



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123-9066

AÑO XIII - Nº 551

Bogotá, D. C., viernes 17 de septiembre de 2004

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

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

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

LEYES SANCCIONADAS

LEY 908 DE 2004

(septiembre 8)

por la cual se declara Símbolo Cultural de la Nación El Sombrero Vueltiao, y se hace un reconocimiento a la cultura del pueblo Zenú asentada en los departamentos de Córdoba y Sucre.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Declárese Símbolo Cultural de la Nación el Sombrero Vueltiao Zenú.

Artículo 2°. Solicítase al Banco de la República la inclusión de este símbolo en una próxima emisión de moneda legal.

Artículo 3°. Reconózcase como patrimonio de la Nación toda la cultura del pueblo Zenú asentada en los departamentos de Córdoba y Sucre.

Artículo 4°. La Nación a través de los Ministerios de Cultura; Industria, Comercio y Turismo, Artesanías de Colombia contribuirá al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación de los valores culturales expresados por nuestros pueblos indígenas.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,
Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
Emilio Ramón Otero Dajud.

La Presidenta de la honorable Cámara de Representantes,
Zulema del Carmen Jattin Corrales.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
Angelino Lizcano Rivera.

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL
Publíquese y ejecútese

Dada en Bogotá, D. C., a 8 de septiembre de 2004.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

La Ministra de Cultura,

María Consuelo Araújo Castro.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 096 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se modifica el inciso 2° del artículo 219 de la Constitución Política Colombiana. (Voto de Militares).

Bogotá, D. C., 6 de septiembre de 2004

Doctor

HERNANDO TORRES BARRERA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 096 de 2004 Cámara, por medio del cual se modifica el inciso**

2° del artículo 219 de la Constitución Política Colombiana. (Voto de militares).

Apreciado doctor Torres,

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, rendimos informe de ponencia para primer debate en Cámara al **Proyecto de Acto Legislativo número 096 de 2004 Cámara, por medio del cual se modifica el inciso 2° del artículo 219 de la Constitución Política Colombiana**, de autoría de los honorables Representantes Jaime Canal Albán, Armando Benedetti Villaneda y otros honorables Representantes y Senadores.

Para desarrollar nuestro argumento, los ponentes hemos dividido nuestro informe en cinco apartes, que comprenden:

- I. Contenido del proyecto.
- II. Consideraciones de los ponentes sobre el voto de los militares en otros países.
- III. Consideraciones de los ponentes sobre el proyecto y la conveniencia o no de permitir el voto a los miembros de las fuerzas armadas:
 - a) La delimitación de funciones y el derecho al voto como principios democráticos;
 - b) Participación de las Fuerzas Armadas en las contiendas electorales durante el siglo XIX y principios del XX.
- IV. El papel histórico de la fuerza pública como garante de los procesos electorales.
- V. Conclusión –Diez principales razones por las cuales el proyecto de ley es inconveniente.

I. CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo número 096 de 2004 Cámara, *por medio del cual se modifica el inciso 2° del artículo 219 de la Constitución Política Colombiana* se compone de dos artículos. El primer artículo pretende modificar el inciso 2° del artículo 219 de la Constitución Política, eliminando la prohibición para los miembros de la Fuerza Pública, de ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo. El segundo artículo corresponde a la vigencia.

II. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES SOBRE EL VOTO DE LOS MILITARES EN OTROS PAISES

Los honorables Representantes y Senadores autores del proyecto que nos ocupa, en su juicioso análisis del tema, hacen alusión a la situación de varios países en los cuales las restricciones al voto de los miembros de las fuerzas armadas no existen. Así, dentro de los países suramericanos citados como ejemplo se encuentran Chile, Argentina, Paraguay, Brasil y Bolivia.

Ahora bien, estos países a pesar de compartir ciertas características con el nuestro difieren en su proceso político a tal punto que la concesión del derecho al voto está basada en la participación decisiva de las Fuerzas Armadas en sus procesos de transición a la democracia.

En efecto, en la mayoría de las crisis de los gobiernos autoritarios latinoamericanos (a excepción de Haití y Panamá en los cuales sus ejércitos fueron diezmados por fuerzas de ocupación), los militares negociaron el traslado del poder o se retiraron con el fin de reparar el desgaste ocasionado por los fracasos políticos en su gestión como gobernantes, teniendo siempre la posibilidad de establecer, con anterioridad a su retiro, las condiciones en las que iban a estar frente a los demás actores políticos¹.

Esta situación implica que los militares en los países citados no han visto una clara ventaja para alejarse de la política, ni perder muchos de los privilegios que les brinda su participación en la misma.

En este contexto medidas como las adoptadas en Chile, en donde se permitió la posibilidad de que Augusto Pinochet conservara su carácter de comandante de las Fuerzas Armadas durante los ocho años siguientes a la entrega del poder, y por supuesto la concesión del derecho de voto a los militares, no pueden considerarse como decisiones encaminadas a la ampliación del régimen, sino el producto de una negociación que puede llegar a obstruir total o parcialmente la culminación y consolidación de procesos de democratización.

Lo anterior lleva a la conclusión de que los ejemplos de voto de los miembros de las fuerzas armadas **en estos países** no pueden ser traducidos como una muestra de irrestricta participación democrática, sino como un elemento que permite a las fuerzas militares en esos países mantener una autonomía respecto a las instancias civiles del Estado en la determinación de su ubicación y papel, permitiendo así una injerencia en el proceso político que puede ser problemático, no tanto por la posibilidad de un golpe de estado para asumir de manera permanente el poder, sino como un elemento disruptor del orden².

Por su parte la alusión que se hizo al caso de la decimoquinta enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, también debe ser tomada con reserva, toda vez que las condiciones del régimen de dicho país no son en absoluto comparables con el nuestro, ya que la amplitud y estabilidad del mismo (especialmente en la segunda mitad del S. XX) no han sido alcanzadas a lo largo de la vida republicana colombiana.

Del mismo modo, debe anotarse que las razones que animaron este reconocimiento del derecho al voto de los miembros de las fuerzas armadas (al igual que otras concesiones), más que responder a la elevada muestra de

espíritu democrático de la enmienda, han sido las manifestaciones de la situación económica y política de dicho país en períodos específicos.

Como lo muestra el estudio de Parlan, las principales causas de dicha decisión fueron las constantes peticiones de los militares y otros sectores, para equipararlos a los contribuyentes o poseedores de rentas y, al igual que en otras ocasiones en las cuales se ha propiciado la eliminación de barreras a la votación, la idea de generar apoyo al involucramiento de la Nación en conflictos armados³.

De este modo, en un contexto en el cual el derecho al voto estaba limitado esencialmente a los hombres blancos, mayores de treinta y un años que fueran propietarios y tuviesen las rentas necesarias para ser considerados contribuyentes, los hombres de clases medias y bajas que se enrolaron en el ejército desde las gestas revolucionarias solicitaron que, en retribución a los servicios prestados a la Nación se les concediera el privilegio de ser considerados como propietarios, y por supuesto, acreedores a los derechos que esta condición atribuía.

De este modo incluso antes de la promulgación del voto “universal” para hombres blancos, Estados como Connecticut y Mississippi concedieron a las personas enlistadas en el ejército el carácter de propietarios, abriendo la puerta a que el relajamiento de las condiciones para el ejercicio del derecho al voto estuviera influenciada por la necesidad de respaldo o retribución de los servicios prestados en la guerra.

Esta situación implica que, en el proceso político estadounidense, factores como el pragmatismo de las élites y condiciones históricas particulares han propiciado tanto el ensanchamiento del electorado, como el entrelazamiento del derecho al voto con las principales confrontaciones armadas experimentadas por ese país, con igual o mayor fuerza que la perspectiva acerca de la democracia que han adoptado durante su vida independiente.

En este contexto, los argumentos esbozados aunados a las especiales condiciones de las fuerzas armadas en la región y las características de la democracia colombiana, hacen que las enseñanzas derivadas del régimen electoral estadounidense, a pesar de servir de inspiración en algunos de sus componentes, no pueda ser aplicada de manera acrítica sin considerar las particularidades que han marcado a la Fuerza Pública colombiana desde mediados del siglo XX.

III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES SOBRE EL PROYECTO Y LA CONVENIENCIA O NO DE PERMITIR EL VOTO A LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS

Gracias a que un importante grupo de parlamentarios ha radicado este proyecto en la Cámara de Representantes, surge la ocasión propicia para debatir sobre la conveniencia o no de levantar la prohibición constitucional a la Fuerza Pública, entendiéndose que se compone por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacional) de ejercer el derecho al voto. Esta reflexión debe hacerse teniendo en cuenta los factores históricos que llevaron a incluir en nuestra Constitución Política tal restricción.

Los ponentes pretendemos afrontar este debate en forma objetiva y sustentada para demostrar la inconveniencia de abrir la puerta a la beligerancia política a la Fuerza Pública colombiana.

a) La delimitación de funciones y el derecho al voto como principios democráticos

La construcción de una sociedad obliga a la delimitación de funciones entre sus conciudadanos. “La realidad social es actividad humana que siempre hay que considerar ordenada en cierto grado. Existe convivencia social allí donde se dé una masa de hombres que mantienen entre sí relaciones ordenadas. Sin una ordenación de los individuos no puede haber modo alguno de trabazón social y mucho menos un grupo social”.⁴

¹ Carina Perelli y Juan Rial, “Changing military world views: The armed forces of South America in the 90’s”, En: Richard L. Millett, et al, Beyond Praetorianism. The Latin American military in transition”, North - South Centre Press 1996.

² Richard Millett, “The future of Latin America’s Armed Forces”, En: Richard L. Millett, et al, Beyond Praetorianism. Op. Cit.

³ Pamela S. Parlan, Ballots and bullets: the exceptional history of the right to vote, Publicado en: University of Cincinnati Law Review, Summer 2003.

⁴ HELLER, Hermann. **Teoría del Estado**. Título original Staatslehre (1934) Fondo de Cultura Económica, 16ª reimpresión. México, 1997 p.200.

A manera de discusión se podría argumentar que la prohibición al sufragio para los miembros de las Fuerzas Armadas constituye per se una restricción a derechos fundamentales, pero se argumentaría que el poder de las armas se da a unos pocos hombres de la sociedad, a los mejores, preparados profesionalmente para preservar la paz o retomarla. Su imparcialidad y neutralidad política es una garantía para toda la sociedad, aún más cuando representan el monopolio legítimo del Estado sobre el uso de la fuerza.

El voto como derecho es un principio fundamental de la democracia, el ejercicio de este implica la toma de una decisión, es un acto de inteligencia y voluntad humana, es un símbolo de libertad. Al votar se escoge o se selecciona la persona que se prefiere o las ideas que más convencen; se opta por una corriente ideológica o por otra, dependiendo de con cuál se sienta mejor representado o identificado el elector. Quien vota expresa su aceptación o rechazo ante un candidato o una propuesta. El voto en sí mismo constituye un acto de deliberación.

“La forma militar representa la más precisa y practicable forma de la organización de poder porque ella supone el máximo de certidumbre respecto a lo que se exige y de seguridad, de suerte que la conducta exigida se cumple también con regularidad efectiva”⁵ En otras palabras, el espíritu de toda fuerza pública se fundamenta en la certeza del estricto cumplimiento de las órdenes impartidas por el superior jerárquico. La disciplina en las filas acompañada de la posibilidad de votar desvirtúa el voto como derecho, pues puede convertirlo en una obligación o en el cumplimiento de una orden.

Como bien lo manifestó Alberto Lleras Camargo en su discurso del 9 de mayo de 1958, “...La política es el arte de la controversia, por excelencia. La milicia, el de la disciplina. Cuando las Fuerzas Armadas entran a la política lo primero que se quebranta es su unidad, porque se abre la controversia en sus filas. El mantenerlas apartadas de la deliberación pública no es un capricho de la Constitución, sino una necesidad de su función. Si entran a deliberar entran armadas. No hay mucho peligro en las controversias civiles, cuando la gente está desarmada. Pero si alguien tiene a sus órdenes, para resolver la disputa, cuando ya carezca de argumentos o pierda la paciencia, una ametralladora, un fusil, una compañía o las Fuerzas Armadas, irá a todos los extremos, se volverá más violento, será irrazonable, no buscará el entendimiento sino el aplastamiento, y todo acabará en una batalla. Por eso las Fuerzas Armadas no deben deliberar, no deben ser deliberantes en política. Porque han sido creadas por toda la Nación, porque la Nación entera, sin excepciones de grupo, ni de partido, ni de color, ni de creencias religiosas, sino el pueblo como masa global, les ha dado las armas, les ha dado el poder físico con el encargo de defender sus intereses comunes, les ha tributado los soldados, les ha dado los fueros, les ha libertado las reglas que rigen la vida de los civiles, les ha otorgado el privilegio natural de que sean gente suyas quienes juzguen su conducta, y todo ello con una condición: la de que no entren con todo su peso y su fuerza a caer sobre unos ciudadanos inocentes, por cuenta de los otros”⁶. (Subrayas fuera de texto)

b) Participación de las Fuerzas Armadas en las contiendas electorales durante el siglo XIX y principios del XX

El voto de los miembros de la fuerza pública se incorporó como parte del fuero militar y de los privilegios de quienes formaron parte del Ejército Libertador. El primer suceso claro de participación de estos en elecciones acaeció en 1820 en el Congreso de Angostura, con ocasión de la escogencia de los miembros del Congreso que redactarían esta primera Constitución. Tal condición especial cambió para 1832 cuando la Constitución de la Nueva Granada elevó el voto como un derecho ciudadano y no un privilegio de los militares. No obstante, los miembros del ejército conservaban el citado derecho⁷.

Es verdad que en el siglo XIX los militares votaban, pero su número no era lo suficientemente significativo para incidir en los resultados electorales: 500 en 1857, 450 en 1859, 800 en 1864. Sin embargo, en ese entonces siempre existió la tentación de utilizar a los soldados como electores, argumento esgrimido con frecuencia para ilegitimar los resultados electorales y factor de desencuentro entre las distintas opciones en contienda electoral⁸. Tanto así, que desde 1875 informalmente el ejército se había decidido por una política de abstencionismo.

La fecha de 1875 resulta crucial al analizar el desarrollo histórico de la participación de las fuerzas armadas en los eventos electorales. Fue un momento en el que se cuestionó profundamente la conveniencia del derecho al sufragio para los uniformados, debido a las constantes pugnas entre estos últimos y los civiles que se sentían en condiciones de inferioridad en las justas electorales.

Como consecuencia de estos enfrentamientos, el sufragio para los militares se intentó eliminar con una reforma al Código Electoral de la época, que cursó por el Congreso de la República en el año de 1913, iniciativa de origen liberal del General Uribe Uribe y los Senadores Delgado y Díaz Granados. Como argumentación central se adujo que con base en el artículo 168 de la Constitución de 1886, el cual afirmaba que “la fuerza pública no es deliberante (...)”, era forzoso concluir que “Entonces, a los miembros de la fuerza pública se les está prohibido votar”. La iniciativa legislativa se hundió por cuanto los miembros de la comisión que la estudiaron estimaron que la Carta de 1886 concedía el derecho a votar a todos y que coartarlo era inconstitucional. Cabe resaltar que esta argumentación no tuvo en cuenta la diferenciación que existe entre un cuerpo armado y la población civil inerme.

Más de quince años después, la propuesta de supresión del sufragio militar dio sus frutos al consagrarse la Ley 72 de 1930, siendo posteriormente unificada dicha disposición al ordenamiento constitucional mediante el Acto Legislativo 01 de 1945.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991, mantuvo las restricciones de los derechos políticos y de opinión para los miembros de la fuerza pública que se habían incorporado mediante reformas a la Constitución. Esta prohibición permanece en el artículo 219 de la Constitución de 1991, reglamentado por el artículo 86 del Código Electoral (Decreto 2241 de 1986) que reza:

“**Artículo 219.** La Fuerza Pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley.

Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos”.

IV. EL PAPEL HISTORICO DE LA FUERZA PUBLICA COMO GARANTE DE LOS PROCESOS ELECTORALES

Eduardo Posada Carbó, al reseñar el ensayo de Patricia Pinzón de Lewin “El ejército y las elecciones”, cita un mensaje enviado al Ministro de Guerra en 1933, que bien puede repetirse en la actualidad en muchos municipios remotos de nuestro país: “Evitar sangriento conflicto siempre deplorable pero más estos momentos peligro nacional, rogámosle enviar ejército municipio Bolívar, próximas elecciones”. Como bien lo ejemplifica, esta no fue ni la primera ni la última vez que desde alguno de los tantos municipios colombianos se pedía la colaboración del ejército para garantizar el orden público durante las contiendas electorales. Recuerda Posada Carbó que dos años antes de esta comunicación, cerca de 150 municipios ya habían solicitado la colaboración de la Fuerza Pública con similares objetivos. Para estos municipios era claro que la presencia de los soldados servía para contener los conflictos que amenazaban con desbordarse.⁹

Las Fuerzas Armadas con el tiempo asumieron el papel de garantes de los procesos electorales. Varios apartes del epílogo del ensayo de Patricia Pinzón de Lewin ya citado resaltan este proceso:

“...La fuerza pública en Colombia es hoy un instrumento del Estado que defiende la libertad del voto y colabora en la conservación de la tranquilidad política cuando se renuevan democráticamente los gobiernos. En este siglo, el ejército no ha sido obstáculo a la práctica democrática (...)

La sucesión casi ininterrumpida de las votaciones en este siglo es característica de la democracia colombiana. Desde la Reforma Militar,

⁵ HELLER, Hermann. IBID p.211.

⁶ Alberto Lleras Camargo. Discurso pronunciado el 9 de mayo de 1958 ante los jefes de las Fuerzas Armadas reunidos en el Teatro Patria. El texto completo de este documento se puede encontrar en: CEPEDA ULLOA, Fernando (Editor). **Las relaciones cívico –militares en tiempos de conflicto armado.** Embajada de los Estados Unidos– Fundación Ideas para la Paz. Bogotá, 2003. pp. 329-342.

⁷ PINZÓN DE LEWIN, Patricia. **Los Ejércitos y las Elecciones –Ensayo Histórico–.** CEREC. Bogotá, 1994. pp.19-61.

⁸ POSADA CARBÓ, Eduardo. “De los ejércitos electorales al ejército nacional”. Boletín Cultural y Bibliográfico Número 40. Volumen XXXII. Editado en 1997.

⁹ POSADA CARBÓ, Eduardo. “De los ejércitos electorales al ejército nacional”. Boletín Cultural y Bibliográfico Número 40. Volumen XXXII. Editado en 1997.

iniciada en 1907, los militares se apartaron del partidismo. A partir de entonces surge la abstención voluntaria del ejército, que se reserva para el mantenimiento del orden electoral.

El tránsito por el camino que ha seguido el ejército, en particular en lo electoral, ha permitido ver cómo la institución fue asumiendo poco a poco el papel del cuidado interno. Los acontecimientos hicieron que la fuerza pública se encargara de la paz interna y como parte de ello tomara la misión de vigilar los debates electorales, sin que estos hubieran sido sus objetivos ni buscara hacerlo.

Al tiempo que la fuerza pública fue demostrando su imparcialidad política fue adquiriendo prestigio por su contribución a la paz pública y se convirtió en vigilante del proceso y en factor de tranquilidad. El desorden partidista imperante hacía necesaria su presencia. Su intervención en muchos sitios fue oportuna, aceptada y requerida. La misión de la Fuerza Pública en los debates electorales se definió durante los años de violencia partidista.

El Ejército defendió los resultados electorales, ganara uno u otro partido. Su comportamiento democrático y su imparcialidad partidista estuvieron incluso por encima de la tendencia conservadora, definitivamente hoy superada y tan criticada en los años de la República Liberal y más adelante en la hegemonía conservadora.

Las historias de los sucesos locales justificaron la intervención del ejército en las elecciones. Las autoridades locales recurrieron a la fuerza pública para vigilar las jornadas y encontraron a la mano un cuerpo armado nacional y profesional, capaz de mantener el orden.

Ni el propio Ejército ni las autoridades consideraban que el cuidado electoral correspondiera a la institución. Fue la situación la que obligó a recurrir a él para sofocar enfrentamientos, lo que se convirtió en práctica en Colombia (...).

La historia demuestra que sin Ejército otro hubiera sido el costo de las elecciones en Colombia. Sin la intervención militar las votaciones hubieran sido sangrientas y los resultados otros. No se hubiera garantizado la pureza electoral. Quizá no se hubieran sucedido, uno tras otro, tantos comicios en Colombia.

El ejército ha sido bastión de la democracia colombiana y un actor en la sucesión republicana de los gobiernos. Otros eran los días en que ejércitos y partidos se confundían en la lucha por el poder. Luego se concibió una institución imparcial para la defensa externa, pero los conflictos sociales y los problemas partidistas hicieron necesario que se encargara de la seguridad interna...¹⁰ (Negritas y subrayas fuera de texto).

Las anteriores ideas se ven apoyadas en la intervención que hiciera el honorable Representante y General en uso de buen retiro Jaime Ernesto Canal Albán en el seminario “Relaciones cívico-militares en tiempos de conflicto”, realizado en la ciudad de Cartagena en el mes de septiembre de 2002. En aquella oportunidad el actual Parlamentario señaló: “(...) Se afirma la existencia de unas Fuerzas Militares profesionales cuando son empleadas estrictamente en la tarea de asegurar al Estado, sin interferencias de los actores políticos que luchan por el poder. Así los militares no buscan protagonismos en los partidos o movimientos políticos y el poder civil gobierna con la autoridad legítima, orientando el poder militar en función de la seguridad nacional como fin primordial del Estado. (...) Pero se equivocan quienes pretenden conducir los afanes de los soldados por los caminos de la discusión partidista. Los militares no han sido preparados para ello, el espíritu civilista arraigado en el alma popular y en la conciencia institucional los aleja de tales preocupaciones. Se respira un aire civilista. En los cuarteles no se piensa en sustituir el orden constitucional o en favorecer a determinados intereses proselitistas. Se piensa en luchar por el país que si bien está agobiado por las dificultades tiene salida a sus conflictos. Se piensa que lo mejor que puede hacer un soldado es combatir al enemigo de su patria, y no inmiscuirse en los avatares de la política partidista (...)”¹¹

La estabilidad e imparcialidad de los comicios se fundamenta en el libre ejercicio del sufragio, sin presiones que alteren la voluntad del electorado; esto supone que se fomente un ambiente de seguridad en el desarrollo de las contiendas electorales, siendo la fuerza pública la llamada a garantizar tal situación, más cuando la Constitución Política vigente ha confiado a estas autoridades el cuidado de los derechos y libertades de los ciudadanos. En el mismo sentido, se afirma que la Fuerza Pública ha asumido este rol protector y se ha distanciado por sí misma de la actividad política, toda vez que ha entendido con claridad su función primordial, dejando de lado posibles

obstáculos que entorpezcan el cumplimiento de esta labor. Un ejemplo claro de ello se advierte con la entrada en vigencia de un cambio radical en las relaciones entre el Ejecutivo y la cúpula militar y de policía, en tanto estos últimos accedieron a que los civiles asumieran la dirección del Ministerio de Defensa, sin grandes traumatismos.

Conviene también reflexionar sobre el desarrollo de los procesos electorales en Colombia. Nuestro calendario electoral ha separado la elección de los mandatarios locales de la de Presidente y Miembros del Congreso de la República. Aún así, y a pesar de los esfuerzos de nuestra Policía y Fuerzas Armadas, la seguridad de los candidatos no logra ser garantizada plenamente. En un contexto en el que los miembros de la Policía, Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacional pudieran tener preferencia por uno u otro de los candidatos, seguramente se podría poner en tela de juicio su neutralidad y hasta serían objeto de acusaciones sobre su mayor empeño en la seguridad de ciertos candidatos y el descuido de la de los otros.

V. CONCLUSION –DIEZ PRINCIPALES RAZONES POR LAS CUALES EL PROYECTO DE LEY ES INCONVENIENTE¹²

1. A pesar del tiempo transcurrido, el discurso pronunciado por el presidente electo, Alberto Lleras, el 9 de mayo de 1958 en el Teatro Patria a las fuerzas militares, sigue siendo la doctrina aceptada en el país respecto a la diferenciación de funciones entre el estamento castrense y las autoridades civiles. Según estos postulados, los militares deberían alejarse de la contienda política y concentrar sus esfuerzos en la salvaguarda del orden público y la seguridad de los colombianos.

2. Hasta la fecha no se ha formulado una doctrina alternativa, afortunadamente, y la de Lleras sigue siendo la base para el respeto mutuo entre civiles y militares y una garantía contra la injerencia de los segundos en la vida política nacional. De hecho, la única actividad civil de las Fuerzas Militares ha sido la acción en obras públicas cuando se ha requerido.

3. Los autores manifiestan, en la exposición de motivos, que, según la Corte Constitucional “debe entenderse que la prohibición constitucional de deliberar se impone sólo con respecto al cumplimiento de órdenes legítimas emanadas de la autoridad competente”. Este principio no puede, sin embargo, interpretarse como algo distinto al derecho que tiene un subordinado de la Fuerza Pública a desobedecer cuando se le da una orden ilegítima o emanada de una autoridad no competente y dentro de las funciones propias de la institución. Extender este principio de deliberancia a otros campos es un abuso de interpretación.

4. El que otros países incluyan en su legislación el derecho al voto a sus Fuerzas Armadas no es base suficiente para que Colombia adopte el mismo principio. De hecho, las diferentes legislaciones son producto de circunstancias históricas concretas en cada país, y no pueden hacerse extensivas sin más consideraciones. A partir de este tipo de argumentos se podría sustentar que, como en algunos países se contempla la pena de muerte, en Colombia esta se podría imponer.

5. El ejercicio del voto es un acto de deliberación, y en este proceso bien puede suceder que un subalterno opte por deliberar sobre la decisión de un superior jerárquico. O al contrario: que el superior delibere sobre la opción del subordinado. Se configura claramente una situación que quiebra la disciplina necesaria en las instituciones armadas.

6. Además, votar es elegir, y difícilmente puede argüirse que en una institución cerrada y con estricta disciplina un subalterno pueda optar con libertad por un candidato. Se puede pensar en una situación en la cual un superior exige el voto por un candidato que no satisface las aspiraciones de un subordinado. No es difícil contemplar la situación de riesgo en la que se pone el subordinado. El ejercicio de represalias bien se puede esconder en la disciplina reglamentaria.

7. Para que la masa de los miembros de la Fuerza Pública puedan ejercer su voto en supuestas condiciones de libertad sería necesario garantizar a todos los candidatos a elección su derecho a entrar en las guarniciones para

¹⁰ PINZÓN DE LEWIN, Patricia. **Los Ejércitos y las Elecciones –Ensayo Histórico–**. CEREC. Bogotá, 1994. pp.153-155.

¹¹ El documento completo de su intervención denominada “La Autoridad civil sobre la militar” se encuentra en CEPEDA ULLOA, Fernando (Editor). **Las relaciones cívico –militares en tiempos de conflicto armado**. Embajada de los Estados Unidos– Fundación Ideas para la Paz. Bogotá, 2003. pp. 131-140.

¹² Los ponentes resaltamos los importantes aportes académicos realizados por el sociólogo Álvaro Camacho Guisado, que nutren especialmente estas conclusiones.

hablar con las tropas y exponerles sus propuestas electorales. Igualmente, tendría que haber garantías a la libre información en los eventuales electores. Cualquiera se puede preguntar si esta es una opción realista en las guarniciones o estaciones de policía ubicadas en zonas en las que el orden público está alterado. En zonas de guerra, para decirlo en pocas palabras. Parece claro que quienes se encuentran en esta situación no tienen la posibilidad de deliberar y elegir libremente, y en este sentido se configura una clara discriminación.

8. Se puede pensar en la situación de libertad y autonomía que se configura cuando un miembro de la Fuerza Pública, armado, delibera con cualquier ciudadano inerme sobre su opción de voto.

9. La imparcialidad demostrada por la Fuerza Pública en materia electoral es la que ha permitido que en muchos casos se constituya en garante para la realización de procesos electorales en gran cantidad de municipios que, por causa de la intensidad del conflicto armado, han requerido su presencia como condición para poder realizar sus elecciones.

10. Por último, en las palabras del Presidente Uribe durante la celebración del día del Ejército el 5 de julio de 2003, encontramos que en el Gobierno se maneja aún la doctrina que ha regido las relaciones cívico militares y que se apoya en la Fuerza Pública para garantizar la transparencia de los procesos electorales: **“...Nos acercamos a un periodo difícil, el de las elecciones. Nuestro Ejército es un Ejército que no admite politización. Si algo caracteriza a la democracia colombiana es que aquí hay un afán, en nombre de la Seguridad Democrática, de tener en una Fuerza Pública al servicio del pluralismo. Nunca una Fuerza Pública con sesgos de politiquería...”**¹³

Proposición

Por las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los honorables Representantes miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, **archivar** el Proyecto de Acto Legislativo número 096 de 2004 Cámara, *por medio del cual se modifica el inciso 2° del artículo 219 de la Constitución Política Colombiana*.

Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas, Representante a la Cámara Coordinador de Ponentes; *Telésforo Pedraza Ortega*, *Dixon Ferney Tabasco*, *Jaime Amín Hernández*, *Myriam Alicia Paredes Aguirre*, Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 201 de 2004 SENADO, 014 DE 2004 CAMARA

*por medio de la cual se aprueba la “Enmienda del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que agotan la capa de Ozono”,
Adoptada en Beijing, China el tres (3) de diciembre de 1999.*

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, presento ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 201 de 2004 Senado, 014 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se aprueba la Enmienda del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de Ozono*, adoptada en Beijing el 3 de diciembre de 1999.

CONTENIDO DEL PROYECTO

Los aspectos esenciales sobre las enmiendas contenidas en el Protocolo de Beijing, 1999 son:

En el APARTE A: incluir los Hidroclorofluorocarbonos (HCFC), originalmente el artículo 2° no incluía estas sustancias dado que en los primeros años del Protocolo no se avizoraban sustitutos viables para los HCFC, y además, la gran mayoría de la reconversión de las tecnologías con Clorofluorocarbonos (CFC) se hizo a CFC.

El artículo 2° en su párrafo 5° se orienta a permitir la transferencia por uno o más períodos de control, de una Parte a otra, cualquier proporción del nivel calculado de su producción de las sustancias controladas por el Protocolo (la Enmienda incluye los HCFC), siempre que los niveles calculados de producción permitidos a las Partes para cada grupo de sustancias no superen los límites de producción para cada uno de esos grupos.

El APARTE B: Incorporar en los párrafos 8° a) y 11 del artículo 2°, una referencia al nuevo artículo 21 (se detalla adelante).

APARTE C: Añadir un nuevo párrafo 8° al artículo 2F.

Este párrafo introduce una fecha de control para la producción de HCFC a partir del 1° de enero de 2004 con base en el promedio de producción y consumo tanto de HCFC como de CFC, y deja un margen del 15% en la

producción para atender necesidades de los países que operan bajo el artículo 5° (Países en vías de desarrollo y de economías en transición).

APARTE D: Incluir un nuevo artículo 21.

Este artículo adiciona, para el control de su producción y consumo, una sustancia (bromoclorometano), con gran potencial de agotamiento de la capa de ozono. La producción y consumo de esta sustancia no han sido identificados en Colombia. Conforme con este artículo, dicha sustancia comenzó a ser controlada a partir del 1° de enero de 2002 y prevé su eliminación total a partir de doce meses contados a partir de dicha fecha. La sustancia se añade como “Anexo C” del Grupo III.

APARTE E: Incluir la referencia al artículo 21 en el artículo 3°.

El artículo 3° establece cómo se deben calcular los niveles de control para los grupos de sustancias incluidos en los diferentes anexos del Protocolo.

APARTE F: Incluir los párrafos 1° quin y 1 sex en el artículo 4°.

El artículo 4° establece el control al comercio de sustancias agotadoras del ozono con Estados que no sean Partes del Protocolo. El párrafo 1° quin hace alusión a prohibir la importación de HCFC de países que no sean Partes en el Protocolo. El párrafo 1° sex establece lo propio para el bromoclorometano. Cabe señalar que las importaciones de HCFC de Colombia proceden de México, Estados Unidos y de Reino Unido.

APARTE G: Incluir nuevos párrafos 2° quin y 2 sex.

De forma similar al anterior, estos párrafos prohíben la exportación de las mismas sustancias hacia países no Partes en el Protocolo.

APARTE H: Incluir el Grupo I del Anexo C en los párrafos 5° a 7° del artículo 4°.

Estos párrafos piden a las Partes abstenerse de exportar tecnologías para la producción de las sustancias controladas por el Protocolo a países que no son Partes: también les pide no conceder nuevas subvenciones, ayudas, créditos, garantías o programas de seguros para la exportación de productos, equipos, fábricas o tecnologías, excepto cuando fomenten el desarrollo de sustancias sustitutivas.

APARTE I: Incluir mención al artículo 21, en el párrafo 8° del artículo 4°.

El párrafo 8° establece una excepción a la prohibición de importar, de países que no son Parte en el Protocolo, las sustancias controladas por el Protocolo, siempre que esos países cumplan con las condiciones de control de la producción y el consumo de las mismas, aspecto que debe ser determinado en una reunión de las Partes.

APARTE J: Incluir mención al artículo 21, en el párrafo 4° del artículo 5°.

El párrafo 4° establece que las Partes que operan bajo dicho artículo podrán notificar a la Secretaría del Ozono antes de que entren en vigor las medidas de Control, que no pueden obtener el suministro suficiente de esas sustancias.

APARTE K: Incluir mención al artículo 21, en los párrafos 5° y 6° del artículo 5°.

Estos párrafos hacen relación a la importancia para los países que operan bajo este artículo (Países en desarrollo), de contar con la aplicación efectiva de la cooperación financiera establecida en el artículo 10, así como de la posibilidad que tendrían de notificar acerca de su dificultad para cumplir con las disposiciones de los artículos 2A) a 2h), y además, de lo dispuesto en el artículo 21 que enseguida se adiciona.

APARTE L: Agregar al párrafo 8° ter a) del artículo 5° un texto.

El nuevo texto propuesto permite incluir una referencia al nuevo párrafo 8° incluido en el artículo 2F (parte C) sobre las medidas adicionales de control establecidas en el párrafo 8° del artículo 2F, para dar cumplimiento a las medidas de control utilizados por los países que operan bajo este artículo (países en desarrollo), a la producción y consumo de las sustancias del Grupo I del Anexo C.

APARTE M: Incluir una mención al nuevo artículo 21, en el artículo 6°.

El artículo 6° se refiere a las obligaciones de evaluación y examen de las medidas de control aplicadas por los países Parte para todas las sustancias, incluido el Bromoclorometano que figura en el artículo 21.

APARTE N: Especificar Grupos de Sustancias.

El artículo 7° establece la obligación para las Partes de presentar información sobre la producción y el consumo de las sustancias controladas

¹³ Negrita y subrayas nuestras.

por el Protocolo. Sin embargo, como la Enmienda adiciona una sustancia a través del artículo 21 que clasifica en el Grupo III del anexo C y para la cual ya ha dispuesto su eliminación a menos de cero, la obligación de informar sobre producción y consumo no cubre al Bromoclorometano, en otras palabras, la presentación de dicha información sólo opera los Grupos I y II.

APARTE O: Incluir otras disposiciones para el Bromuro de Metilo (BrMe).

El texto adicional exige que, además de los reportes que deben presentar los países Partes sobre la producción y el consumo de BrMe, también deberán informar las aplicaciones para cuarentena y previas al envío que se hagan de esa sustancia.

APARTE P: Incluir mención al artículo 21, en el artículo 10.

El artículo 10 del Protocolo se refiere al mecanismo financiero y de cooperación para que los países del artículo 5 puedan aplicar las medidas de control previstas en los artículos 2A a 2E. La Enmienda agrega en esta parte el nuevo artículo 21 para cobijar con esta disposición a la nueva sustancia.

APARTE Q: Incluir mención al artículo 21, en el artículo 17.

El artículo 17 del Protocolo se refiere a la adhesión al Protocolo después de su entrada en vigor, y cómo todo Estado u Organización Económica Regional adquirirá inmediatamente todas las obligaciones de control para todas las sustancias incluidas en el protocolo, y la Enmienda adiciona el artículo 21 en estas sustancias incluidas en el Protocolo, y la Enmienda adiciona el artículo 21 en esta parte.

APARTE R: Añadir un nuevo Grupo al Anexo C

Esta parte incluye formalmente un nuevo “Grupo III” que se adiciona al Anexo C del Protocolo, para adicionar el Bromoclorometano (CH₂BrCl), y señalara su potencial agotador o destructor de la capa de ozono en 0,12.

El Protocolo prevé una situación especial para los países en vías de desarrollo y una asistencia técnica orientada a facilitar la participación en las acciones atinentes al desarrollo del Protocolo.

En lo que respecta a la equidad dentro de la internacionalización de las relaciones ecológicas, es pertinente expresar que el Protocolo prevé una situación especial para los países en vías de desarrollo (artículo 5°) y una asistencia técnica orientada a facilitar la participación en las acciones atinentes al desarrollo del Protocolo y su aplicación, teniendo en cuenta especialmente las necesidades de dichos países. (Artículo 8°).

Respecto a la reciprocidad sobre la cual se deberán promover y desarrollar las relaciones internacionales, en este caso, en el campo ecológico, se constata que en el contenido del protocolo (artículos 2°, 7°, 8°, 9°) y particularmente el artículo 17 referente a la obligación de las partes que se adhieran al protocolo después de su entrada en vigor, se consagra una igualdad en el trato que se les otorga a cada uno de los Estados, es decir, una correspondencia en los derechos y deberes de los Estados que hacen parte o se adhieran al “*Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la Capa de Ozono*”.

En cuanto al aspecto de la conveniencia nacional del Protocolo objeto de examen, la cual se explica por sí misma, es pertinente anotar que los factores que conducen al deterioro ambiental no se pueden considerar en sus efectos, como problema que atañe exclusivamente a un país en particular, sino que dicho problema concierne a todos los países, toda vez que la preservación del ambiente interesa a toda la humanidad; por lo tanto se impone a nuestro Estado, el deber de adoptar medidas de cooperación con otros países, como lo prevé el artículo 226 de la Carta Política, para impedir que las acciones nocivas de los diferentes agentes puedan deteriorar el ambiente, como sucede en el caso del ozono, pues dichas acciones tienen ocurrencia en todos los países y de no controlarse pueden afectar gravemente las condiciones y la calidad de vida de los habitantes del planeta.

CONSIDERACIONES

La defensa al derecho a un ambiente sano, como Principio Constitucional en el país, constituye el avance más significativo que en materia de protección de los derechos colectivos presenta nuestra Carta Política.

Conscientes de que, en virtud del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, las partes tienen la obligación de tomar las medidas adecuadas para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos nocivos que se derivan o pueden derivarse de actividades humanas que modifican o puedan modificar la capa de ozono.

El Protocolo correspondiente fue declarado exequible debido a que, a través de dicho instrumento, se busca asegurar el cumplimiento de los

artículos 79 y 80 de la Constitución Nacional; la primera de estas normas otorga a toda persona el derecho de gozar de un ambiente sano, y la segunda, confiere al Estado la misión de prevenir y controlar los factores que inciden en el deterioro ambiental.

El Tratado constituye un desarrollo del artículo 226 de la Carta, por medio del cual se impone al Estado el deber de promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre las bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

El Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono, desarrolla los principios y normas contenidas en el “Convenio de Viena para la protección de la Capa de Ozono” y se orienta hacia la adopción, antes del año 2000, de severas disposiciones destinadas a identificar, eliminar y controlar el uso de las sustancias y de las actividades generadoras del progresivo deterioro y agotamiento de la capa de Ozono.

Igualmente, desarrolla disposiciones sobre el medio ambiente como los artículos 78 (derechos colectivos, usuarios y consumidores de bienes y servicios, y ecología), 79 (derecho a un ambiente sano) y 49 (servicio público del saneamiento ambiental).

La conservación de la capa de ozono, se convirtió en un objetivo primordial de la humanidad a raíz de la constatación científica de su disminución acelerada en los últimos años, en las zonas de la Antártica, en las regiones comprendidas en las latitudes entre los 30 y 64 grados del hemisferio norte y en el Artico. Disminución esta que ha permitido el incremento de la radiación ultravioleta, la que a su vez puede acarrear graves anomalías en los sistemas naturales, como son: aumento de cáncer en la piel, cataratas, eliminación del sistema inmunológico, deterioro grave de las vías respiratorias; además puede ocasionar graves desequilibrios en los ecosistemas oceánicos, la flora, la agricultura, y adicionalmente colaborar con el efecto invernadero, el cual produce un aumento de la temperatura de la Tierra.

Siendo un problema que afecta a todo el planeta, la conservación de la capa de ozono no puede ser responsabilidad de unos pocos, sino que se requiere necesariamente de la colaboración de todos los países y personas del mundo que producen, consumen, importan o exportan sustancias de las denominadas “controladas” (clorofluorocarbonos CFC y halones), empleadas en varios procesos industriales, como son: producción de espuma plástica, y artículos de espuma para aislamiento, sistemas de aire acondicionado, fabricación de solventes limpiadores de metales y partes electrónicas, refrigeración comercial, residencial, manufactura de propelentes de aerosol los cuales se utilizan en la industria cosmética y de pinturas de esterilización de equipo médico e instrumentos y fabricación de extintores.

Igualmente se están desarrollando los derechos y principios consagrados en la Carta Política: Artículos 2°, 80, 9°, 49, 78, 80, 88, 95-8, 330-5 y 333, como son el derecho a la vida, a la protección del medio ambiente, a la salud y saneamiento ambiental. La Constitución dispone ciertamente que son responsables de acuerdo con la ley “quienes en la comercialización de bienes y servicios atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios, y difiere al Estado la tarea de planificar lo relativo al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y le atribuye la obligación de controlar los factores de deterioro ambiental, de aplicar las sanciones legales correspondientes y de exigir la reparación de los daños causados.

Colombia tendrá que realizar un esfuerzo importante de cambio de tecnología, dentro de los plazos establecidos en el propio Protocolo y sus Enmiendas. Así, habrá una primera inspección de control en el año 2016 y la eliminación total está prevista para el año 2040.

Para lograr este cambio de tecnología, el Protocolo prevé sus propios mecanismos, debido a que a través del Fondo Multilateral, es posible lograr recursos bien sea a través de donaciones o financiación. La División de Ozono del Ministerio del Medio Ambiente, realiza trabajos con empresas y universidades tendientes a encontrar los mecanismos para la reconversión definitiva a sustancias que no afecten la capa de ozono.

Igualmente el país se encontraría en cumplimiento del artículo 21, toda vez que no se ha identificado producción ni consumo de Bromoclorometano. Asimismo, el consumo de Bromuro de Metilo se encuentra restringido desde 1996 por el Ministerio de la Protección Social.

Es por lo anterior que celebro la iniciativa de eliminar del sector industrial sustancias agotadoras de la capa de ozono y queda claro entonces que Colombia es un país con una política internacional comprometida en materia

ambiental, la aprobación del presente proyecto de ley constituye el primer paso, lo importante será el plan real de acción y ejecución.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, me permito solicitar a los honorables Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 201 de 2004 Senado y 014 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se aprueba la Enmienda del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de Ozono*, adoptada en Beijing, China, el 3 de diciembre de 1999.

Cordialmente,

Luis Alberto Monsalvo G.,
Representante a la Cámara.

* * *

INFORME DE PONENCIA FAVORABLE PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 204 SENADO, 016 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Cooperación mutua entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para combatir el tráfico de aeronaves comprometidas en actividades ilícitas transnacionales, celebrado en Cartagena de Indias, el siete (7) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

Me ha correspondido el honor de rendir informe de ponencia favorable para primer debate al **Proyecto de ley número 204 Senado, 016 de 2004 Cámara**, *por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Cooperación mutua entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para combatir el tráfico de aeronaves comprometidas en actividades ilícitas transnacionales*, celebrado en Cartagena de Indias, el siete (7) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

El informe estará estructurado de la siguiente manera:

1. Justificación de la Iniciativa.
2. Fundamento Constitucional.
3. Proposición Final.

Con la estructura mencionada, paso a rendir informe de ponencia y desarrollar en el contenido de cada uno los diferentes argumentos de orden constitucional y legal que permiten hacer de estos una herramienta de apoyo para los Gobiernos firmantes.

1. Justificación de la iniciativa

El carácter transnacional de los delitos hace necesario que los gobiernos vean en la cooperación, una herramienta fundamental para enfrentar este flagelo; que sin duda alguna amenaza la estabilidad institucional no sólo en nuestro país si no en todo el hemisferio.

Una herramienta como lo es el acuerdo firmado entre las dos Naciones, vecinas y amigas, no solo fortalece la lucha contra el delito si no que afianza los lazos de hermandad, en procura de fortalecer el estado de derecho, que hoy vemos amenazado por las alianzas entre el tráfico de narcóticos, armas municiones y explosivos. Los antecedentes de la firma de varios acuerdos entre estos Gobiernos arrojan resultados satisfactorios en los diferentes campos, la ratificación de este aunaría esfuerzos en la misma dirección y fortalece la lucha contra el crimen organizado que ha traspasado las fronteras y que no distingue nacionalidad alguna. Por el contrario se aprovecha de las debilidades y busca refugio en cualquier parte de la geografía mundial donde encuentre posibilidades de hacer de su accionar daño a la humanidad.

2. Fundamento constitucional

La Constitución Nacional en su artículo 189 numeral 2, establece que son funciones del Presidente de la República **"Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso"**.

De igual manera al Congreso le corresponde dentro de sus facultades atribuidas en el artículo 150 numeral 16 **"Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados"**. La ratificación de este convenio mediante una ley, cumple con los requerimientos constitucionales establecidos.

3. Proposición final

Por las anteriores consideraciones se hace necesario la aprobación de la ley que permita la entrada en vigencia del acuerdo de mutua cooperación entre los Gobiernos de la República de Colombia y la República Federativa del Brasil, no sólo por la vecindad y hermandad que nos une, sino por la gran ayuda que presta para combatir más allá de las fronteras al crimen organizado. No sobra recalcar una vez más la respetuosa recomendación hecha por quien me antecedió como ponente en la Comisión Segunda del Senado; para que sean tenidas en cuenta las autoridades y autonomía de los Pueblos indígenas de la Amazonia al momento de dar aplicación a este acuerdo de cooperación.

Por lo anterior, me permito solicitar a los miembros de la honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes aprobar en primer debate, el **Proyecto de ley número 204 Senado, 016 de 2004 Cámara**, *por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Cooperación mutua entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para combatir el tráfico de aeronaves comprometidas en actividades ilícitas transnacionales"*, celebrado en Cartagena de Indias, el siete (7) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

De los honorables Congressistas.

Pedro Nelson Pardo Rodríguez,

Representante a la Cámara por el departamento del Guainía.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 38 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 820 de 2003 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 8 de septiembre de 2004

Doctor

HERNANDO TORRES BARRERA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 38 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 820 de 2003 y se dictan otras disposiciones.*

Distinguido Presidente,

En atención al honroso encargo que usted nos hace en el que nos designa como ponentes para primer debate del Proyecto de ley número 38 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 820 de 2003 y se dictan otras disposiciones*, presentado por el honorable Representante *José Gonzalo Gutiérrez*, nos permitimos presentar ponencia en los siguientes términos:

Antecedentes

Presenta el honorable Representante a la Cámara doctor José Gonzalo Gutiérrez, un proyecto de ley ante la Comisión Primera, con el fin de introducir dentro de las relaciones jurídicas entre los contratantes en el contrato de arrendamiento una póliza de garantía arrendataria para asegurar que el arrendador cumpla con la obligación del pago de cánones de arrendamiento y demás obligaciones a fin de evitar que se someta a la enorme tarea de buscar fiadores o codeudores para la celebración de estos tipos de contrato.

Es de conocimiento Nacional el grave inconveniente para las familias colombianas de no tener vivienda propia y al tratar de satisfacer estas necesidad de carácter constitucional se ven obligados a la precaria necesidad de tomar en arrendamiento un inmueble ajeno, necesidad que se hace aun más tortuosa cuando exigen para la realización de dicho contrato la presentación de un codeudor o fiador, lo cual se torna a veces imposible ya que por la grave situación económica del país se ha tomado por costumbre evitar aparecer como codeudores o fiadores.

Por lo anterior el honorable Representante José Gonzalo Gutiérrez realiza una salida a la incertidumbre de tener vivienda aun cuando sea en arrendamiento sin los mayores obstáculos para la realización del contrato de arrendamiento.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Aún cuando no compartimos una parte de la exposición de motivos de Proyecto de ley número 38 2004 Cámara y más concretamente “La finalidad primordial que persigue esta reforma es la de coadyuvar a potenciar el mercado inmobiliario de arrendamiento como pieza básica de una política de vivienda orientada por mandato Constitucional en su artículo 51”.

Nuestra carta constitucional en su artículo 51 fija las condiciones necesarias para que los colombianos tengamos vivienda digna que se debe entender como aquella donde nos corresponda pagar a fin de obtenerla como parte de nuestro patrimonio, diferente a la figura de arrendamiento donde el arrendador obtiene deberes y obligaciones pero que el bien en ningún momento podrá ser de su propiedad.

El Estado social de derecho al cual estamos sometidos le impone la obligación como política del gobierno la prevalencia del interés general y asegurar el cumplimiento de los deberes social del estado y de los particulares y en esto debe radicar que la aplicación del artículo 51 es la que todos los colombianos tengamos una vivienda digna, pero que ningún caso se debe interpretar como la vivienda obtenida por medio de un contrato de arrendamiento.

El Proyecto de ley 38 de 2004 es de un gran interés general ya que vendría a solucionar algunos problemas de carácter social, para algunas personas que no tengan vivienda para vivir y para otras que teniendo vivienda propia se ven en la necesidad de acomodarse a las circunstancias de vivir en otra vecindad llámese ciudad o pueblo.

Ahora en cuanto respecta la presente Ley 38 de 2004 esta se refiere a los comerciantes más concretamente al contrato de arrendamiento de locales comerciales esto no tiene nada relacionado con la interpretación del artículo 51 de la Constitución Nacional, son tan distantes estas normas que no necesitan mayores comentarios.

Acudiendo a la realidad social, el contenido del proyecto es muy saludable para la adquisición pronta y relaciones jurídicas seguras entre el arrendador y arrendatario ya que con la creación de la póliza de garantía arrendataria se benefician las dos partes, nace una etapa precontractual más expedita, los comerciantes adquieren seguridad para el funcionamiento de sus establecimiento y la continuidad en su ejercicio de trabajo.

MODIFICACIONES

La póliza de garantía arrendataria se crea para asegurar al arrendador el pago de los cánones de arrendamiento “y demás obligaciones” del arrendatario, cuáles obligaciones sería la pregunta obligada.

A fin de evitar discrepancias en la interpretación sobre qué se entiende por “demás obligaciones” la norma debe ser clara, esto es, indicar cuáles son las obligaciones a cargo del arrendatario.

Las relaciones jurídicas que nazcan entre comerciantes se someten a la normatividad del código de comercio, este tiene una aplicación de las normas; en su artículo primero consagra que la ley comercial está por encima de todas las normas, en el artículo 4° consagra las estipulaciones contractuales aceptando que las partes pueden estipular por encima de las normas legales supletivas, o sea que los comerciantes pueden o no acogerse a las obligaciones.

Lo que debe quedar en claro es que la norma debe ser de carácter obligatorio, donde los comerciantes no puedan pactar normas legales supletivas y así desviar la intención del presente proyecto de ley, que a más de agilizar la adquisición de vivienda o locales comerciales el arrendador cumpla con sus obligaciones de pagar los cánones y las demás obligaciones pactadas dentro del contrato de arrendamiento.

Proposición final

Con fundamento en lo anteriormente dispuesto y hechas las acotaciones aquí sugeridas y contempladas en el pliego de modificaciones respetuosamente nos permitimos rendir ponencia favorable y solicitamos a los honorables Representantes miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 38 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 820 de 2003 y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Representantes,

Jorge Luis Caballero Caballero, Jorge Homero Giraldo.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 38 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 820 de 2003 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Capítulo IV de la Ley 820 de 2003 quedará así:

CAPITULO IV

Póliza de garantía arrendataria

Artículo 16: *Creación póliza de garantía arrendataria.* Créase la póliza de garantía arrendataria por medio de la cual se asegura al arrendador el pago de los cánones de arrendamiento y demás obligaciones pactadas en el contrato de arrendamiento de inmuebles destinados a la vivienda urbana o con destinación comercial a cargo del arrendatario en caso de incumplimiento de este.

Parágrafo 1°. *Aseguradoras autorizadas para expedición de pólizas.* Esta póliza será expedida por las empresas aseguradoras legalmente constituidas, con sujeción a las normas establecidas para el contrato de seguros en el Código de Comercio Colombiano.

Parágrafo 2°. *Sujetos de la póliza.* El tomador de esta póliza será el arrendatario y el beneficiario será el arrendador.

Parágrafo 3°. *Valor del contrato.* El valor del contrato de arrendamiento se determinará por el precio de los cánones durante el tiempo del contrato en todo caso no podrá ser superior a un año.

Parágrafo 4°. *Valor de la póliza.* El valor de la póliza en ningún caso podrá exceder el 10% del valor total del contrato de arrendamiento.

Parágrafo 5°. *Duración de la póliza.* El término de duración de la póliza será el mismo establecido por las partes para el contrato de arrendamiento, y deberá renovarse en caso de prórroga del respectivo contrato.

Parágrafo 6°. *Vigilancia.* La regulación, vigilancia y control de la póliza de garantía arrendataria estará a cargo de la superintendencia bancaria.

Parágrafo 7°. *Libre escogencia.* A partir de la vigencia de la presente ley, el arrendatario podrá escoger entre la póliza de garantía arrendataria y la figura de los coarrendatarios y/o fiadores en los contratos de arrendamiento de vivienda urbana o inmuebles con destinación comercial.

Parágrafo 8°. *Sanciones.* La superintendencia de industria y comercio ejercerá la vigilancia y control del ejercicio de las empresas que no tengan como actividad principal el arrendamiento de bienes raíces, e impondrán sanciones según la naturaleza y gravedad de la infracción, a las inmobiliarias que no acepten la opción que libremente escojan los arrendatarios.

Parágrafo 9°. *Facultades.* Facúltese a la superintendencia de industria y comercio para que dentro del término de tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, expida la reglamentación correspondiente al régimen sancionatorio de esta actividad comercial.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga modifica las disposiciones que le sean contrarias.

Jorge Luis Caballero Caballero, Representante a la Cámara por el departamento del Magdalena; Jorge Homero Giraldo, Representante a la Cámara por el departamento del Valle.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 060 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se reconoce la compensación en dinero de las vacaciones a los empleados y trabajadores de la administración pública en sus diferentes órdenes y niveles.

Bogotá, D. C., 15 de septiembre de 2004

Doctor

MIGUEL JESUS ARENAS PRADA

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Ciudad.

Señor Presidente:

De conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, y dentro de la oportunidad indicada, presentamos a su consideración y por su digno conducto a los miembros de la Comisión Séptima, ponencia para el primer debate al Proyecto de ley número 060 de

2004 Cámara, *por medio de la cual se reconoce la compensación en dinero de las vacaciones a los empleados y trabajadores de la administración pública en sus diferentes órdenes y niveles*, cuyo autor es el honorable Representante Carlos Ignacio Cuervo Valencia, a fin de que se proceda a dar el trámite que corresponda.

Cordialmente,

María Isabel Urrutia Ocoró, Representante a la Cámara Comunidades Afrocolombianas; Venus Albeiro Silva Gómez, Representante a la Cámara.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 060 DE 2004 CAMARA**

por medio de la cual se reconoce la compensación en dinero de las vacaciones a los empleados y trabajadores de la administración pública en sus diferentes órdenes y niveles.

Bogotá, D. C., 15 de septiembre de 2004

Doctor

MIGUEL JESUS ARENAS PRADA

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Honorables Representantes a la Cámara

Ciudad.

Señor Presidente y honorables Representantes:

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, nos ha correspondido rendir ponencia para el primer debate al Proyecto de ley número 060 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se reconoce la compensación en dinero de las vacaciones a los empleados y trabajadores de la administración pública en sus diferentes órdenes y niveles*, cuyo autor es el honorable Representante Carlos Ignacio Cuervo Valencia.

1. Objetivo del proyecto

El proyecto tiene como propósito reconocer a los empleados y trabajadores de la administración pública y del sector privado, el derecho a la compensación en dinero de las vacaciones, en caso de retiro del servicio o terminación del contrato de trabajo sin haber alcanzado a causarlas por año cumplido.

2. Fundamentos constitucionales

Le prestan respaldo al presente proyecto de ley, entre otras, las siguientes disposiciones constitucionales:

El preámbulo. Asume como uno de los fines de la Carta Constitucional, asegurar a los integrantes de la Nación el trabajo, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.

Artículo 1º. Consagra al trabajo como uno de los fundamentos del Estado Social de Derecho.

Artículo 2º. Establece como fines esenciales del Estado, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y asegurar la vigencia de un orden social justo. Además, prescribe como misión de las autoridades de la República, proteger los derechos y libertades a todas las personas residentes en Colombia, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 5º. Prescribe que el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona.

Artículo 13. Consagra el derecho a la igualdad y proscribiera cualquier tipo de discriminación a las personas, en cuanto a la protección y trato de las autoridades y el goce de los derechos, libertades y oportunidades. En ese sentido, establece que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

Artículo 25. Reconoce el trabajo como un derecho y una obligación social que goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Establece que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Artículo 53. Consagra, entre otros, como principios mínimos fundamentales de la legislación laboral, la igualdad de oportunidades para los trabajadores; la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; y el derecho al descanso necesario. Además, establece que los tratados internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna, y que la ley, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

También sirve de fundamento al presente proyecto, el Convenio 132 de la Organización Internacional del Trabajo, al disponer en el artículo 4º numeral 1, que toda persona cuyo período de servicios en cualquier año sea inferior al requerido para tener derecho al total de vacaciones, tendrá derecho respecto de ese año a vacaciones pagadas proporcionales a la duración de sus servicios en dicho año.

3. Contenido del proyecto

El proyecto original sólo se ocupa de los servidores públicos. Sin embargo, una vez analizado y estudiado a profundidad el tema, se considera que el mismo ha de extenderse también a los trabajadores del sector privado. En tal sentido, en definitiva el proyecto constará de dos artículos. En el primero se consagra el derecho de los empleados públicos, trabajadores oficiales o trabajadores del sector privado a que se les compense en dinero las vacaciones proporcionalmente por el tiempo efectivamente trabajado, en caso que el retiro del servicio o la terminación del contrato de trabajo, ocurra antes de su causación por el año cumplido. En el artículo segundo se establece la vigencia de la presente ley y deroga las normas que le sean contrarias.

4. Consideraciones

Cabe anotar ante todo, que tal como se advierte en la misma exposición de motivos, el presente proyecto de ley se ajusta a los preceptos constitucionales y legales, especialmente a lo establecido en los artículos 150 y 154 referidos al origen de las iniciativas legislativas, sobre todo en los casos en que los proyectos generen nuevos gastos a la administración. Este proyecto no genera gastos, ya que los recursos para la compensación en dinero de las vacaciones de los servidores públicos están provistos en los presupuestos de cada entidad, al igual que las demás prestaciones, razón por la cual, con toda certeza, este proyecto no genera nuevos gastos.

De otro lado, el trabajo, esa actividad que, desde perspectivas humanistas, dignifica a la persona, se ha debatido a lo largo de nuestra historia jurídica al vaivén de las tensiones entre las aspiraciones de los trabajadores y diversos intereses. La Carta del 91 significa en ese devenir un salto hacia adelante, al reconocer el trabajo como uno de los fines del acontecimiento constitucional, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo; al proclamarlo como uno de los fundamentos del Estado Social de Derecho; al consagrarlo como un derecho y una obligación social que goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado; y, al precisar que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Ahora bien, ya que en nuestro ordenamiento constitucional el universo de la relación laboral va mucho más allá de su simple dimensión económica, el derecho al descanso necesario aparece consagrado como una de las garantías fundamentales de los trabajadores.

De acuerdo con la Corte Constitucional, “pese a las restricciones propias de la relación laboral, actualmente, el derecho al descanso conviene entenderlo como la oportunidad que se le otorga al empleado para reparar sus fuerzas intelectuales y materiales, para proteger su salud física y mental, para compartir con su familia mayores y mejores espacios de encuentro fraternal, para abordar actividades idóneas al solaz espiritual, para incursionar más en la lectura y el conocimiento, y, a manera de posibilidad estética, para acercarse paulatinamente al hacer artístico en sus múltiples manifestaciones”. El trabajador ejerce su derecho al descanso después de cada jornada laboral, durante los fines de semana y, en mayor extensión y continuidad, durante las vacaciones.

En nuestra legislación las vacaciones se erigen como el derecho a un descanso remunerado por las labores desarrolladas al servicio del empleador, quien a su vez tiene el deber de causarlas contablemente, al igual que la obligación de pagarlas al empleado dentro de los términos de ley.

Dentro del sentido y fines del derecho a las vacaciones resulta pertinente destacar la regla según la cual, los empleados deben disfrutar efectivamente su período vacacional, con arreglo a los términos y plazos establecidos en la ley, aceptándose sólo por excepción el pago de las mismas sin el concomitante disfrute; esto es, únicamente en los casos taxativamente señalados se admite la compensación en dinero de las vacaciones. En otras palabras, para el disfrute de vacaciones es requisito necesario haber laborado ininterrumpidamente un año, pero el derecho a vacaciones comienza a configurarse desde el momento en que se inicia la relación laboral y por ello es que se genera su compensación en dinero.

Una de las situaciones de excepción es precisamente la terminación de la relación laboral sin que el trabajador haya gozado de su derecho al descanso remunerado. Tal excepción es regulada, para el caso de los trabajadores del sector privado, por el artículo 14 de Decreto 2351 de 1965, modificado por el artículo 27 de la Ley 789 de 2002, y, para los servidores públicos, por el Decreto 1045 de 1978.

Para los trabajadores del sector privado se establece que “cuando el contrato de trabajo termine sin que el trabajador hubiere disfrutado de vacaciones, la compensación de estas en dinero procederá por año cumplido de servicio y proporcionalmente por fracción de año, siempre que este exceda de tres meses.” La expresión “*siempre que este exceda de tres meses*” fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-019 de 2004.

Para los servidores públicos, el artículo 21 del D.L. 1045 de 1978, que habla del reconocimiento de vacaciones no causadas en caso del retiro del servicio, establece que “*cuando una persona cese en sus funciones faltándole 30 días o menos para cumplir un año de servicio, tendrá derecho a que se le reconozcan y compensen en dinero las correspondientes vacaciones como si hubiera trabajado un año completo*”. Esta norma fue declarada executable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-897 de 2003, “*en el entendido que la fracción de tiempo que exige la norma, se da a favor del servidor público para el caso del cese en el ejercicio de sus funciones sin que hubiere alcanzado a causar las vacaciones por año cumplido. En caso contrario, es decir, cuando el empleado haya acumulado períodos de vacaciones en los términos permitidos en la ley, el segundo período le será reconocido proporcionalmente al tiempo efectivamente trabajado*”.

Salta a la vista el tratamiento desigual que la legislación vigente da a los trabajadores respecto de la compensación en dinero de las vacaciones, según se trate de funcionarios públicos o de trabajadores del sector privado. La protección del trabajo en todas sus formas y la cláusula específica de igualdad en materia laboral implican que la diferencia entre patronos público y privado, no es en sí misma un criterio relevante de diferenciación con relación a las prestaciones debidas a los trabajadores, menos aún cuando el factor objetivo determinante del derecho a las vacaciones es el tiempo efectivamente trabajado.

Pero además, la legislación vigente subordina el derecho a la compensación en dinero de las vacaciones al cumplimiento de una condición: que el trabajador preste sus servicios por un año, en el caso de los trabajadores del sector privado, u once meses, para los servidores públicos, y, una vez cumplido el año o los once meses, el trabajador podrá compensar sus vacaciones proporcionalmente por fracción de año, es decir, que la fracción se admite sobre la base del año o los once meses, según el caso, ya laborado, como en una suerte de adición para efectos de la compensación en dinero.

Teniendo en cuenta que la relación laboral es de tracto sucesivo, debe advertirse que tanto el derecho al sueldo como a las vacaciones se van causando día a día, esto es, a partir del momento en que el trabajador comienza a prestarle sus servicios personales al empleador. La especial protección al trabajo y el derecho a la remuneración proporcional a la cantidad y la calidad del servicio, exige que el derecho a las vacaciones se cause por el simple transcurso del tiempo laborado y, en ese contexto, no resulta razonable ni proporcional que se desconozca un período de tiempo efectivamente trabajado. De conformidad con la protección que la Constitución Política le dispensa al trabajo, y por tanto, al empleado mismo, lo lógico y jurídico es que cuando termine el contrato de trabajo sin que él haya cumplido el año o los once meses de servicios, se le deben compensar en dinero las vacaciones en forma directamente proporcional al tiempo laborado, y en todo caso, sin prevención alguna sobre mínimos temporales excluyentes del derecho.

En ese sentido, el Convenio 132 de la Organización Internacional del Trabajo, dispone que toda persona cuyo período de servicios en cualquier año sea inferior al requerido para tener derecho al total de vacaciones, tendrán derecho respecto de ese año a vacaciones pagadas proporcionales a la duración de sus servicios en dicho año.

Considerando que toda persona tiene derecho a un trabajo digno, le corresponde al Estado promover las condiciones materiales y jurídicas conducentes a la libertad de oportunidades laborales, al respeto y cumplimiento de los derechos de los trabajadores, y por supuesto, precaver y corregir cualquier desviación política, legislativa o judicial que pueda resultar lesiva de los derechos de los trabajadores en los ámbitos privado y estatal.

De acuerdo con el artículo 53 de nuestra Constitución Política, corresponde al Congreso de la República legislar sobre esta materia con base en los principios mínimos fundamentales allí consagrados, entre otros, la igualdad de oportunidades para los trabajadores; la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; y el derecho al descanso necesario.

Además, debe tenerse en cuenta que los tratados internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna, y que la ley, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

El presente proyecto de ley respeta los principios fundamentales del derecho al trabajo, como los antes citados, y responde, en cuanto a la compensación en dinero de las vacaciones, a los derechos, principios y valores que consagra nuestra Constitución Política, razón por la que en consecuencia, se eleva ante ustedes la siguiente...

Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 060 de 2004 Cámara**, por medio de la cual se reconoce la compensación en dinero de las vacaciones a los trabajadores del sector privado y a los empleados y trabajadores de la administración pública en sus diferentes órdenes y niveles, con su respectivo pliego de modificaciones anexo.

De los honorables Representantes,

Cordialmente,

María Isabel Urrutia Ocoró, Representante a la Cámara Comunidades Afrocolombianas; *Venus Albeiro Silva Gómez*, Representante a la Cámara.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El título del proyecto quedará así:

Proyecto de ley número 060 de 2004 Cámara, por medio de la cual se reconoce la compensación en dinero de las vacaciones a los trabajadores del sector privado y a los empleados y trabajadores de la administración pública en sus diferentes órdenes y niveles.

El artículo 1° quedará así:

Artículo 1°. *Del reconocimiento de vacaciones en caso de retiro del servicio o terminación del contrato de trabajo.* Los empleados públicos, trabajadores oficiales y trabajadores del sector privado que cesen en sus funciones o hayan terminado sus contratos de trabajo sin que hubieren causado las vacaciones por año cumplido, tendrán derecho a que estas se les reconozcan y compensen en dinero proporcionalmente por el tiempo efectivamente trabajado.

El artículo 2° quedará así:

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y deroga las normas que le sean contrarias, en especial el artículo 21 del Decreto 1045 de 1978 y el numeral 2 del artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por el artículo 27 de la Ley 789 de 2002.

María Isabel Urrutia Ocoró, Representante a la Cámara Comunidades Afrocolombianas; *Venus Albeiro Silva Gómez*, Representante a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 113 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se adiciona el Decreto-ley 1278 de 2002.

Bogotá, D. C., 14 de septiembre de 2004

Doctor

CARLOS OYAGA QUIROZ

Secretario General Comisión Sexta Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 113 de 2004 Cámara, por medio de la cual se adiciona el Decreto-ley 1278 de 2002.

Apreciado doctor:

Dando cumplimiento a lo ordenado por la honorable Mesa Directiva de la Comisión, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 presentamos ante usted ponencia positiva para primer debate del

Proyecto de ley número 113 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se adiciona el Decreto-ley 1278 de 2002*. Presentado a consideración del Congreso de la República por los honorable Representantes, doctora *Miriam A. Paredes Aguirre* y doctor *Luis Jairo Ibarra Obando*.

Cordial Saludo,

Alonso Acosta Osio, Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico; *Carlos Enrique Soto Jaramillo*, Representante a la Cámara por el departamento de Risaralda.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 113 DE 2004 CAMARA**

por medio de la cual se adiciona el Decreto-ley 1278 de 2002.

Nos ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 113 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se adiciona el Decreto-ley 1278 de 2002*, iniciativa de origen parlamentario, sometida a consideración del Congreso de Colombia por los honorables Representantes *Miriam A. Paredes Aguirre* y *Luis Jairo Ibarra Obando*.

Antecedentes

La Constitución política de 1991, definió en el preámbulo a Colombia como un Estado Social de Derecho, lo cual tiene implicaciones sin precedentes en la prestación de los servicios públicos considerados como fundamentales, y entre ellos se encuentra consagrado el derecho a la educación. (Artículos 67, 68, 69 y 70).

Desde este punto de vista, constituye un deber del Estado garantizar estándares mínimos de educación y de otros beneficios asegurados para todos los ciudadanos, bajo la concepción de un derecho adquirido y no de un simple favor. De esta forma es posible mejorar las condiciones de educación de la población, primando siempre la aplicación de los preceptos constitucionales.

Marco legal

En la Ley 115 de 1994, “por la cual se expide la ley general de educación” en el artículo 115, se estipula el régimen especial de los educadores estatales y en el artículo 116, se establecen los requisitos para el ejercicio de la docencia: “Para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal se requiere título de licenciado en educación, expedido por una universidad o por una institución de educación superior, nacional o extranjera o, el título de normalista superior expedido por las normales reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional y además estar inscrito en el Escalafón Nacional Docente, **salvo las excepciones contempladas en la presente ley y en el Estatuto Docente**”.

De la misma manera, el Gobierno expidió el Decreto-ley 1278 de 2002, *por el cual se expide el Estatuto del Profesional Docente*, con fundamento en el artículo 111 de la Ley 715 de 2001, que le concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir un nuevo régimen de carrera para los docentes y administrativos docentes que ingresen a partir de la fecha de dicha ley y que estén acordes con la nueva distribución de recursos y competencias.

Dentro de la acción pública de inconstitucionalidad, fueron demandados varios artículos del Decreto-ley 1278/02, entre los cuales se encuentra el artículo 7º y su respectivo párrafo, el cual establece los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal, así como las clases de nombramiento, facultando al Gobierno Nacional para determinar los casos y términos en que por tratarse de zonas de difícil acceso, poblaciones especiales y/o áreas de formación técnicas deficitarias, puedan vincularse provisionalmente al servicio educativo, personas sin los títulos académicos mínimos señalados, sin el derecho a inscribirse en el escalafón docente.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-313, en la parte resolutive procedió a declarar la constitucionalidad del artículo 7º, y la inexecutable del citado párrafo, quedando un vacío legal por lo cual es menester legislar incorporando al ordenamiento jurídico el párrafo del artículo 7º del Decreto-ley 1278 de 2002, *por el cual se expide el Estatuto del Profesional Docente*.

El ejecutivo pretendió con el citado párrafo del decreto auto facultarse, lo que fue considerado por la Corte como una extralimitación de competencia, el Ejecutivo en el citado párrafo estaba allanando competencias propias del Legislativo, y en efecto la Corte preceptuó:

“La Corte llama la atención sobre el hecho de que la fijación de los casos y términos en que la vinculación provisional pueda darse en las circunstancias aludidas no son materias de aquellas que correspondan

al ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida al Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 189-11 de la Constitución, para asegurar la cumplida ejecución de las leyes.

En este caso se evidencia la ausencia de un elemento esencial para ejercer la facultad reglamentaria a saber la preexistencia de un contenido material legislativo, que sirva de base al ejercicio de dicha potestad.

En este caso el legislador extraordinario ha debido cumplir con una carga mínima especial de intensidad normativa, por razón de la reserva de ley que no fue satisfecha por la disposición acusada.

Es posible que la Rama Legislativa con la utilización de un lenguaje amplio reconozca a la autoridad administrativa competente un margen suficiente para el desarrollo específico de algunos de los supuestos definidos en la ley con el propósito de concretar la aplicación de ciertos preceptos legales a circunstancias diversas y cambiantes. Eso es propio de un Estado regulador. Sin embargo, en esos eventos la acción de la administración y el cumplimiento de las políticas públicas que animan la ley y las regulaciones administrativas que las materializan dependen de que las disposiciones legales establezcan criterios inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales ha de actuar la administración de tal forma que se preserven los principios básicos de un Estado social y democrático de derecho”.

Adicionalmente ha señalado la Corte que es deber fundamental del Estado, velar por la calidad de la educación y asegurar la idoneidad ética y pedagógica de quienes la ejerzan como consecuencia de la posibilidad de que profesionales con títulos diferentes a los de licenciado en pedagogía desarrollen esta actividad, acorde con los valores democráticos y pluralistas establecidos por la Constitución como regidores del proceso educativo, con la necesidad de garantizar el respeto del derecho a la igualdad, así como la de garantizar la calidad del servicio educativo. No se desconoce que para poder ingresar al servicio educativo estatal no basta poseer el título profesional sino que es necesario superar el concurso de méritos que se cite para tal fin.

Es decir, el título profesional no es sino uno de los elementos dispuestos por el Legislador, extraordinario en este caso, para garantizar la calidad e idoneidad de las personas que se podrán vincular a la carrera docente. Adicionalmente, el artículo 7º del Decreto-ley 1278 de 2002 (vigente), precisa que los profesionales deberán ejercer la docencia en el nivel educativo y en el área de conocimiento de su formación, lo que asegura que el servicio que ellos prestan corresponde a la competencia específica que han adquirido. Al facultar al gobierno, establecer regiones o zonas en que se requiera esta clase de vinculación, se le dan las herramientas necesarias para cumplir la Constitución, en virtud de la necesidad de garantizar la continuidad del servicio público educativo en las situaciones a que ella en el citado párrafo se alude.

Colombia es un país caracterizado por contar con grandes zonas de territorio montañoso y de difícil acceso, las condiciones de pobreza, las permanentes incursiones de los grupos insurgentes y la zozobra creada en las áreas rurales y urbanas por este fenómeno, hace que el país tome las medidas necesarias para atender el servicio educativo. Desde décadas anteriores es el bachiller pedagógico y normalista quien viene prestando el servicio en aquellas zonas rurales, garantizando la normalidad académica, ya sea por pertenecer a la región o porque la comunidad los reclama por su trayectoria, desvincular en este momento a más de 4.000 educadores en todo el país que tienen solamente el título de bachiller pedagógico o normalista sería crear el caos y un severo traumatismo en la prestación del servicio de la educación. Por ende, se requiere reincorporar el citado párrafo en nuestro ordenamiento jurídico con el fin de que se regule lo que el Gobierno quiso reglamentar, pero por ser este asunto de resorte legislativo no se pudo implementar en su momento.

Por tanto, examinando en forma detallada la presente iniciativa nos permitimos incluir un pliego de modificaciones que acompañamos a la presente ponencia junto con el texto propuesto.

Con los anteriores fundamentos: Dese primer debate al Proyecto de ley número 113 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se adiciona el Decreto-ley 1278 de 2002*, junto con el pliego de modificaciones que adjuntamos a la presente ponencia.

Cordialmente,

Alonso Acosta Osio, Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico; *Carlos Enrique Soto Jaramillo*, Representante a la Cámara por el departamento de Risaralda.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 113 DE 2004 CAMARA**

por medio de la cual se adiciona el Decreto-ley 1278 de 2002.

El título del proyecto de ley quedará así:

Proyecto de ley 113 de 2004, por la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal y clases de nombramiento a que se refiere el artículo 7º del Decreto-ley 1278 de 2002.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. El Gobierno Nacional a partir de la vigencia de la presente ley, determinará los casos y términos en que por tratarse de zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias, puedan vincularse provisionalmente al servicio educativo personas sin los títulos académicos mínimos señalados en este artículo, pero sin derecho a inscribirse en el escalafón docente.

Se suprime el segundo inciso del parágrafo

Artículo 2º (nuevo). La presente ley tendrá vigencia a partir del día siguiente a su publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Alonso Acosta Osio, Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico; *Carlos Enrique Soto Jaramillo*, Representante a la Cámara por el departamento de Risaralda.

**TEXTO PROPUESTO POR LOS PONENTES
AL PROYECTO DE LEY 113 DE 2004**

por la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal y clases de nombramiento a que se refiere el artículo 7º del Decreto-ley 1278 de 2002.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. El Gobierno Nacional a partir de la vigencia de la presente ley, determinará los casos y términos en que por tratarse de zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitarias, puedan vincularse provisionalmente al servicio educativo personas sin los títulos académicos mínimos señalados en este artículo, pero sin derecho a inscribirse en el escalafón docente.

Artículo 2º. La presente ley tendrá vigencia a partir del día siguiente a su publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Alonso Acosta Osio, Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico; *Carlos Enrique Soto Jaramillo*, Representante a la Cámara por el departamento de Risaralda.

CONTENIDO

Gaceta número 551- Viernes 17 de septiembre de 2004
CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

LEYES SANCIONADAS

Ley 908 de 2004, por la cual se declara Símbolo Cultural de la Nación El Sombrero Vueltiao, y se hace un reconocimiento a la cultura del pueblo Zenú asentada en los departamentos de Córdoba y Sucre 1

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 096 de 2004 Cámara, por medio de la cual se modifica el inciso 2º del artículo 219 de la Constitución Política Colombiana. (Voto de Militares). 1

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 201 de 2004 Senado, 014 de 2004 Cámara, por medio de la cual se aprueba la “Enmienda del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que agotan la capa de Ozono”, Adoptada en Beijing, China el tres (3) de diciembre de 1999. 5

Informe de ponencia favorable para primer debate al Proyecto de ley número 204 Senado, 016 de 2004 Cámara, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Cooperación mutua entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para combatir el tráfico de aeronaves comprometidas en actividades ilícitas transnacionales, celebrado en Cartagena de Indias, el siete (7) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997). 7

Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 38 de 2004 Cámara, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 820 de 2003 y se dictan otras disposiciones. 7

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 060 de 2004 Cámara, por medio de la cual se reconoce la compensación en dinero de las vacaciones a los empleados y trabajadores de la administración pública en sus diferentes órdenes y niveles. 8

Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 113 de 2004 Cámara, por medio de la cual se adiciona el Decreto-ley 1278 de 2002. 10