implique protección a la maternidad, lo recibido por gastos de entierro del trabajador, las pensiones de jubilación, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, hasta el año de 1997, el 30% del valor total de los pagos laborales recibidos por los trabajadores (artículo 206 del estatuto Tributario), entre otros.

No sucede lo mismo con las llamadas amnistías tributarias, evento extintivo de la obligación, en el cual opera una condonación o remisión de una obligación tributaria preexistente, es decir, que el conjunto de sujetos beneficiarios de la amnistía no son exonerados anticipadamente del pago del tributo, sino que posteriormente al acaecimiento de la obligación y encontrándose pendiente el cumplimiento de la misma, se les condona el pago de sumas que debían cancelar por concepto de sanciones, intereses etc. Dicha remisión supone el cumplimiento de ciertos requisitos por parte del sujeto pasivo de la obligación, es decir, para ser sujeto de los beneficios debe encontrarse dentro de los supuestos de hecho consagrados en la norma

De lo anterior se concluye, que mientras las exenciones operan de manera anticipada, evitando que se genere el gravamen, en el caso de la amnistía se está condonando una obligación tributaria que ya se ha causado.

La facultad del legislador para decretar exenciones se encuentra limitada por lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución, conforme al cual “... sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno ... y las [leyes] que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”

Es claro el texto constitucional al determinar que son de iniciativa exclusiva del Gobierno los proyectos de ley que decreten exenciones sobre impuestos, tasas y contribuciones, mas no existe restricción a nivel constitucional acerca de la iniciativa en los proyectos de ley que concedan otro tipo de beneficios tributarios.

4.1.2. El caso concreto

El Presidente de la República objetó el proyecto de ley argumentando que en la medida en que el mismo es de origen parlamentario, “... se está vulnerando el artículo 154 de la Constitución Política, toda vez que al decretar una exención a un tributo debió ser de origen gubernamental.”

A continuación procederá la Corte a analizar si el texto del párrafo 4º del artículo primero del proyecto de ley objetado, así como el de su artículo segundo, disposiciones que configuran la materia objeto de reproche, consagran una verdadera exención.

Señalan las normas:

“Párrafo 4º. Por una sola vez y por el término de seis meses, a partir de la vigencia de la presente ley para los estratos mencionados 1 y 2 quedarán exentos 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 28 años de los estratos 1 y 2 pagarán las cuotas de compensación establecidas en los párrafos primero y tercero del artículo primero

Artículo 2º. 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

¹ Sobre el término de 6 días hábiles pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-268 de 1995, C-380 de 1995, C-292 de 1996 y C-028/97.

² Sentencia C-1320/00 M. P. Fabio Morón.

mínimo mensual vigente, el cual será cancelado por una sola vez a favor del Tesoro Nacional.

La cuota de compensación a la que se refieren las anteriores normas, es una contribución que debe ser pagada al Tesoro Nacional por el inscrito que no ingrese a filas, para normalizar su situación militar. El artículo 22 de la Ley 48 de 1993, la definió como: “El inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado debe pagar una contribución pecuniaria al Tesoro Nacional, denominada “cuota de compensación militar”. El Gobierno determinará su valor y las condiciones de liquidación y recaudo.

Parágrafo. La cuota de compensación militar se pagará dentro de los treinta días siguientes a su clasificación.

Igualmente señala el artículo 21 que serán clasificados “quienes por razón de una causal de exención, inhabilidad o falta de cupo, hayan sido eximidos de la prestación del servicio militar bajo banderas.”

Para determinar si las normas anteriormente citadas corresponden a una exención tributaria, total o parcial, se deben analizar dos aspectos: El primero, relativo al momento en el que surge la obligación tributaria y el segundo, sobre el ámbito de aplicación del citado beneficio.

De acuerdo con las normas citadas, la obligación de pagar la cuota de compensación, es accesoria de la de presentarse a definir la situación militar, en la medida en que, en ese momento, si el ciudadano, es eximido de prestar el servicio militar por mediar una causal de exención, una inhabilidad o una falta de cupo, deberá, dentro de los 30 días siguientes, pagar la mencionada contribución. Por consiguiente, en la medida en que lo accesorio corre la suerte de lo principal, los destinatarios de las disposiciones objetadas, ya se encuentran en mora de cumplir con su obligación de pagar la cuota de compensación militar.

En cuanto al ámbito de aplicación del beneficio, las disposiciones objetadas se refieren, de acuerdo con lo previsto en el artículo primero del proyecto de ley, a los mayores de 28 años, de los estratos 1 y 2, que no hayan solucionado su situación militar. Como se desprende de la anterior previsión, la norma se orienta a un grupo de individuos sobre los cuales pesa una obligación tributaria insoluble, cual es la de cancelar la cuota de compensación militar con el objeto de obtener su libreta militar. No se está en este evento, ante una técnica desgravatoria ex ante, de un grupo de individuos, sino frente a la condonación de una obligación tributaria preexistente, ya consolidada.

Se concluye entonces, que estamos en presencia de una amnistía y no de una exención como lo afirma el Gobierno en su escrito de objeciones. Si bien, la norma del parágrafo 4 utiliza la palabra “exento” para referirse al beneficio que concede a los mayores de 28 años para definir su situación militar, esto corresponde más a una falta de técnica legislativa, pues si se analiza a fondo la disposición en comento, se encuentra que el legislador buscó dar una oportunidad a los contribuyentes morosos, para que pudieran definir su situación fiscal en concordancia con la determinación de su situación militar.

Desde este punto de vista, no prosperan las objeciones presidenciales relativas a la violación del artículo 154 superior.

Una vez determinado que el Proyecto de ley número 204 de 1999 Senado; acumulados 039 de 1999 Cámara, *por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar*, consagra una amnistía en favor de los mayores de 28 años que no han definido su situación militar, para objeto de ser exonerados del pago de la cuota de compensación siempre y cuando se presenten dentro de los seis meses de vigencia de la ley a definir su situación militar, y dado que el Gobierno también sustenta su cargo en la violación del principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política, en armonía con el criterio de equidad tributaria, es necesario proceder al análisis de constitucionalidad por este concepto.

4.2. Constitucionalidad del proyecto objetado, desde la perspectiva de la equidad tributaria

4.2.1.1. El principio de Equidad Tributaria dentro del Estado Social de Derecho

Como quiera que el establecimiento de contribuciones, así como la exoneración del pago de las mismas para determinados grupos o sectores sociales, es materia que toca directamente el tema de la equidad tributaria, considera la Corte indispensable hacer un pronunciamiento previo sobre este particular.

Dentro del Estado Social de Derecho (artículo 1º de la Constitución Política), el concepto de obligación tributaria (artículo 95 numeral 9), se erige sobre el presupuesto fundamental de la equidad tributaria (artículo 363 de la Constitución Política), directamente relacionado, a su vez, con el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 superior, bajo el cual se predica un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

El poder tributario del Estado se fundamenta en la justicia y en la equidad. Así, el deber de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado descansa en la garantía de que todos los ciudadanos que se hallen bajo un mismo supuesto de hecho serán tratados de manera igual. Al respecto ha señalado esta Corte que:

“La igualdad impone la necesidad de acatar como regla tributaria básica la generalidad del tributo. Si al margen de los contribuyentes se coloca a aquellas personas que carecen de capacidad contributiva, todos los demás ciudadanos, según su poder económico y en los términos de la ley, quedan sujetos al mismo deber de concurrir al levantamiento de las cargas públicas.

El privilegio en la ley y en la aplicación de la ley, resulta definitivamente proscrito, pues el poder tributario se fundamenta en la justicia y en la equidad”.³

El tributo deber ser aplicado a todos aquellos sujetos que tengan capacidad contributiva y que se hallen bajo las mismas circunstancias de hecho, lo cual garantiza el mantenimiento del equilibrio frente a las cargas públicas. Este planteamiento ha sido recogido a través de la construcción del llamado principio de generalidad cuyo enunciado implica que el universo de los sujetos pasivos del tributo debe comprender a todas las personas que tengan capacidad contributiva (criterio subjetivo) y desarrollen la actividad o conjunto de actividades gravadas (criterio objetivo).⁴ El principio “no hay tributo sin representación” implica garantizar a todos los asociados que serán tratados de manera equitativa, como consecuencia queda proscrito cualquier trato diferencial que pretenda efectuarse.

Esto no impide, sin embargo, que en consideración a especiales circunstancias de orden fiscal o extrafiscal, el legislador establezca algunos beneficios con el objeto de fomentar ciertos sectores de la economía, o de equilibrar las cargas tributarias, entre otros. El poder tributario comprende no solamente, la facultad de establecer tributos (artículo 338 de la Constitución Política), sino que abarca también la potestad de modificarlos y determinar, de acuerdo con los criterios anteriormente planteados cierto tipo de beneficios siempre y cuando dicha medida se encuentre debidamente justificada. Al respecto, ha señalado la Corte:

“En relación con los tributos nacionales establecidos, es el Congreso el ente facultado por la Constitución para contemplar exenciones, siempre que lo haga por iniciativa del Gobierno. A él corresponde, entonces, con base en la política tributaria que traza, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertos tipos de personas, entidades o sectores del pago de impuestos, tasas y contribuciones que consagra, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o

³ Sentencia C-183 de 1998 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴ Ibídem numeral 1.

comportamientos, o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten la exención”⁵.

Aparecen entonces dos conceptos fundamentales que sirven como parámetro para establecer la carga tributaria teniendo en cuenta la capacidad de pago de los individuos. La equidad horizontal y la equidad vertical. La primera hace relación a aquellos contribuyentes que se hallen bajo una misma situación fáctica, los cuales deben contribuir de manera equivalente. En cuanto a la segunda, se refiere a que el mayor peso en cuanto al deber de contribuir debe recaer sobre aquellos que tienen más capacidad económica. Estos criterios deben ser aplicados cuando el legislador va a otorgar un beneficio fiscal, con miras a mantener intacto el principio de equidad. Otro aspecto importante a tener en cuenta cuando se va a sustraer a un grupo de individuos del ámbito del tributo, es el de realizar un análisis sobre el efecto práctico de la aplicación de la norma tributaria. Si al poner en práctica la norma, se obtiene como consecuencia una vulneración del principio de equidad tributaria, la norma deberá ser retirada del ordenamiento.

En síntesis, puede afirmarse, que en desarrollo de las facultades consagradas en el artículo 338 de la Constitución Política, el legislador puede conceder beneficios tributarios siempre y cuando, esta decisión corresponda a la aplicación de criterios razonables, que no vulneren el principio de igualdad ante las cargas públicas.

Cuando se trata de amnistías, debe anotarse, en primer lugar, que para que una amnistía se ajuste a los principios tributarios consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política, dicha medida debe adoptarse teniendo en cuenta los criterios de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los presupuestos y fines que motivan la decisión. Las razones que el legislador adopte para conceder este tipo de beneficio, deben corresponder a circunstancias excepcionales de orden social o económico que afecten severamente a la población. Solo la amnistía que de manera estricta se adopte bajo estos criterios está al amparo de reproches de inconstitucionalidad. Al respecto ha señalado la Corte:

“En suma, las amnistías o saneamientos como el que consagran las normas estudiadas, en principio son inconstitucionales. Sin embargo, lo anterior no es óbice para que en situaciones excepcionales, puedan adoptarse medidas exonerativas de orden económico o fiscal debidamente justificadas que contrarresten los efectos negativos que puedan gravar de una manera crítica al fisco, reducir sustancialmente la capacidad contributiva de sus deudores o deprimir determinados sectores de la producción. Naturalmente, por tratarse de casos excepcionales y por la necesidad de que el alcance de las medidas guarde estricta congruencia con la causa y finalidad que las anime, la carga de la justificación de que el régimen excepcional que se adopta es razonable y proporcionado, y que se sustenta en hechos reales, corresponderá a los autores y defensores del mismo y, en consecuencia, se examinará por la Corte en cada oportunidad, mediante la aplicación de un escrutinio constitucional riguroso.”⁶

4.2.2. El examen del caso concreto

En el caso *sub examine* las disposiciones objetadas se orientan a ofrecer una solución para aquellos sujetos que no han podido definir su situación militar, con las consecuencias desventajosas que ello implica, y que se encuentran dentro de los estratos 1 y 2 de acuerdo con la clasificación dada por el Sisbén. Debe tenerse en cuenta que el nivel 1 de esta clasificación corresponde a las familias que se encuentran en extrema pobreza, es decir, las que tienen dos o más Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y/o que disponen de un ingreso familiar suficiente para comprar sólo una canasta básica de alimentos, definida

por el DANE; a su vez, el nivel 2, corresponde a familias que se encuentran en situación de pobreza, es decir, las que tienen una Necesidad Básica Insatisfecha y/o que disponen de un ingreso familiar suficiente para comprar una canasta básica de alimentos y otros bienes básicos.

Observa la Corte que no es de recibo la interpretación que hace el Gobierno, según la cual los beneficios del artículo segundo del proyecto se aplicarían a todos los ciudadanos mayores de 28 años, independientemente de su clasificación en el Sisbén, por cuanto el parágrafo segundo del artículo primero es perentorio en establecer que “[e]l proyecto está dirigido a los ciudadanos de estratos 1 y 2 de acuerdo a la clasificación dada por el Sistema Subsidio de Beneficiarios (Sisbén)”, disposición que, con algunos ajustes, corresponde a la que se introdujo durante el segundo debate en la Cámara de Representantes, como consecuencia de un análisis que los ponentes hicieron con el Director de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército y que arrojó la conclusión de que “... el fin del Proyecto es social, logrando de este modo que los ciudadanos de estratos sociales más bajos puedan resolver su situación militar”.

El legislador sustenta su decisión en la consideración de que muchas personas de escasos recursos no han podido proveerse de la Libreta Militar por incapacidad económica para el pago de la cuota de compensación militar. Dichas personas, por ese hecho, y en razón de su situación económica, verían cerradas sus oportunidades de acceso al mercado laboral, lo cual genera una situación inequitativa, que agrava sus ya difíciles condiciones.

Al tomar la decisión para un universo restringido, tanto por la condición socioeconómica de los destinatarios, como por la edad, —en la medida en que las consecuencias se estiman más gravosas para quienes hayan superado los 28 años— y limitada en el tiempo, considera el legislador que se avanza en la solución de una situación de falta de equidad, y que ello no puede reputarse contrario a la Constitución.

Considera la Corte que para el cabal cumplimiento de los postulados consagrados en el artículo 1º de la Carta Política, corresponde al Estado proveer los mecanismos para permitir el ejercicio y pleno disfrute de los derechos de los asociados, con el objetivo de favorecer la convivencia social. El Proyecto de ley objetado, otorga un alivio —limitando su ejercicio en el tiempo— para aquellas personas que por su situación de pobreza absoluta y extrema se ven avocados a permanecer a la “sombra”, sin acceder a ciertas posibilidades de empleo y de educación, por no poder cancelar la suma que adeudan por concepto de la cuota de compensación militar. En realidad, se trata de una medida orientada a cumplir el mandato constitucional que le impone al Estado “... proteger aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta...”. (Artículo 13 C.P.).

Para evaluar la constitucionalidad de dicho alivio es necesario tener en cuenta varios aspectos:

Las disposiciones objetadas parten de la consideración de que quienes no han pagado la contribución de compensación militar, por ese sólo hecho, enfrentan limitaciones sustanciales que afectan derechos fundamentales como el derecho al trabajo o a la educación, y por consiguiente el derecho a una vida digna. Tales limitaciones se encuentran previstas en el artículo 36 (tal como fue modificado por el

⁵ Sentencia C-183 de 1998 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶ Sentencia C-511 de 1996 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

artículo 111 del Decreto 2150 de 1995) de la Ley 48 de 1993.⁷ Esas restricciones, antes de ser modificadas en 1995, habían sido declaradas exequibles mediante Sentencia C-406 de 1994 (M.P. Jorge Arango Mejía), con un condicionamiento para el literal a) del anterior artículo 36, en el sentido de que la limitación allí contenida no podía interferir los actos relacionados con el Estado Civil de las Personas.

Esa consideración hace que, en el punto de partida, el análisis de esta amnistía deba hacerse desde una óptica distinta al que se aplica a aquellas, que de manera muy generalizada solían concederse a quienes evadían el pago de sus obligaciones tributarias, sin que ello, en sí mismo, les implicase limitaciones sustanciales y que claramente atentaban contra el derecho a la igualdad, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corte.

Así, frente a la objeción relacionada con la diferencia de trato que se presentaría entre los contribuyentes cumplidos y los morosos, es preciso anotar que a estos últimos, por el hecho de no haber pagado su contribución de compensación militar, el ordenamiento les ha impuesto limitaciones sustanciales y que pueden resultar particularmente gravosas, razón por la que no puede alegarse violación del artículo 13 superior.

Por otra parte, las normas del proyecto objetado, favorecen la aplicación del principio de la equidad vertical, puesto que alivian la carga de quienes se encuentran en condiciones económicas desventajosas, al punto que el pago de la contribución puede afectar su capacidad para la satisfacción de sus necesidades básicas, frente a quienes están en condiciones de soportar una carga tributaria más pesada en razón de su situación económica (los hombres mayores de edad de los estratos 3, 4, 5 y 6).

En este caso, el legislador, a posteriori, después de establecida la contribución con carácter general, hace una valoración desde la perspectiva del criterio subjetivo que hace parte del principio de generalidad de los tributos, para concluir que ciertos destinatarios de la norma no están en capacidad económica de hacer la contribución, y que el ordenamiento vigente les impone, por consiguiente, un gravamen desproporcionado, no solo en razón de la cuantía del mismo, sino también por las consecuencias que se derivan del no pago, y decide, en consecuencia y en armonía con la equidad tributaria, exonerarlos total o parcialmente de tal pago.

En consecuencia, esta Corte procederá a declarar infundadas las objeciones presidenciales.

DECISION:

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991,

RESUELVE:

Primero. Declarar infundadas las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad al Proyecto de ley número 39 de 1999 Cámara, acumulado 204 de 1999 Senado, “por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar”, el cual por consiguiente, y por los cargos analizados en esta providencia, se declara constitucional.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese en la *Gaceta de la Corte Constitucional* y cúmplase.

Alfredo Beltrán Sierra, Presidente; *Jaime Araújo Rentería*, *Manuel José Cepeda Espinosa*, *Jaime Córdoba Triviño*, *Rodrigo Escobar Gil*, *Marco Gerardo Monroy Cabra*, *Eduardo Montealegre Lynett*, *Alvaro Tafur Galvis*, *Clara Inés Vargas Hernández*, Magistrados; *Martha SÁCHICA de Moncaleano*, Secretaria General.

EJERCITO NACIONAL DIRECCION DE RECLUTAMIENTO Y CONTROL RESERVAS

Bogotá, D. C.

Nº 029... DIRCR-SATU-127

ASUNTO: Solicitud información

Al: Doctora

PIEDAD DEL SOCORRO ZUCCARDI DE GARCIA

Senado de la República

Comedidamente y en referencia al cumplimiento de la Ley 694 que trata sobre la definición de la situación militar de los colombianos mayores de 28 años y que se encuentran categorizados por el Sisbén en el estrato 1 y 2, me permito informarle que la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército ha inscrito 11.832 colombianos y les ha expedido 7.533 tarjetas militares, de acuerdo con lo contemplado en la ley.

Asimismo me permito solicitarle nos brinde información sobre el trámite realizado con el fin de obtener los recursos requeridos para el desarrollo y cumplimiento de la ley en mención, en reunión sostenida se habló sobre la agilización de \$750.000.000 requeridos para el cumplimiento de la Ley 694.

Por tal motivo y de la manera más respetuosa me permito solicitar información sobre el trámite que hasta el momento se ha realizado para la obtención de estos recursos.

Atentamente,

Coronel Carlos Alejandro Rueda Gómez,

Director de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército.

* * *

Bogotá, D. C., octubre 19 de 2001

CE-133-2001

Doctor

EDUARDO CIFUENTES

Defensor del Pueblo

E. S. D.

Referencia: Cumplimiento de la Ley 694 del 25 de septiembre de 2001.

Reciba respetuoso saludo:

Ratifico a usted por este medio, mi solicitud personal expresada en su Despacho el pasado martes 16 del presente mes, de la necesidad de que la Institución Defensora de los Derechos de los colombianos, ejerza las funciones conferidas por el artículo 282 de la Constitución Nacional en aras de lograr que los ciudadanos vulnerables que han sido cobijados por la amnistía decretada por la ley en referencia, sean beneficiarios de la misma sin dilaciones, ni restricciones de tipo interpretativo.

⁷ Las citada norma dispone:

ARTICULO 36. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION DE LA DEFINICION DE SITUACION MILITAR. Los colombianos hasta los 50 años de edad, están obligados a definir su situación militar. No obstante, las entidades públicas o privadas no podrán exigir a los particulares la presentación de la libreta militar, correspondiéndoles a estas la verificación del cumplimiento de esta obligación en coordinación con la autoridad militar competente únicamente para los siguientes efectos:

“a) Celebrar contratos con cualquier entidad pública;
b) Ingresar a la carrera administrativa;
c) Tomar posesión de cargos públicos, y
d) Obtener grado profesional en cualquier centro docente de educación superior”.

Con el objeto de que la ley se aplicara acorde con el espíritu del legislador, una vez cumplidas los trámites, y fuese reglamentada oportunamente para informar a los ciudadanos de los requisitos mínimos que acorde a su situación debían llenar para acceder a la amnistía decretada, promoví varias reuniones de trabajo con las instancias relacionadas y he dirigido comunicaciones que relaciono en anexo. Sin embargo, pasados más de 24 días calendario de haber sido sancionada la ley, no se ha logrado que la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional a través de sus 57 Distritos Militares, atienda las solicitudes de aplicación e inquietudes que sobre las misma tienen en todo el territorio nacional, los beneficiarios de este derecho otorgado por la ley.

Como legisladora ponente de la iniciativa, promotora de la insistencia de las Cámaras ante objeciones presidenciales de tipo constitucional proceso que culminó con el fallo de exequibilidad aprobado en pleno por la Corte Constitucional en Sentencia C-804 de agosto 1º de 2001, solicito al señor Defensor del Pueblo tomar las acciones pertinentes para lograr la inmediata aplicabilidad de esta amnistía, dada su corta vigencia, puesto que por ausencia de voluntad por parte de la Dirección de Reclutamiento del Ejército, se le ha negado y pospuesto a los colombianos mayores de 28 años de estratos 1 y 2, el derecho otorgado por la Ley 694 de 2001, para facilitar la definición de su situación militar.

Del señor Defensor, con sentimientos de aprecio y consideración. Atentamente,

Piedad Zuccardi,
Senadora de la República.

Anexo lo anunciado.

* * *

Bogotá, D. C., noviembre 5 de 2001

CE-158-2001

Doctor

ANDRES PASTRANA ARANGO

Presidente de la República de Colombia

E. S. D.

Referencia: Cumplimiento de la Ley 694 de 25 de septiembre de 2001.

Respetado señor Presidente:

En mi calidad de ponente para primer y segundo debates en el Senado de la República, integrante de las Comisiones de Conciliación e Insistencia ante las Plenarias de Senado y Cámara y luego atenta a todo el proceso surtido por el proyecto en la Corte Constitucional, motivada principalmente por el gran contenido social de la norma, me dirijo al señor Presidente de los colombianos con el fin de que sean beneficiados sin más dilaciones, ni restricciones de tipo interpretativo, los ciudadanos colombianos mayores de 28 años, pertenecientes a los estratos 1 y 2, universo que incluye un alto porcentaje de desplazados.

Sin embargo, no se ha dado cumplimiento a la ley, acorde con el espíritu del legislador. Hoy, sesenta y cinco (65) días después de haber sido sancionada por el señor Presidente: no se ha logrado que la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, a través de sus cincuenta y siete (57) Distritos Militares, atienda solicitudes de aplicación e inquietudes que sobre la misma tienen en todo el territorio nacional los beneficiarios, la cual no ha efectuado una sola de las convocatorias especiales de amplia divulgación, ordenadas por el artículo 3º de la misma.

Con fecha 19 de octubre del presente año me dirigí al señor Defensor del Pueblo solicitándole tomar las acciones pertinentes para lograr la inmediata aplicabilidad de esta amnistía, dada su corta vigencia, ya que a pesar de las comunicaciones y reuniones que hemos sostenido con la Dirección de Reclutamiento, se les ha negado y pospuesto a los colombianos los beneficios de la misma.

Constancia sobre el mismo tema, radiqué en la Plenaria del Senado del 29 de noviembre de 2001, la cual me permito anexar.

En el convencimiento que el señor Presidente al sancionar la norma quiso su inmediato cumplimiento, para aliviar así la situación de los colombianos que por no tener definida su situación militar dada su vulnerabilidad, están privados de más de 11 actividades de tipo civil, entre ellas el acceder a un trabajo, pase de conducir y cursar estudios superiores entre otros, apelo a su gran sensibilidad social para el logro de tan loable objetivo.

Reitero al señor Presidente mis sentimientos de consideración y aprecio.

Piedad Zuccardi,
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 16 del mes de marzo del año 2004 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 189, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Piedad Zuccardi*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 189 de 2004 Senado, *por la cual se reestablecen los términos y condiciones fijados en la Ley 694 de 2001*, 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 Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 190 DE 2004 SENADO

por la cual se establece el programa de ventanilla única y simplificación de trámites.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. En todas las capitales de departamento del país, existirá una ventanilla única de atención al público donde se recepcionarán y tramitarán la totalidad de requisitos exigidos por las diferentes instancias nacionales, departamentales y municipales, tendientes a la creación de nuevas empresas y para la exportación de bienes y servicios.

Parágrafo 1°. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 1° de la presente ley, en aquellos municipios donde la actividad empresarial, industrial y exportadora lo ameriten, existirán ventanillas únicas para la expedición de permisos y licencias para la creación de nuevas empresas y para la exportación de bienes y servicios.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional, a través de la(s) entidad(es) escogida(s) para ello, recopilarán todas las normas existentes para la creación de empresas y para la exportación de bienes y servicios y determinarán cuales son las que se exigirán en el ámbito nacional para el logro del objetivo planteado en el artículo 1° de la presente ley.

Artículo 2°. Cuando en la respectiva cabecera municipal o municipio no exista la estructura administrativa para adelantar trámites para la creación de empresas y la exportación de bienes y servicios, el Alcalde del respectivo ente territorial podrá suscribir convenios con entes públicos o privados de reconocida solvencia y transparencia administrativa con el fin de garantizar lo establecido en el artículo 1° de la presente ley.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional adelantará un programa permanente de revisión de normas tendientes a simplificar los trámites para la creación de empresas y la exportación de bienes y servicios.

Parágrafo. El Gobierno Nacional remitirá al Congreso de la República, cada seis meses, un informe detallado de los procesos administrativos adelantados con el fin de lograr la simplificación de los trámites para crear empresas y para exportar bienes y servicios.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Carlos Moreno de Caro,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS**Identificación del problema**

La Constitución Política de Colombia en el Capítulo 3 (Régimen Municipal), artículo 313 determina: “Corresponde a los Concejos: 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio”.

Las actuaciones administrativas, por ejemplo, reglamentaciones, acuerdos o disposiciones en general, emanadas de las autoridades ejecutivas territoriales, son una especie particular de servicios a cargo del municipio. Cuando aquellas son oportunas y ágiles, propician un clima favorable para los negocios. Cuando no, se convierten en un obstáculo para los mismos.

El excesivo papeleo, la inacabable tramitomanía y la exagerada exigencia de permisos y licencias, atentan contra la voluntad de empresarios e inversionistas para destinar sus recursos hacia actividades productivas.

Por lo tanto, se hace necesario establecer mecanismos adecuados y expeditos, que le permitan a los empresarios e inversionistas crear empresas, exportar sus productos y generar empleo, sin tanto papeleo y tramitomanía.

Sin embargo, existen algunos ejemplos que permiten vislumbrar alternativas de solución al problema planteado. En efecto, el Concejo de Bogotá aprobó el Acuerdo 23 de 2001 “por el cual se dictan normas para la simplificación de trámites o ventanilla única para la creación de nuevas empresas en el Distrito y/o actualización de las existentes” mediante el cual se trazaron algunas directrices al respecto.

En el artículo 2° del mencionado Acuerdo se estipuló: “En las dependencias que la Administración Distrital disponga, aprovechando la infraestructura y recursos existentes, se implementará una oficina o ‘ventanilla única’ de atención al público donde se recepcionarán y tramitarán la totalidad de conceptos, licencias, permisos, y demás documentos exigidos por las diferentes instancias y entidades distritales, para la constitución de nuevas empresas y/o actualización de las existentes”.

Pero, no todos los entes territoriales han hecho lo mismo; por el contrario, en la mayoría de ellos subsiste una compleja e intrincada red de intermediarios que controlan los innumerables trámites administrativos, en convivencia con las autoridades municipales, propiciando la corrupción y el tráfico de influencias.

Los procesos administrativos municipales dejan mucho que desear. Los Gobiernos de esos entes territoriales, en su mayoría son ineficientes a la hora de implementar sistemas de gestión de calidad, razón que impulsó al Congreso a aprobar la **LEY 872 DE 2003** (diciembre 30) “*por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios*” que en su artículo 1° establece:

Artículo 1°. *Creación del sistema de gestión de la calidad.* Créase el sistema de gestión de la calidad de las entidades del Estado, como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. El sistema de gestión de la calidad adoptará en cada entidad un enfoque basado en los procesos que se surten al interior de ella y en las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de sus funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente.

La ley es clara en lo que respecta a la facilidad que debe proporcionarle el Estado a quienes hacen empresa y a quienes se dedican a exportar sus productos. El Sistema de Gestión de la Calidad... es una herramienta que permite **dirigir** y **evaluar** el desempeño institucional, según lo determinado por la Ley. Sin embargo, la creación de empresas y la exportación deben pasar por un sinnúmero de trámites, engorrosos la mayoría, que generan costos adicionales a los empresarios.

Ese sistema, según lo ha establecido la ley en el artículo 5°, debe procurar:

a) Detectar y corregir oportunamente y en su totalidad las desviaciones de los procesos que puedan afectar negativamente el cumplimiento de sus requisitos y el nivel de satisfacción de los usuarios, destinatarios o beneficiarios;

b) Controlar los procesos para disminuir la duplicidad de funciones, las peticiones por incumplimiento, las quejas, reclamos, denuncias y demandas;

c) Registrar de forma ordenada y precisa las estadísticas de las desviaciones detectadas y de las acciones correctivas adoptadas;

d) Facilitar control político y ciudadano a la calidad de la gestión de las entidades, garantizando el fácil acceso a la información relativa a los resultados del sistema;

e) Ajustar los procedimientos, metodologías y requisitos a los exigidos por normas técnicas internacionales sobre gestión de la calidad.

Es decir, se cuenta hoy en día con un mecanismo legal que permite evaluar las actuaciones de autoridades de carácter administrativo, conminándolas a su vez, para que implementen lo necesario con el fin de lograr los objetivos planteados, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

En concordancia con lo anterior, y teniendo en cuenta que el numeral 8 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, establece que corresponde al Congreso “expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución”, presento este proyecto de ley que permitirá agilizar los trámites para la creación de empresas, la exportación de bienes y servicios, y la generación de empleo.

Carlos Moreno de Caro,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 16 del mes de marzo del año 2004 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 190, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Carlos Moreno de Caro*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 190 de 2004 Senado, *por la cual se establece el programa de ventanilla única y simplificación de trámites*, 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 Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., marzo 16 de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 191 DE 2004 SENADO

por medio de la cual se reforman parcialmente los artículos 80, 81, 85 y 86 del Decreto 410 de 1971 (Código del Comercio).

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 80 del Decreto-ley 410 de 1971, quedará así:

Artículo 80. El Gobierno Nacional estará representado en las juntas directivas de las Cámaras de Comercio hasta en una tercera parte de cada junta. Los miembros designados por el Gobierno Nacional son sus voceros y deberán obrar consultando la política gubernamental y el interés de las Cámaras ante las cuales actúan, sin que puedan ocupar cargos de representación legal de la entidad.

La participación del Gobierno Nacional en las juntas directivas de las Cámaras de Comercio tiene por fin coadyuvar las iniciativas del sector privado que estimulen la actividad empresarial, el desarrollo regional y el enlace con las entidades financieras.

Por decreto reglamentario se señalará el número de miembros de la junta directiva de las Cámaras de Comercio y el de los representantes del gobierno.

Artículo 2º. El artículo 81 del Decreto-ley 410 de 1971, quedará así:

Artículo 81. Con excepción de los representantes del gobierno, los directores de las cámaras serán elegidos directamente por los comerciantes inscritos en la respectiva cámara, de listas que se inscriban en la alcaldía del lugar, aplicando el sistema del cuociente electoral.

Artículo 3º. El artículo 85 del Decreto-ley 410 de 1971, quedará así:

Para ser director de una Cámara de Comercio se requiere:

- a) Ser ciudadano colombiano de reconocida honorabilidad;
- b) No haber sido sancionado por ninguno de los delitos determinados en el artículo 16 de este código;
- c) Estar inscrito y tener la matrícula vigente a la fecha de la elección en el registro mercantil de la misma Cámara de Comercio, ya sea como persona natural o como representante legal de una persona jurídica;
- d) Estar domiciliado en la respectiva circunscripción territorial;
- e) Contar con el aval una organización gremial de comerciantes o empresarios debidamente constituida y con personería jurídica vigente.

Nadie podrá ejercer el cargo de director en más de una Cámara de Comercio.

Artículo 4º. El artículo 86 del Decreto-ley 410 de 1971, quedará así:

Artículo 86. Lo mismo que como está redactado actualmente hasta el numeral 11 y continúa así:

12. Velar porque las empresas de servicios públicos y las demás personas que presten servicios públicos cumplan con los deberes que las leyes les imponen y se garantice el ejercicio de los derechos de los comerciantes en sus peticiones, quejas y reclamos con ocasión a la prestación de un servicio público accesible, eficiente y a un justo precio.

13. Las demás que le atribuyan sus estatutos, las leyes y el Gobierno Nacional,

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Javier Cáceres Leal,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señores Congresistas:

Considerando que las Cámaras de Comercio son personas jurídicas, de derecho privado, de carácter corporativo, gremial, sin ánimo de lucro, integradas por los comerciantes matriculados en el respectivo registro mercantil. Que son creadas de oficio o a solicitud de los comerciantes mediante acto administrativo del Gobierno Nacional y adquieren personería jurídica en virtud del acto mismo de su creación, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para el efecto.

En ese sentido, podemos afirmar, que las Cámaras de Comercio ejercen tanto funciones públicas como privadas. Que para todo lo

relacionado con las funciones públicas, las Cámaras deben ceñirse a lo estipulado en la ley, siendo sus facultades eminentemente regladas y su competencia restringida y por lo tanto no pueden realizar ninguna actuación que no esté expresamente señalada en la misma.

Que dentro de ese orden de ideas, los registros encomendados por la ley a las Cámaras de Comercio, son funciones públicas a las cuales se les aplica el Código Contencioso Administrativo y por lo tanto la vía gubernativa, es decir la interposición de recursos.

Que igualmente en lo que respecta a las actuaciones de los miembros que componen las juntas directivas y que tengan que ver con funciones públicas, son sujetos disciplinables conforme a la ley.

Que las Cámaras de Comercio tienen una junta directiva integradas por personas naturales o representantes legales de personas jurídicas, y así mismo el Gobierno Nacional está representado en esas juntas directivas hasta en una tercera parte de sus miembros por las personas que designe como sus voceros, quienes deben obrar consultando la política gubernamental y el interés de las Cámaras ante las cuales actúan.

En síntesis, podemos concluir que la razón de ser de las Cámaras de Comercio son los empresarios y aceptando la administración de los registros relacionados con los comerciantes y la promoción de las regiones de su jurisdicción en procura de su prosperidad, debemos entender que la globalización, los avances tecnológicos y la organización hemisférica han cambiado los presupuestos de subsistencia de las empresas y la forma de hacer negocios.

Por todo ello, las nuevas necesidades empresariales demandan de las Cámaras de Comercio una estructura más ágil, competente, efectiva y adecuada, para hacerle frente a las adversidades propias de su entorno y así poder encausar a las empresas que las componen en la nueva e indiscutible realidad.

Las reformas planteadas en el proyecto que nos ocupa van desde definir el rol de los delegados del Gobierno Nacional en las juntas directivas de las Cámaras de Comercio; promover y defender la representación democrática de los matriculados en los registros mercantiles, acorde con su real composición, toda vez que para nadie es un secreto que el grueso de los comerciantes y empresarios se encuentran clasificados como microempresarios y sin bajar la guardia en los proyectos macroeconómicos de interés nacional, las políticas sociales deben llegar a este gran segmento en el entendido de que la Cámara de Comercio como tal es el gremio de gremios, sus dignatarios deben surgir de las organizaciones que los comerciantes y empresarios libremente constituyan, con el fin de brindar un direccionamiento transparente, probo y útil a sus planes de acción, evitando caer en una simple retórica de participación democrática y huérfana de herramientas que protejan y defiendan los derechos colectivos de quienes sin mayor elucubración mental constituyen el motor del país.

Javier Cáceres Leal,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 17 del mes de marzo del año 2004 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 191, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Javier Cáceres Leal*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., marzo 17 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 191 de 2004 Senado, *por medio de la cual se reforman parcialmente los artículos 80, 81, 85, y 86 del Decreto 410 de 1971 (Código del Comercio)*, 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 Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., marzo 17 de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 192 DE 2004 SENADO

por la cual se reforma el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) y se reglamenta la expedición de leyes de honores, conmemoraciones y reconocimientos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Se adiciona a la Ley 5ª de 1992, seguido al artículo 217 actual de la misma, el artículo nuevo que se expone a continuación, el que irá antecedido del título siguiente:

VI. **Proyectos de Leyes de Honores, conmemoraciones, Patrimonio Cultural y reconocimientos.**

Artículo 217A. Las leyes de que trata el numeral 15 del artículo 150 de la Constitución Política, así como las relativas a conmemoraciones o celebraciones, orientadas a construir la identidad nacional y a promover los valores trascendentes de la sociedad, tendrán un carácter simbólico.

Estas leyes en ningún caso podrán ordenar gasto adicional ni otorgar beneficios tributarios, salvo que su iniciativa sea de origen gubernamental o que cuenten con aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cuyo caso estarán sujetas a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

Las Leyes que tengan por finalidad la protección y promoción del patrimonio cultural a que se refiere el artículo 4º de la Ley 397 de 1997, deberán contar con concepto favorable del Ministerio de la Cultura.

Artículo 2º. El artículo 144 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

Artículo 144. *Publicación y reparto.* Recibido un proyecto, se ordenará por la secretaría su publicación en la *Gaceta del Congreso*, y se repartirá por el Presidente de la Comisión Permanente respectiva.

El proyecto se entregará en original y dos copias, con su correspondiente exposición de motivos. De él se dejará constancia en la secretaría y se radicará y clasificará por materia, autor, clase de proyecto y comisión que deba tramitarlo.

Un ejemplar del proyecto será enviado por el Secretario inmediatamente para su publicación en la *Gaceta del Congreso*.

Parágrafo. Cuando se trate de materias relacionadas con los temas descritos en el artículo 217A de esta ley, la Mesa Directiva de la respectiva Cámara evaluará el proyecto de ley y decidirá sobre su trámite o archivo, precisando su verdadera justificación y conveniencia, para lo cual valorará aspectos tales como su impacto y significado en la protección y guarda de los valores nacionales, importancia para la vida ciudadana, reconocimiento social, oportunidad de reglamentación en el tiempo, el modo y el lugar, y la existencia del aval del Gobierno Nacional cuando sea necesario.

La decisión de archivo prevista en el inciso anterior, podrá ser revocada mediante proposición aprobada por la mitad más uno de los miembros de la respectiva Cámara.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir del momento de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Alexandra Moreno Piraquive,
Senadora de la República,
Movimiento MIRA.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Dentro de la competencia general del Congreso de la República, se encuentra la de expedir leyes de honores, conmemoraciones y reconocimientos relacionadas con distintos eventos de la realidad cultural y social de la comunidad. Elementos sociales del mayor valor contribuyen en la paulatina creación de elementos de pertenencia de los habitantes de Colombia, que tienen que ver con el propio aprecio a sus comunidades, la exaltación de personas que se han destacado por sus calidades humanas, intelectuales y morales que sirven de paradigma para las nuevas generaciones, o la conmemoración de acontecimientos que han sido hitos sobresalientes de nuestras tradiciones y devenir histórico.

La importancia de estas leyes es motivo de reconocimiento por los legisladores de todos los Estados, toda vez que las naciones se construyen a partir de elementos ideológicos, espirituales, éticos, referenciados en el pasado, el presente, y proyectados en las aspiraciones de los pueblos de construir un futuro mejor.

Así, debe entenderse este proyecto como una propuesta encaminada a lograr que las, de manera genérica, denominadas en el lenguaje parlamentario “leyes de honores”, logren los cometidos superiores que están llamadas a cumplir.

Sin embargo, estas leyes han sido objeto de distorsiones, que le han quitado su razón de ser, para convertirlas en una modalidad de instrumento del clientelismo, que trae consigo la pérdida de su real sentido, y el deterioro del valor de la ley en tanto instrumento civilizador. Leyes que algunas veces producen frustración en las comunidades, ante las falsas expectativas que generan.

Se suelen proponer en ellas verdaderos planes de obras públicas para los municipios, micro presupuestos, que resultan inconstitucionales por estar reservada en el Ordenamiento Superior la iniciativa del gasto público al Gobierno; también se suelen proponer mediante ellas la creación de institutos e instituciones públicas en general, cuya iniciativa tampoco corresponde a los congresistas. Todo ello sin asegurar un diseño transparente y posible del gasto público.

Este tipo de leyes, que se presentan en gran número en cada legislatura, en realidad no conllevan ningún beneficio para las entidades territoriales que resultan sus destinatarias, en la mayoría de los casos

pequeños municipios. Sin que sea el interés primordial de esta iniciativa, resulta esta exposición de motivos de alguna manera, una crítica a un antiguo y revaluado concepto de hacer política, consistente en utilizar electoralmente a las comunidades más apartadas y necesitadas, cuando en realidad lo que el país requiere es una política como instrumento de servicio.

El fenómeno de la proliferación de este tipo de leyes es de tal magnitud, que el 30% de las leyes aprobadas por el Congreso de la República en el período anterior, han sido leyes de honores, las que finalmente no producen ningún efecto, pero sí distraen la labor y el tiempo de las Cámaras, de manera improductiva.

Las leyes de honores se han convertido en instrumentos que no reconocen los verdaderos y edificantes valores de la comunidad, sino que pretextando valores inexistentes, se promueve su aprobación para aliviar las expectativas de los potenciales electores. Así por ejemplo se crean patrimonios culturales donde no existen o se promueve la celebración de efemérides que no tienen ninguna significación o que no se hacen en la oportunidad debida; por ejemplo, cuando se celebran los 185 años en vez de esperar a los 200 años, pues en celebraciones anuales se pierde el significado de la celebración para el espíritu colectivo.

Además, las leyes comentadas producen en la opinión pública nacional un concepto adverso sobre lo que debe ser la importante labor del Congreso, contribuyendo de esta manera al desprestigio de la institución.

En el texto del articulado, se propone desarrollar una competencia a cargo de las Mesas Directivas de ambas Cámaras, existente en la gran mayoría de los congresos y parlamentos de los estados liberales, dotándolas de un cierto poder discrecional para que, en un determinado momento, se abstengan de pasar un proyecto de ley a consideración de las Comisiones y Plenarias, por considerarlo injustificado o inconveniente. Y es lógico que así sea por cuanto de esta manera se asegura una mayor eficiencia en las labores de la Corporación. Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad de revocar la decisión de la Mesa Directiva por la mitad más uno de los miembros de la Cámara Legislativa.

La Mesa Directiva de la corporación podrá descartar los proyectos de leyes de honores que resulten inconstitucionales o inconvenientes, teniendo en cuenta, entre otros, los factores previstos en el artículo segundo del proyecto.

Alexandra Moreno Piraquive,
Senadora de la República,
Movimiento MIRA.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 17 del mes de marzo del año 2004 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 192, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Alexandra Moreno Piraquive*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., marzo 17 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 192 de 2004 Senado, *por la cual se reforman el reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) y se reglamenta la expedición de leyes de honores, conmemoraciones y reconocimientos*, 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 Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., marzo 17 de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 193 DE 2004 SENADO

por la cual se reforma la Ley 424 de 1998 sobre el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 1° de la Ley 424 de 1998 quedará así:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional a través de la Cancillería presentará anualmente a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara, y dentro de los primeros treinta días calendario posteriores a cada período legislativo, un informe pormenorizado acerca de cómo se están cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados y con Organismos Multilaterales.

Artículo 2°. El artículo 2° de la Ley 424 de 1998 quedará así:

Artículo 2°. Cada dependencia del Gobierno Nacional encargada de ejecutar los Tratados Internacionales de su competencia y requerir la reciprocidad en los mismos, trasladará la información pertinente al Ministerio de Relaciones Exteriores y este, a las Comisiones Segundas.

Estos informes deberán contener una exposición pormenorizada de las acciones adelantadas en cada semestre en ejecución de los Tratados, en especial, los que tengan efectos directos para Colombia y sus nacionales. El informe deberá contener una valoración en términos de eficiencia, medidos mediante indicadores de gestión, en donde se vean reflejados los beneficios y los factores reciprocidad, teniendo en cuenta los aportes realizados por el Estado colombiano para con los otros Estados contratantes.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Alexandra Moreno Piraquive,

Senadora de la República,

Movimiento MIRA.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Colombia tiene una larga tradición internacional comprometida en el cumplimiento de los Tratados que suscribe. Con la convicción como Estado de la necesidad de ampliar sus espacios en el concierto de las naciones. La Carta Política de 1991 recogió aquella tradición no solo en lo que tiene que ver con el respeto de los Tratados Internacionales

y al Derecho Internacional que los rige, en el artículo 9° de la Constitución Política, cuyo texto dice: *“las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional en el respeto a la auto determinación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”.* (se subraya).

Pero, no se limitó el constituyente imponer el respeto a los principios del Derecho Internacional, cuyo mas esencial principio es el cumplimiento de los Convenios Internacionales, si no que impuso al Estado colombiano el deber de promover la internacionalización de las relaciones políticas económicas, sociales, ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, tal como lo establece el artículo 226 Superior. Más aun, impuso el Orden Superior como deber del Estado, la “integración” económica, social y política con las demás naciones y especialmente con los países de América Latina y del Caribe (artículo 227 de la C.P.).

En este marco de referencias históricas y constitucionales es de la mayor conveniencia establecer un control político sobre la ejecución de los Tratados Internacionales, a cargo del Congreso de la República. Nadie discute la conveniencia de este control. Ninguna autoridad distinta al Congreso puede desarrollar este control político con la eficiencia requerida. Por su propia naturaleza y competencias Constitucionales y legales, es el órgano del Estado Colombiano llamado a ejercerlo. Por lo demás así lo ha entendido de manera tradicional el Régimen Político Colombiano en sus sucesivas Constituciones al imponer la obligación a los ministros de presentarle anualmente unas Memorias al Congreso de la República. Estas memorias tienen por finalidad facilitar el control político a cargo del legislativo. En esta dirección se expidió la Ley 424 de 1998 que impuso al Gobierno nacional la obligación a través de la Cancillería de presentar anualmente a las Comisiones Segundas de relaciones exteriores de Senado y Cámara un “informe pormenorizado acerca de cómo se están cumpliendo y desarrollando los convenios internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados”.

En realidad, esta última ley, a pesar de su apreciable espíritu, no ha cumplido de manera suficiente con los fines que se propuso, por cuanto la calidad de los informes que ha venido enviando en cumplimiento de la misma el Ministerio de Relaciones Exteriores ha resultado de poca utilidad para evaluar la ejecución de los tratados internacionales que realiza el Estado colombiano.

El proyecto de ley se orienta en el sentido de mejorar esos informes, para lo cual se propone que deben contener una exposición pormenorizada de las acciones adelantadas, cada semestre, en ejecución de los Tratados, en especial, las que tengan efectos directos para Colombia y sus nacionales. El informe deberá contener una valoración en términos de eficiencia, mediante indicadores de gestión que midan el impacto, teniendo en cuenta los aportes realizados por el Estado colombiano y la reciprocidad y beneficios para los otros Estados contratantes.

Si la Constitución política impone el deber de que la ejecución de los tratados internacionales consulte: *“...la conveniencia nacional”*, resulta un deber de Rango Superior el control de la ejecución de los Tratados.

De otra parte las cifras que el deficitario Estado colombiano invierte para honrar sus compromisos internacionales es bastante apreciable. Por ejemplo, las cuotas –2003– de Colombia para los organismos multilaterales a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores alcanza la no despreciable suma de los US\$11.766.261.95, sin contar los demás rubros directos e indirectos que el Estado colombiano invierte para el mismo fin.

En verdad los informes actuales se reducen a unos cuadros comparativos que, desde la vigencia de la ley prácticamente se repiten y que no permiten conocer realidad de la ejecución de los tratados suscritos por Colombia, ni el reporte de los beneficios de estos para el

país. La información simplificada que contienen no permite llegar a conclusiones ciertas sobre su nivel de conveniencia nacional.

Alexandra Moreno Piraquive,
Senadora de la República,
Movimiento MIRA.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 17 del mes de marzo del año 2004 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 193, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Alexandra Moreno Piraquive*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., marzo 17 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 193 de 2004 Senado, *por la cual se reforma la Ley 424 de 1998 sobre el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia*, 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 Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., marzo 17 de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 194 DE 2004 SENADO

por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Vigencia de la Ley 446 de 1998*. Modifícase el párrafo del artículo 164 de la Ley 446 de 1998, así:

“Parágrafo. Las normas de competencia previstas en esta ley se aplicarán, mientras entran a operar los Juzgados Administrativos, así:

Las asignadas en el artículo 42 a los Juzgados Administrativos, en única, primera y segunda instancia, quedarán:

Los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia de los procesos cuyas cuantías sean hasta de 100, 300, 500 y 1500 salarios mínimos legales previstas en el artículo 42, según el caso, y en primera instancia cuando la cuantía exceda de estos montos. Así mismo en única instancia del recurso previsto en los artículos 21 y 24 de la Ley 57 de 1985, en los casos de los municipios y distritos y de los procesos descritos en el numeral 9 del artículo 134b adicionado por esta ley.

Los Tribunales Administrativos continuarán, en única y primera instancia, con el ejercicio de las competencias de que tratan los artículos 39 y 40.

Las competencias asignadas en segunda instancia a los Tribunales Administrativos, según el artículo 41, corresponderán en segunda instancia al Consejo de Estado.

El Consejo de Estado asumirá, en única y segunda instancia, las competencias asignadas en los artículos 36, 37 y 38”.

Parágrafo. Las competencias por razón del territorio y por razón de la cuantía, previstas en el artículo 43 de la Ley 446 de 1998, regirán a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 2°. *Conflictos de competencia*. Adiciónase el siguiente párrafo al artículo 33 del Código Contencioso Administrativo:

“Parágrafo. Los conflictos de competencias administrativas se resolverán de oficio, o por solicitud de la persona interesada. La entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente ordenará remitir la actuación, por conducto del Ministerio del Interior y de Justicia, a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Si dos entidades administrativas se consideran competentes para conocer y definir un determinado asunto, remitirán la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: Recibida la actuación en la Secretaría de la Sala, se fijará por tres (3) días hábiles comunes en lista a fin de que los representantes de las entidades en conflicto y las personas que tuvieren interés en el asunto puedan presentar sus alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes”.

Artículo 3°. *Impedimentos y recusaciones*. Modifícase el numeral 4 del artículo 160A del Código Contencioso Administrativo, así:

“4. Si el impedimento comprende a todo el Tribunal Administrativo, el expediente se enviará a la Sección del Consejo de Estado que conoce del tema relacionado con la materia objeto de controversia, para que decida de plano. Si se declara fundado, devolverá el expediente al Tribunal de origen para el sorteo de conjueces, quienes deberán conocer del asunto. En caso contrario, devolverá el expediente al referido Tribunal para que continúe su trámite”.

Artículo 4°. *Recusaciones*. Modifícase el numeral 5 del artículo 160B del Código Contencioso Administrativo, así:

“Si la recusación comprende a todo el Tribunal Administrativo, se presentará ante los recusados para que manifiesten conjunta o separadamente si aceptan o no la recusación. El expediente se enviará a la Sección del Consejo de Estado que conoce del tema relacionado con la materia objeto de controversia, para que decida de plano. Si se declara fundada la recusación, enviará el expediente al Tribunal de origen para el sorteo de conjueces, quienes deberán conocer del asunto. En caso contrario, devolverá el expediente al referido Tribunal para que continúe su trámite”.

Artículo 5°. *Salas especiales transitorias de decisión*. Créanse en el Consejo de Estado Salas Especiales Transitorias de Decisión, encargadas de decidir los Recursos Extraordinarios de Súplica que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, tengan proferido el respectivo auto admisorio. Estas Salas estarán conformadas por cuatro

magistrados de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, pertenecientes a cada una de las Secciones que integran dicha Sala, con excepción de la Sección que profirió la providencia impugnada. Su integración y funcionamiento se hará de conformidad con lo que al respecto establezca el Reglamento que para tal efecto expida el Consejo, y el fallo se adoptará dentro de los términos previstos en el mismo.

En caso de presentarse empate en las Salas Especiales, se sorteará un magistrado adicional entre los restantes magistrados de la Sala Contencioso Administrativa a fin de que lo dirima, excluyendo a aquellos integrantes de la Sala que produjo la providencia recurrida.

La vigencia de cada una de las Salas Especiales de Decisión culminará una vez fallados todos los asuntos a ellas entregados en el respectivo reparto.

Artículo 6°. Deróganse los artículos 88 y 194 – modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1988- del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 7°. *Vigencia de la ley.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición. Los procesos en curso se someterán a las reglas de competencia establecida en ella, por lo cual se devolverán al respectivo Tribunal de origen aquellos procesos que cursan actualmente en el Consejo de Estado y que, de conformidad con las nuevas disposiciones, son de única instancia.

Oswaldo Darío Martínez Betancourt,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El proyecto de ley que se presenta a la consideración del honorable Congreso de la República tiene el propósito fundamental de descongestionar tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, como las diferentes Secciones que la integran, todas las cuales viven una verdadera situación de emergencia, pues las medidas establecidas en la Ley 446 de 1998 y, en especial, la creación de los juzgados administrativos, no han podido ponerse en funcionamiento por falta de recursos presupuestales suficientes para atender esos nuevos gastos, por lo cual, tal como se demuestra en recientes estudios y análisis estadísticos sobre la congestión en el Consejo de Estado, el volumen de asuntos que se han venido represando en la Sala Plena Contenciosa y en las secciones, exigen la adopción de medidas de urgencia que faciliten la toma de decisiones en forma oportuna y eficaz.

Con este proyecto se busca, de una parte, poner en vigencia inmediata la repartición de competencias que la Ley 446 determinó entre los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado a fin de que lleguen en segunda instancia a este último solo aquellos asuntos que por su cuantía así lo ameriten de acuerdo con los criterios ya señalados por el legislador desde 1998. Y, de otra, establecer el mecanismo adecuado para que la Sala Plena Contencioso Administrativa evacúe el trabajo que se ha venido acumulando en relación con los recursos de súplica interpuestos, cuya decisión se ha venido desplazando por las competencias prioritarias que la Constitución le asignó, y se evite en el futuro la repetición de esta situación que dificulta y obstaculiza el normal funcionamiento de la Corporación.

Este proyecto tiene la virtud de facilitar la descongestión del Consejo de Estado, aplicando criterios ya definidos por el legislador, sin que se genere ningún costo adicional en su funcionamiento, pues es de todos conocida la difícil situación económica y fiscal del país que impediría la adopción de medidas que impliquen un mayor costo.

Actualmente figuran enlistados 1.179 recursos extraordinarios de súplica, interpuestos contra los fallos proferidos por las cinco secciones que integran la Sala, aparte de las solicitudes de pérdida de investidura de congresistas, impedimentos de magistrados de los Tribunales Administrativos, recursos extraordinarios de revisión, conflictos de

competencias entre los tribunales administrativos, conflictos de competencias entre autoridades que ejercen funciones administrativas, y asuntos que, por importancia jurídica, remiten las secciones, todo lo cual implica que la resolución de los recursos existentes, de seguir la situación como hasta ahora, demorará varios años.

Este problema, aunado al continuo crecimiento de la interposición de recursos extraordinarios y de los demás procesos, justifican la urgencia en la adopción de medidas inmediatas que permitan disminuir el volumen de asuntos que, hoy, son de conocimiento de la Sala Plena. De lo contrario, la evacuación de la mayor parte de los procesos contencioso administrativos se hará muy dispendiosa, lo cual atenta contra los principios de celeridad y eficacia que deben orientar la administración de justicia, en el entendido de que, si bien la Constitución impone a los encargados de administrar el cumplimiento pronto y efectivo de sus deberes, para el juez resulta imposible ajustarse a los términos procesales, teniendo en cuenta la responsabilidad que significan sus decisiones tanto en la definición misma de la controversia como en la adopción de derroteros jurisprudenciales.

Por ello, en este proyecto se proponen fórmulas como la eliminación del recurso extraordinario de súplica –cuya ineficacia práctica está ampliamente demostrada y, en cambio, ha servido para crear una grave congestión en la Sala–; el traslado de competencias, en ocasiones, a la Sala de Consulta y Servicio Civil, y en otras, a las diferentes Secciones; y la integración de Salas Especiales Transitorias, dentro de la Sala Plena, encargadas de decidir los recursos existentes. Estas alternativas son descritas a continuación.

1. Conflictos de Competencias Administrativas

La solución del conflicto de competencias administrativas, sea positivo o negativo, no comporta una decisión de carácter judicial y, por lo mismo, no resulta razonable ni conveniente que para resolverlo se haga necesario interponer una “acción” y promover un “juicio”, tal como lo regula el artículo 88 del C.C.A., cuyo trámite retrasa la definición administrativa del asunto. En la actualidad estos conflictos son de competencia exclusiva de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Por lo anterior, se plantea el traslado de tal competencia, típicamente administrativa, a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, cuya función constitucional y legal –arts. 237 de la C.N. y 38 de la Ley 270 de 1996– es la de servir de cuerpo supremo consultivo del Gobierno en materias de administración, así como el ejercicio de aquellas otras atribuciones que le asignen la Constitución y la ley.

Esta y las otras medidas que en este proyecto se proponen, contribuyen a descongestionar la Sala Contencioso Administrativa de esta Corporación y, por ende, las labores que desempeñan las diferentes secciones de la misma.

Como consecuencia natural, debe derogarse en su integridad el artículo 88 del C.C.A.

2. Impedimentos y recusaciones

En la actualidad, la decisión de los impedimentos y recusaciones de los magistrados de los Tribunales Administrativos se adopta por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, siendo otra de las causas de su congestión.

Para agilizar su trámite y contribuir a la descongestión de la Sala, se sugiere que la competencia para decidirlos se asigne a la Sección de la Corporación que conozca de los asuntos relacionados con la naturaleza de la controversia de que se trate, conforme lo haya señalado el reglamento de la Corporación.

3. Competencia en materia administrativa

A. Principios de la Administración de Justicia

Por constituir la administración de justicia una función pública a cargo del Estado, mediante la cual se hacen efectivos todos los

derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en la Constitución Política y en la ley, su prestación debe alcanzar la máxima eficacia y celeridad, de tal manera que con su ejercicio se garantice a la sociedad un medio real de convivencia social.

Bajo esta premisa, pretende el presente proyecto de ley lograr los objetivos propuestos en la Ley 446 de 1998, de manera tal que los mecanismos en ella previstos entren a operar inmediatamente, sin que la no puesta en funcionamiento de los juzgados administrativos se convierta en un obstáculo para ello.

B. Congestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Los estudios realizados en relación con el tema de la congestión judicial, en particular dentro de esta jurisdicción, llevaron a la expedición de la Ley 446 de 1998, uno de cuyos propósitos fue, precisamente, la descongestión de los despachos que la integran. Hoy, cinco años después, el problema se ha incrementado, sin que haya sido posible poner en vigencia la totalidad de la ley. Por ello, resulta imperioso hacer efectivos y operantes los factores de distribución de competencias en ella previstos, toda vez que permiten una redistribución transitoria de las mismas mientras entran a funcionar los juzgados administrativos.

C. Fundamentos fácticos

Es un hecho de todos conocido que la congestión judicial supera los límites de lo razonable, dada la proliferación, en esta jurisdicción, de competencias a cargo del Consejo de Estado en materias que de suyo no constituyen un factor que desestabilice los derechos de los usuarios de la justicia, si llegaren a ser atribuidas a otras instancias. La propuesta de reasignación de competencias agilizaría la efectiva y pronta culminación de los procesos a cargo de los despachos de esta jurisdicción.

D. Análisis del articulado

El proyecto pretende poner en vigencia las competencias fijadas en la Ley 446 de 1998 y contempla los ajustes necesarios que permiten obviar la no entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos, a fin de evitar que dicha omisión se convierta en un obstáculo que impida alcanzar el propósito del legislador al expedir la mencionada ley, que no fue otro que el de descongestionar la jurisdicción a fin de hacer realidad los principios fundamentales de una pronta y eficiente administración de justicia.

Así mismo, el proyecto pone énfasis en la vigencia de los factores territorial y de cuantía consagrados en la Ley 446, por cuanto la realidad económica y social del país hace imperioso reajustarlos de tal manera que sea efectivo el derecho que tiene la comunidad de acceder a la justicia.

4. Recurso extraordinario de súplica

Las estadísticas que se anexan a esta exposición de motivos demuestran una verdad irrefutable: la inutilidad del Recurso Extraordinario de Súplica, si se tiene en cuenta que la casi totalidad de los recursos fallados hasta la fecha ha confirmado los fallos recurridos. Ello produce, en cambio, una congestión innecesaria de trabajo en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Ante la perspectiva de agotar el referido recurso, las partes lo intentan considerando su ejercicio como un deber –para algunos como etapa obligada– y un derecho, en el cual plantean un debate propio de las instancias.

Si bien el recurso está previsto como una revisión del trabajo de la Sección Especializada de la Sala Plena, por parte de quienes no son especialistas en el tema, no puede equipararse al Recurso Extraordinario de Casación, pues en este la Corte Suprema de Justicia revisa las sentencias de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, en tanto que el Recurso Extraordinario de Súplica genera una revisión de la sentencia por quienes son pares del fallador.

Por lo anterior, se presentan tres propuestas, así:

– Derogar el artículo 194 del C.C.A., modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998 que lo consagra.

– Crear las Salas Especiales Transitorias de Decisión, toda vez que si bien se considera la necesidad de eliminar el Recurso Extraordinario de Súplica, es importante señalar que en los recursos en donde se haya dictado auto admisorio de la demanda debe proferirse decisión.

Como quiera que, de conformidad con las estadísticas entregadas por la Secretaría General, a la fecha se encuentra registrado un total de 1.179 proyectos, se considera que la manera más ágil de evacuarlo es la organización de las Salas Especiales Transitorias de Decisión a que alude el artículo 5° del proyecto.

No se establece la participación de conjueces; en el evento de surgir empate en el interior de las Salas Especiales Transitorias de Decisión, la adopción del fallo corresponderá a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

5. Vigencia de la ley

De conformidad con la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional¹, es claro, de una parte, que compete al legislador la determinación de las formas de cada juicio, así como la distribución de las competencias entre los organismos que administran justicia dentro de la estructura del Estado; y, de otra parte, que las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata, por lo cual, siendo todo proceso una situación jurídica en curso, no consolidada, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia. En efecto, refiriéndose a materia penal, donde con mayor celo se exige la aplicación del principio del debido proceso, hoy extendido por la norma constitucional a todos los procedimientos, dijo la Corporación:

“Al momento de los hechos que configuran la conducta punible, debe existir un tribunal competente y un procedimiento para juzgar a la persona que ha cometido un delito, pero ello no significa que ese procedimiento no pueda cambiar, o que la competencia del juzgamiento quede inmodificablemente definida. Al respecto, se debe partir de la base de que mientras el legislador, al consagrar las disposiciones que rigen los procesos, no ignore ni contraríe las garantías básicas previstas por el Constituyente, goza de potestad para señalar las formas de cada juicio, así como para distribuir las competencias entre los organismos que administran justicia dentro de la estructura del Estado. Lo que establece el artículo 29 es la exigencia de que al momento del acaecimiento del hecho punible exista un juez o tribunal competente, y un procedimiento aplicable, pero no una prohibición de variar el juez o tribunal o las formas propias de cada juicio, asuntos sobre los que como se acaba de ver tiene amplia potestad el legislador, bajo el entendido claro está del respeto a los principios y valores esenciales del orden constitucional”.

(...)

“Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. Al respecto debe tenerse en cuenta que todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme.”

¹ Sentencias C-200/02. M.P. Dr. Tafur Galvis; C-619/01. M. P. Dr. Monroy Cabra.

Y más adelante agregó:

“El efecto general inmediato de la ley procesal que consagra el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 no desconoce la Constitución, pues por aplicarse a situaciones jurídicas que aún no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos”.

“En armonía con esta concepción, el legislador ha desarrollado una reglamentación específica sobre el efecto de las leyes en el tiempo, que data de la Ley 153 de 1887, según la cual como regla general las leyes rigen hacia el futuro, pero pueden tener efecto inmediato sobre situaciones jurídicas en curso, que por tanto no se han consolidado bajo la vigencia de la ley anterior, ni han constituido derechos adquiridos sino simples expectativas. Este es el caso de las leyes procesales, que regulan actuaciones que en sí mismas no constituyen derechos adquiridos, sino formas para reclamar aquellos”. (Sentencia C- 200 /02 M. P. Dr. Álvaro Tafur Galvis).

En providencia C- 619 de 2001, también expresó:

“5. En lo que tiene que ver concretamente con las leyes procesales, ellas igualmente se siguen por los anteriores criterios. Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. En efecto, todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme. En este sentido, a manera de norma general aplicable al tránsito de las leyes rituales, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, antes mencionado, prescribe lo siguiente:

“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”

De esta manera, siguiendo los lineamientos y definiciones constitucionales precisados por la Corte Constitucional, se propone la modificación parcial de las regulaciones contenidas en la Ley 153 de 1887, a fin de disponer la aplicación inmediata de todas las regulaciones contenidas en este proyecto de ley sobre competencias para lograr la efectiva descongestión de la Sala Plena Contenciosa y de las Secciones del Consejo de Estado. De no ordenarse la aplicación en la forma señalada, no habría ningún efecto respecto de la descongestión de los Despachos en la Corporación y el problema; por el contrario, se seguiría agravando en el tiempo.

Oswaldo Darío Martínez Betancourt,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 17 del mes de marzo del año 2004 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 194, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Darío Martínez.*

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., marzo 17 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 194 de 2004 Senado, por medio de la cual se modifican, adicionan y

derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y el Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia, 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 Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., marzo 17 de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

CONTENIDO

| | |
|---|-------|
| Gaceta número 76 - Jueves 18 de marzo de 2004 | |
| SENADO DE LA REPUBLICA | |
| PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO | |
| | Págs. |
| Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2004 Senado, por el cual se permite la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes. | 1 |
| Proyecto de Acto Legislativo número 09 de 2004 Senado, por el cual se reforma el artículo 176 de la Constitución Política. | 2 |
| Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2004 Senado, para acabar con la vagancia del Congreso, de las asambleas, y de los concejos (por el cual se modifica parcialmente la Constitución Política de Colombia para optimizar el ejercicio de las Ramas Legislativas y judicial, y de las corporaciones de elección popular). | 8 |
| PROYECTOS DE LEY | |
| Proyecto de Ley número 183 de 2004 Senado, por la cual se expiden normas para la designación por mérito de los funcionarios de libre nombramiento y remoción y se dictan otras disposiciones. | 10 |
| Proyecto de ley número 184 de 2004 Senado, Cárcel para compañeros conyugales irresponsables que no respondan por la asistencia alimentaria. | 12 |
| Proyecto de ley número 185 de 2004 Senado, por la cual se ordena etiquetar los medicamentos con lenguaje Braille. | 13 |
| Proyecto de ley número 186 de 2004 Senado, por la cual modifica parcialmente el artículo 1º la Ley 54 de 1989. | 17 |
| Proyecto de ley número 187 de 2004 Senado, por la cual se adiciona un párrafo al artículo 187 de la Ley 100 de 1993 para exonerar a los pensionados y a sus beneficiarios del pago de las cuotas moderadoras y copagos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. | 19 |
| Proyecto de ley número 188 de 2004 Senado, por medio de la cual se establecen reglas para determinar el orden de los apellidos. | 20 |
| Proyecto de ley número 189 de 2004 Senado, por la cual se reestablecen los términos y condiciones fijados en la Ley 694 de 2001. | 23 |
| Proyecto de ley número 190 de 2004 Senado, por la cual se establece el programa de ventanilla única y simplificación de trámites. | 32 |
| Proyecto de ley número 191 de 2004 Senado, por medio de la cual se reforman parcialmente los artículos 80, 81, 85 y 86 del Decreto 410 de 1971 (Código del Comercio). | 33 |
| Proyecto de ley número 192 de 2004 Senado, por la cual se reforma el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) y se reglamenta la expedición de leyes de honores, conmemoraciones y reconocimientos. | 34 |
| Proyecto de ley número 193 de 2004 Senado, por la cual se reforma la Ley 424 de 1998 sobre el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia. | 36 |
| Proyecto de ley número 194 de 2004 Senado, por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia. . | 37 |