



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 277

Bogotá, D. C., Miércoles 9 de agosto de 2006

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 4 DE 2006 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, agregando al contenido de los Planes Nacionales y Territoriales de Desarrollo orientaciones y estrategias específicas de lucha contra la Pobreza.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 339.** Habrá un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental, *al igual que las específicas de lucha contra la pobreza*, que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, *dándoles necesaria preferencia a los referidos a la lucha contra la pobreza*.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán, de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, Planes de Desarrollo con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos, *desarrollar orientaciones y estrategias específicas de lucha contra la pobreza*, y lograr el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir del momento de su publicación.

El Autor,

Iván Díaz Matéus,  
Senador de la República.

Apoyan:

Jorge Humberto Mantilla S., Ubéimar Delgado, Manuel Ramiro Velásquez, José de los Santos Negrete F., Oscar Fernando Bravo, Carlos Ramiro Charvarro Cuéllar, Carlos A. Zuluaga, Eduardo Enríquez Maya, Pedro Jiménez S., José Darío Salazar, Omar Yepes Alzate, Luis Jairo Ibarra, Diego Naranjo, Heriberto Sanabria, siguen firmas ilegibles.

CONSTITUCION POLITICA	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
<p>CAPITULO II</p> <p><b>De los Planes de Desarrollo</b></p> <p><b>Artículo 339.</b> Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.</p> <p>Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.</p>	<p>CAPITULO II</p> <p><b>De los Planes de Desarrollo</b></p> <p><b>Artículo 339.</b> Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental, <i>al igual que las específicas de lucha contra la pobreza</i>, que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, <i>dándoles necesaria preferencia a los referidos a la lucha contra la pobreza</i>.</p> <p>Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán, de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, Planes de Desarrollo con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos, <i>desarrollar orientaciones y estrategias específicas de lucha contra la pobreza</i>, y lograr el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.</p> <p><b>Artículo 2°.</b> El presente acto legislativo rige a partir del momento de su publicación.</p>

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

##### El Estado Social de Derecho, fines, obligaciones e instrumentos

La mención de los fines del Estado Social de Derecho en el Título I de nuestra Carta no fue solo una apreciación política o un esbozo ideológico del constituyente sino un mandato expreso a todos los agentes públicos, sintetizado mediante el señalamiento taxativo de las obligaciones que el Estado, considerado como –conjunto de autoridades de los distintos niveles territoriales<sup>1</sup>– está obligado a cumplir de manera permanente, una de ellas, de gran alcance social: *“Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”*<sup>2</sup>. Los derechos sociales son mencionados en el Capítulo II de la Carta, destacándose, entre ellos:

- 1 Corte Constitucional. Sentencia 221/97. M. P. Doctor Alejandro Martínez Caballero.
- 2 Constitución Política de Colombia artículo 2°.

- Protección de la mujer.
- Protección de la niñez.
- Protección de la juventud.
- Protección de los ancianos.
- Protección de los débiles físicos y psíquicos.
- Protección a los trabajadores agrarios.
- Derecho a la salud y ambiente sano.
- Derecho a vivienda digna.
- Derecho a la educación y la capacitación.
- Derecho a la propiedad.
- Derecho al trabajo.

Según lo ha reafirmado la Corte Constitucional: “El alcance del principio de Estado Social de Derecho respecto de la relación entre las autoridades y la persona individualmente considerada es bastante amplio, y se ve reforzado por los principios fundamentales de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad (art. 1° de la C. P.) y la igualdad (art. 13 de la C. P.)”.

Bajo el primer principio fundamental, la dignidad humana, las autoridades públicas no pueden tratar al ser humano como una cosa o mercancía, ni ser indiferentes frente a situaciones que ponen en peligro el valor intrínseco de la vida humana, entendida esta no ya como el derecho a no ser físicamente eliminado sino como el derecho a realizar las capacidades humanas y a llevar una existencia con sentido, en un ambiente libre de miedo frente a la carencia de lo materialmente necesario e indispensable para subsistir dignamente”.<sup>3</sup> Luego de resaltar los principios de derecho al trabajo, solidaridad e igualdad, concluye: “Como consecuencia de lo anterior, las medidas adoptadas por las autoridades en el marco de un Estado Social de Derecho han de consultar la realidad fáctica sobre la cual habrán de surtir efectos, con miras a materializar la finalidad primordial adscrita por esta fórmula política a las instituciones públicas: promover condiciones de vida dignas para la totalidad de la población”<sup>4</sup>.

En su trabajo. “La justiciabilidad de los derechos sociales, económicos, culturales y colectivos: Más allá de un simple ejercicio académico”, Beatriz Londoño y Laura Victoria García enumeran cuáles pueden ser las obligaciones genéricas del Estado, para lograr la protección y el respeto de dichos derechos:

1. Crear las estructuras económicas y físicas necesarias para hacer efectivo el derecho: Incluir los rubros necesarios dentro de los presupuestos, determinarlos como prioridades dentro de los planes de desarrollo, realizar las construcciones y obtener las dotaciones necesarias que garanticen el correcto ejercicio de los derechos, etc.

2. Establecer regulaciones sin las cuales el ejercicio del derecho no tiene sentido: Expedir leyes que permitan el ejercicio de estos derechos a un amplio sector de la sociedad preferiblemente el de mayor vulnerabilidad y siempre buscando la realidad y la efectividad de estos derechos.

3. Imponer límites o restricciones a las facultades de las personas privadas o imponer obligaciones frente al derecho. Teniendo en cuenta que la efectividad de algunos derechos depende no solo de la actividad del Estado sino que involucra en muchas ocasiones a los particulares, como sería el caso de la prestación de ciertos servicios públicos o la protección en materia laboral, pues el cumplimiento de las prestaciones de este estilo no incumbe solamente al Estado como empleador, sino como ente regulador de los empleadores privados<sup>5</sup>.

Nuestra Constitución, en una muestra de coherencia legislativa, se preocupó por entregar las herramientas y los instrumentos para la ejecución de políticas públicas orientadas al cumplimiento cabal de los fines estatales. En el **artículo 334. Intervención del Estado en la Economía**, dijo: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía *con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo* y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y *asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos*. También para promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”<sup>6</sup>.

El Estado da cumplimiento a este mandato a través de diversas formas, entre las que se pueden destacar: política crediticia, política cambiaria, política monetaria, política fiscal, etc. En el Marco de la Política Fiscal debe atender lo relacionado con los Ingresos y Gastos públicos y es a través de estos últimos como desarrolla la política social.

Una de las herramientas esenciales resulta ser el Plan Nacional de Desarrollo y los planes territoriales de desarrollo que en lo sustancial, de acuerdo a lo establecido el artículo 339. Debe ocuparse, los nacionales, de señalar “... los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno”<sup>7</sup>. La financiación de dichos propósitos debe hacer también parte del Plan.

En el caso de las entidades territoriales su Plan tiene por objeto “... asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley”<sup>8</sup>.

Para otorgarle fuerza de ejecución al Plan de Desarrollo, la Norma Superior sentenció acerca de su mayor alcance sobre otras leyes: “El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante *una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución* y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores...”<sup>9</sup>. Además hace forzoso que la Ley Anual de Presupuestos corresponda en lo relativo a sus apropiaciones al Plan Nacional de Desarrollo.

Es bueno hacer un paréntesis para destacar cómo la historia de la Planeación no se remonta solo a la Carta de 1991, puesto que a partir del año setenta se han formulado Planes Nacionales de desarrollo en cada uno de los Gobiernos, los cuales han sido:

NOMBRE DE PLAN	PERIODO CONSTITUCIONAL
Las Cuatro Estrategias	1970-1974. Misael Pastrana B.
Para Cerrar la Brecha	1974-1978. Alfonso López M.
Plan de Integración Nacional	1978- 1982. Julio César Turbay A.
Cambio con Equidad	1982-1986. Belisario Betancourt C.
Plan de Economía Social	1986-1990. Virgilio Barco V.
La Revolución Pacífica	1990-1994. César Gaviria T.
El Salto Social	1994-1998. Ernesto Samper P.
Cambio para Construir la Paz	1998-2002. Andrés Pastrana A.
Hacia un Estado Comunitario	2002-2006. Álvaro Uribe V.

De otra parte nuestra Constitución reguló inequívocamente sobre el instrumento insustituible para concretar las obligaciones sociales del Estado entendidas como: “*Conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas*”<sup>10</sup>. Dicho instrumento no es otro que el Presupuesto General de la Nación cuyo componente de apropiaciones “deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo...” y debe sujetarse además a las fuentes de gasto taxativamente mencionadas en artículo 346: Créditos judicialmente reconocidos; Gastos decretados por leyes anteriores; Gastos propuestos por el Gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del Poder Público y Servicio de la Deuda Pública.

Ratifica el artículo 366 de la Carta, el espíritu social de las finalidades estatales, señalando: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”<sup>11</sup>.

3 Sentencia Corte Constitucional 776/2003. M. Ponente Doctor Manuel José Cepeda E.

4 Ibídem.

5 “La justiciabilidad de los derechos...”. Beatriz Londoño T., Laura Victoria García M. Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario. 2002.

6 Constitución Política de Colombia.

7 Ibídem.

8 Ibídem.

9 Ibídem.

10 Carlos Salazar V. Las Políticas Públicas. Pontificia U. Javeriana 1999.

11 Constitución Política de Colombia.

De esta manera no es difícil advertir cómo la Asamblea Constituyente construyó un sistema de formulación de políticas para materializar los propósitos del Estado a través de la ejecución del gasto público; dicho sistema no fue otro que la Planeación como rectora de la actividad interventora del Estado en la economía y la sociedad por medio la irrigación del gasto público. Lo que sí no estaba en las manos de los constituyentes era garantizar la plena eficiencia y eficacia de dicho gasto planificado y por tanto su capacidad de impactar positivamente en la disminución de la problemática social, de suerte que en Colombia la gama de derechos económicos puede ser contrapuesta, de manera más o menos realista con las cifras sobre el acceso que colombianos tienen a ellos, y los resultados son poco halagadores a la hora de examinar el éxito las acciones estatales, muy especialmente, en lo relativo a la lucha contra la pobreza y la erradicación de la miseria.

Si nos atenemos al Informe de la Contraloría sobre la Política Social: “Colombia afronta hoy una crisis humanitaria sin precedentes que se expresa, entre otros factores, en el aumento de la pobreza y la miseria...”<sup>12</sup>.

La Dirección Nacional de Planeación, que no comparte las cifras presentadas, ha admitido: “Se requieren también políticas focalizadas hacia los más pobres”<sup>13</sup>.

### La pobreza como fenómeno social

El Banco Mundial ha manifestado que: “En el inicio del siglo XXI el mayor problema que enfrenta el mundo es la pobreza y su Presidente el SR. James D. Wolfensohn dijo en Dubai: “Mil millones de personas controlan el 80% del Producto Interno Bruto de todo el mundo, mientras otros mil millones luchan por vivir con menos de un dólar diario”<sup>14</sup>.

Sin mayores rodeos podría decirse que quien no tiene acceso a los mínimos bienes y servicios básicos se encuentra en un estado de pobreza, la cual puede ser definida de mil maneras sin que ello contribuya a solucionar el problema, quedando pendientes inquietudes sustanciales tales como: ¿Estamos haciendo lo suficiente para combatir la situación?; ¿lo que se está haciendo corresponde a una política estructurada, concreta y sostenible?, de acuerdo a preocupaciones expresadas por organismos con capacidad de evaluar acciones en todo el mundo la respuesta parece ser definitivamente negativa: “El problema de la pobreza se ha convertido en uno, por no decir en el más importante en materia de política pública, tanto para los gobiernos nacionales, como para los organismos multilaterales”<sup>15</sup>.

El ya citado Banco Mundial admite que: “Un examen de los resultados en materia de lucha contra la pobreza en el último siglo presenta un cuadro inquietante. Si bien se han registrado algunos progresos notables, sobre todo en China y otros lugares del Asia Oriental, la extrema pobreza persiste en muchos países en desarrollo. Muchos países –generalmente los que tienen un historial de medidas de política acertadas y que no han sufrido graves conflictos internos– han registrado avances importantes en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Sin embargo, el ritmo de avance es demasiado lento para elevar en forma significativa los niveles de vida de los sectores pobres en los próximos 15 años”<sup>16</sup>.

En el caso colombiano bastaría con reproducir un titular periodístico, para sentirse, por decirlo menos, avergonzado de que compatriotas nuestros se encuentren en una situación tan indignante frente al valor intrínseco de la persona: “El drama de una familia que se alimenta con papel y panela genera ola de solidaridad”<sup>17</sup>.

Las cifras que presentó el informe: “Bienestar, macroeconomía y pobreza”, aunque fueron desmentidas por Planeación Nacional, se pueden citar como referente para ilustrar la situación:

Aplicando la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y utilizando el indicador Línea de Pobreza nueva sin ajuste, existen hoy, un poco más de Veintiocho millones de pobres en Colombia.

Aplicando la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y utilizando el indicador Línea de indigencia nueva sin ajuste, existen hoy, más de Trece millones Cuatrocientos mil colombianos en estado de Indigencia.

Al mostrar su desacuerdo con dichas cifras, Planeación Nacional presentó las siguientes:

La pobreza se redujo de 55.8% a 51.8% entre los años 2002 y 2003, aplicando la Encuesta Continua de Hogares, y el indicador Línea de Pobreza, vieja con ajuste.

La indigencia se redujo de 20.8% a 16.6% entre los años 2002 y 2003, aplicando la Encuesta Continua de Hogares, y el indicador Línea de Indigencia vieja con ajuste.

La Constitución Política mencionó, como indicador social para la orientación del gasto, la medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas, que contempla:

**Vivienda inadecuada:** Viviendas con piso de tierra o material precario en las paredes.

**Vivienda sin servicios:** Hogar sin agua por acueducto o, en áreas urbanas, sin conexión a alcantarillado o pozo séptico.

**Hacinamiento crítico:** Número de personas por cuarto, superior a 3.

**Inasistencia escolar:** Hogar con niños de 7 a 11 años, que no asisten a la escuela.

**Alta dependencia económica:** Hogar cuyo jefe tenga un nivel educativo inferior a cuarto de primaria y con más de 3 personas dependientes.

De acuerdo con la metodología NBI, las personas y los hogares están en situación de pobreza si una o más de las cinco necesidades básicas que conforman el índice no han sido satisfechas. Y padecen situación de miseria o pobreza extrema si dos o más de dichas necesidades no pueden ser cubiertas<sup>18</sup>.

En todo caso las controversias sobre cifras, indicadores, crecimiento del gasto, etc. no son el camino, para encontrar soluciones. La búsqueda de una vía adecuada para satisfacer la preocupación que hoy debe tener la sociedad colombiana: *Mucho más de la mitad de quienes conforman el tejido social en el país no están viviendo en condiciones dignas*, debe hacerse mediante acciones concretas, tangibles y medibles, ya que no se trata de un problema marginal, sino de un fenómeno social inocultable.

### La lucha contra la pobreza en los planes de desarrollo

Es obvio que no puede predicarse una ausencia total de políticas y ejecuciones dirigidas a los sectores sociales menos beneficiados con el entorno económico. De hecho el primer Plan Nacional de Desarrollo en 1970 se propuso dinamizar la economía y el empleo mediante el impulso de sectores claves como la construcción, las exportaciones y el agro; el siguiente Plan propuso elevar el nivel de vida de los menos favorecidos, cerrando la brecha entre pobres y ricos; cuatro años más tarde el Plan de Integración Nacional estuvo dirigido a impulsar la infraestructura básica de energía, comunicaciones, carreteras, etc. previendo desde esta óptica un aumento de las posibilidades económicas de todos los colombianos; en 1983 se dio vida al Plan Cambio con Equidad que apostó por políticas públicas novedosas de vivienda popular y educación pública y todo lo que pusiese en crecimiento el sector productivo de la economía nacional; Virgilio Barco Vargas basó su Plan de desarrollo en una premisa fundamental: Erradicación de la pobreza absoluta; por su parte el gobierno siguiente mediante el documento llamado la Revolución Pacífica se propuso fortalecer la infraestructura y dar más dinámica a la ciencia y la tecnología a la vez que se dio vía libre a una apertura de la economía que reconvertiría los sectores económicos para generar empleo e ingreso; el mandato de Ernesto Samper fue mucho más audaz en proponer medidas para lograr un mayor crecimiento económico acompañadas de aumento sustanciales en el gasto social con el fin de disminuir los índices de pobreza existentes; el Plan de desarrollo siguiente dio responsabilidades en inversión al sector privado y estableció la consecución de la paz y la convivencia como la manera de superar las condiciones de atraso y pobreza; finalmente Álvaro Uribe Vélez sintetiza en el Estado comunitario su Plan de desarrollo y lo fundamenta en los ejes de la Seguridad Democrática, renovación de la administración pública y austeridad en el gasto cuyos buenos propósitos conducirán a un mejor estar para todos los colombianos.

Ante las circunstancias vale la pena contrastar las enumeraciones teóricas Legales y Constitucionales versus realidad social y de acuerdo a ello podemos obtener algunas conclusiones concretas:

- El rótulo de Estado Social de Derecho no es suficiente, para pensar que este al ejecutar sus políticas públicas integra de manera adecuada las dirigidas a combatir la indigencia y la pobreza.

12 Contraloría General de República. Informe sobre la P. S 2003.

13 Documento Evaluación de los Indicadores de Desarrollo Social de Colombia 1990-2003 D.N.P.

14 *Ibidem*.

15 “Instituciones, localización y combate a la pobreza”. J. Mario Herrera Ramos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

16 “La colaboración en la transformación del desarrollo: Nuevos enfoques para formular estrategias de lucha contra la pobreza que los países consideren como propios”. Grupo del Banco Mundial. Marzo 2000.

17 *El Tiempo*, agosto 20 de 2004.

18 “Bienestar, macroeconomía y pobreza”. U. Nacional, CID, CGR.

- La enumeración de derechos sociales y económicos no garantiza per se una orientación de los esfuerzos gubernamentales hacia su plena realización en cabeza de los asociados.

- Los sendos Planes de Desarrollo, formulados por diferentes gobiernos, dentro o fuera del marco constitucional de 1991, no han tenido el alcance necesario para materializar la reducción de los índices de pobreza y miseria.

- Si nuestro Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento, idóneo en lo participativo, Consejo Nacional de Planeación, en lo político, aprobación por el Congreso, y en lo económico, prevalencia en el Presupuesto Nacional. Valdría la pena incorporar en él, orientaciones y estrategias concretas, temporales, medibles y cuantificables de la lucha contra la pobreza.

De acuerdo con el Banco Mundial: “La magnitud del desafío que representa la reducción de la pobreza es impresionante. En los próximos 25 años, se prevé que se añadirán a la población mundial unos 2.000 millones de personas y que el crecimiento demográfico se concentrará en los países en desarrollo y las economías emergentes. Si los organismos de desarrollo no emprenden un esfuerzo concertado para ofrecer mayor respaldo a los esfuerzos de los propios países, el destino de estas personas será una vida de pobreza”<sup>19</sup>.

También nos atenemos al mismo Banco Mundial para reseñar los que este ha enfatizado como cuatro razones, por las cuales los países deben formular estrategias de lucha contra la pobreza:

1. Para garantizar que las necesidades de los pobres se consideren prioritarias en el debate sobre la política pública.

2. La experiencia acumulada demuestra que el desarrollo duradero y la reducción de la pobreza exigen una verdadera transformación de la sociedad impulsada por los países mismos, en consulta con la sociedad civil y el sector privado. Un factor más importante aun es que la transformación cuente con el amplio respaldo de los que saben realmente lo que es la pobreza: los pobres.

3. Cuando los países aplican estrategias de lucha contra la pobreza, adquieren dominio sobre su desarrollo económico, pudiendo formular una clara visión para el futuro y un plan sistemático para lograr sus objetivos.

4. Los países estarán a cargo del proceso, pero no estarán solos en la lucha contra la pobreza. La comunidad de organismos de desarrollo –incluidos los donantes bilaterales, los organismos internacionales y las instituciones financieras multilaterales– ha indicado que está dispuesta a ofrecer respaldo sobre la base de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza que elaboren los países<sup>20</sup>.

La pregunta es si la obligación de dichas orientaciones y estrategias debe obedecer a un mandato constitucional, tal como se propone en el presente Proyecto de Acto Legislativo, o dejarse al arbitrio del gobierno de turno, como sucede actualmente. Para responderla debemos hacer dos reflexiones importantes: La primera es que el debate público de la pobreza debe llegar a los escenarios de representación y un camino sería la discusión pública y transparente de orientaciones y estrategias nacionales y territoriales de lucha contra la pobreza en las corporaciones de elección popular con la consabida responsabilidad política que su integración comporta; la segunda es que no se puede renunciar al liderazgo de la discusión de dichas orientaciones y estrategias que resultaría obligatoria de imponerse la incorporación de las mismas en los Planes Nacionales y territoriales de desarrollo.

La realidad colombiana nos ofrece, desafortunadamente, múltiples argumentos para proponer el desarrollo inmediato de dichas estrategias, soluciones o propuestas:

- El preocupante número de colombianos en situación de pobreza y miseria.
- El crecimiento del Gasto Público Social, sin resultados importantes.
- La necesidad de incorporar los beneficios del crecimiento económico a más amplios sectores de la sociedad.
- La importancia de sustentar la convivencia y la seguridad, en mejores oportunidades para todos, en lo relativo a la calidad de vida.

A favor de una reforma constitucional que imponga una modificación del artículo 339 sobre el Plan Nacional de Desarrollo, para agregar la obligación de incorporar orientaciones y estrategias de lucha contra la pobreza nos corresponde exponer los siguientes argumentos:

- Se lograría situar la focalización como la manera más idónea de identificar con la mayor precisión posible los beneficiarios potenciales de los programas sociales, y diseñar dichos programas, con el objetivo de asegurar un impacto elevado sobre el grupo seleccionado.

- Existiría la prioridad de obtener los datos suficientes y confiables sobre los cuales deban diseñarse las estrategias.

- Sería indispensable establecer una articulación seria entre las acciones de todas las entidades públicas, dirigidas estas, al objetivo común de disminuir la pobreza y la miseria en el país.

- No sería posible dilatar la lucha contra la pobreza al considerarla un resultado concurrente de políticas macroeconómicas sanas, que deriven en crecimiento

y finanzas públicas adecuadas, sino que se debe abordar el problema con una visión de más corto plazo como la situación lo amerita.

- Resultaría más viable lograr una evaluación más concreta del impacto de las inversiones públicas, sobre la pobreza y la miseria.

- Paulatinamente se llegaría a introducir, en la cultura de lo público, un sentido de responsabilidad en cuanto que las políticas que se diseñen y ejecuten no deban ser solo orientadas a objetivos generales, sino que además consideren la pobreza y la miseria como un problema a resolver.

- Avanzaríamos hacia crear, en la sociedad colombiana, la conciencia de que los ingresos públicos, de los que hace parte importante la tributación, se aplican a la solución de los problemas, entre ellos al mejoramiento de la calidad de vida de las clases menos favorecidas.

Con lo expuesto, queda planteada la propuesta de acto legislativo, que considera oportuno, desde el punto de vista político, social y económico, incorporar, al contenido de Planes Nacionales y Territoriales de Desarrollo, orientaciones y estrategias de lucha contra la pobreza.

A la consideración y buen juicio del honorable Congreso de la República, dejamos la decisión sobre el presente acto legislativo.

Autor,

*Iván Díaz Matéus,*  
Senador de la República.

Apoyan:

*Jorge Humberto Mantilla S., Ubéimar Delgado, Manuel Ramiro Velásquez, José de los Santos Negrete F., Oscar Fernando Bravo, Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, Carlos A. Zuluaga, Eduardo Enríquez Maya, Pedro Jiménez S., José Darío Salazar, Omar Yepe Alzate, Luis Jairo Ibarra, Diego Naranjo, Heriberto Sanabria,* siguen firmas ilegibles.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 2 del mes de agosto del año 2006 se radicó en la Plenaria del Senado el Proyecto de Acto Legislativo número 04, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Iván Díaz Matéus* y otros.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 2 de agosto de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2006 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, agregando al contenido de los Planes Nacionales y Territoriales de Desarrollo orientaciones y estrategias específicas de lucha contra la Pobreza*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 2 de agosto de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

*Dilian Francisca Toro Torres.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

<sup>19</sup> “La colaboración en la transformación del desarrollo: Nuevos enfoques para formular estrategias de lucha contra la pobreza que los países consideren como propias”. Grupo del Banco Mundial. Marzo 2000.

<sup>20</sup> La colaboración en la transformación del desarrollo: “Nuevos enfoques para formular estrategias de lucha contra la pobreza que los países consideren como propias”. Grupo del Banco Mundial. Marzo 2000.

# PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NUMERO 46 DE 2006 SENADO

*por medio de la cual se protege la existencia y seguridad del Estado, adicionando cuatro artículos al Título XVII Capítulo II de la Ley 599 de 2000 que tipifican los delitos de incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros, determinando la no excarcelación.*

El Congreso de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 150 de la Constitución Nacional,

DECRETA:

**Artículo 1°. Adiciónese al Título XVII y Capítulo II de la Ley 599 de 2000 los siguientes artículos:**

**Artículo 466A. Incumplimiento a decisión administrativa de expulsión.** El extranjero que incumpla el acto administrativo debidamente notificado y ejecutoriado, mediante el cual se dispone su expulsión del territorio nacional, incurrirá en prisión de cinco (5) a siete (7) años.

**Artículo 466B. Reingreso ilegal al país.** El extranjero que sin el cumplimiento de los requisitos legales ingrese a territorio colombiano después de haber sido expulsado del mismo en virtud de decisión de autoridad competente, incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años. Cumplida la pena será expulsado nuevamente.

**Artículo 466C. Excarcelación y salida del país.** El juez competente podrá ordenar la libertad del extranjero siempre y cuando este haya purgado las 2/3 partes de la pena impuesta, no sea reincidente en la conducta antes descrita, no tenga requerimientos por parte de otras autoridades competentes en el ámbito nacional como internacional y de manera voluntaria manifieste que sufraga los gastos de salida del país.

**Artículo 466D. Circunstancia de agravación punitiva.** El extranjero que sea reincidente en las conductas descritas en los artículos 466A y 466B, deberá purgar la totalidad de la pena impuesta.

**Artículo 2°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga las normas que le sean contrarias.

A vuestra consideración la Exposición de Motivos y el articulado, presentados por

*Manuel Ramiro Velásquez Arroyave,*

Senador de la República,

Comisión Segunda de Relaciones Exteriores,

Defensa y Seguridad Nacional y Comercio Exterior.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores y Representantes a la Cámara:

Pretendemos por este proyecto de ley “*por medio de la cual se protege la existencia y seguridad del Estado, adicionando cuatro artículos al Título XVII Capítulo II de la Ley 599 de 2000 que tipifican los delitos de incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros, determinando la no excarcelación*” atender a los postulados del Gobierno Nacional en materia de Seguridad Democrática, Relaciones Internacionales y Derecho a la Vida, en el sentido de permitir y facilitar, mediante la aplicación de la normatividad en materia de migración, la llegada al país de ciudadanos extranjeros de bien que ingresan a territorio colombiano con el objeto de hacer empresa, realizar inversiones transparentes, generar empleo, promover el desarrollo del país, capacitarse en frentes educativos de importancia en el territorio colombiano o disfrutar de los sitios turísticos del mismo, propuesta reflejada en la normatividad vigente que rige el tema de extranjería en la República de Colombia con el Decreto 2107 de 2001.

No obstante, esta normatividad carece de algunos instrumentos de orden legal que permitan cerrarles las fronteras a la delincuencia internacional, a aquellos extranjeros que ingresan a territorio colombiano o permanecen en él con el objeto de dedicarse a actividades en contra de la existencia de la seguridad del Estado, contra el régimen constitucional y legal vigente, problemática que, advertida, se pretende solucionar en parte con la implementación de las herramientas planteadas en este proyecto.

### 1. Planteamiento de la problemática

La “sanción de expulsión” es considerada como la medida más drástica en materia migratoria impuesta por la autoridad competente o como medida

accesoria en consecuencia de la imposición por parte de la autoridad judicial, de una pena por la comisión de un delito.

La permanencia en el país de un creciente número de ciudadanos extranjeros de diferentes nacionalidades, que tras la infracción permanente de la normatividad migratoria y/o de la comisión de diferentes delitos permanecen en el país, deja al descubierto la incapacidad del Estado de hacer efectivas las disposiciones de expulsión en la mayoría de los casos, por las restricciones económicas y el alto costo que estas significan, profundizándose la problemática ante la carencia de medidas legales suficientemente coercitivas que permitan disuadir al extranjero objeto de su aplicación, para dar cumplimiento a la misma.

Algunos de los ciudadanos extranjeros objeto de la medida de expulsión salen del país en cumplimiento de la misma en forma voluntaria, con recursos propios o con el apoyo de sus representaciones diplomáticas, en número que se aproxima según los estudios estadísticos a un 50%, y en un 2% en aquellos casos en que a las autoridades del país de origen les interese recibir a ciudadanos extranjeros en Colombia objeto de medida de expulsión, dado que son requeridos por las autoridades judiciales de su país, facilitando las misiones diplomáticas los recursos para este fin.

El 48% restante permanece en el país, a pesar de que la medida administrativa de expulsión se encuentre debidamente ejecutoriada y habiéndoseles expedido el correspondiente salvoconducto para salir del país.

Dicha situación se hace más compleja cuando, en algunos casos, extranjeros a quienes se les han hecho efectivas las medidas de expulsión y son sacados del país, *regresan irregularmente, sin cumplir el término de impedimento de ingreso que les ha sido impuesto y, obviamente, sin el visado que deben tramitar para su ingreso al territorio colombiano, sin que en esta instancia las autoridades migratorias cuenten con instrumentos legales suficientemente contundentes que permitan remediar dicha situación.*

En uno u otro sentido, permaneciendo en el país al no dar cumplimiento a la medida o reingresar al mismo en forma irregular antes del término de impedimento impuesto, es evidente que el país se ve abocado a la presencia en su territorio de ciudadanos extranjeros que pueden catalogarse claramente como “personas no gratas” y que dadas las actividades que estarían desempeñando, podrían considerarse como una real amenaza a la seguridad nacional, a la tranquilidad y seguridad pública y social, a la afectación de los recursos naturales y del medio ambiente, y en general, a la continuidad de diferentes procesos delictivos en los que en muchos casos, estos ciudadanos extranjeros se encontrarían incurso, como en efecto se ha comprobado en ocasiones por parte de las autoridades colombianas.

### 2. Limitaciones del Estado para hacer efectivas las medidas migratorias de expulsión

Las medidas de expulsión no se pueden ejecutar en un 100% por limitaciones de orden económico del Estado colombiano para hacerlas efectivas, así como por limitaciones de orden legal en cuanto a la normatividad existente, situaciones que en todo caso son complementarias:

#### a) Limitaciones económicas

Durante los últimos seis años, ha sido objeto de medidas de expulsión del territorio colombiano un total de 836 extranjeros, de quienes como se viene estimando un 52% de ellos ha dado cumplimiento a la misma, *permaneciendo en territorio colombiano el 48% restante, tratándose en la mayoría de casos de ciudadanos extranjeros que han cumplido penas privativas de la libertad por delitos normalmente relacionados con narcotráfico y en algunos casos, en concurso con delitos de falsedad en documentos.*

Esta gravísima situación se debe a una primera razón: La imposibilidad económica de las autoridades migratorias al no contar con recursos necesarios destinados para este efecto, y que de ponerse en práctica sumarían varios cientos, sino miles de millones de pesos.

No obstante, a efecto de procurar recursos para hacer efectivas estas medidas, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, solicitó en el año 2001 al Ministerio de Hacienda la creación de un rubro para deportaciones y expulsiones, asignándose para las vigencias fiscales de los años 2002, 2003 y 2004 un total de \$10.000 millones de pesos, recursos absolutamente insu-

ficientes frente a los gastos que se generarían al aplicar estas medidas, para lo cual se hace necesario que los dineros destinados para este rubro sean incrementados mínimo en un 1.000%. En los años 2005 y 2006 no ha existido apropiación presupuestal alguna.

Y una segunda razón que agudiza la problemática existente se determina en los vacíos actuales de la normatividad vigente, la cual se requiere fortalecer a efecto de que el extranjero objeto de esta medida, ante la posibilidad de ser privado de la libertad mediante una condena no excarcelable, no pretenda reingresar de nuevo irregularmente al país.

#### b) Limitaciones legales

Dentro del marco de las políticas de descongestión de los despachos judiciales y de los centros penitenciarios, que se aplicaron en el análisis efectuado para la expedición del Código Penal actualmente vigente en el país, se tomó la decisión, sin prever las consecuencias que en un futuro dicha medida tendría, *de retirar de la normatividad penal colombiana el delito de Reingreso Ilegal al País*, que se encontraba tipificado en el artículo 185, Capítulo 6, Del Fraude Procesal y Otras Infracciones, Título 4, Delitos contra la Administración de Justicia del Decreto 1000 de 1980, el cual estaba orientado a sancionar con una pena privativa de la libertad, a ciudadanos extranjeros que regresaran al país en forma ilegal, después de haber sido expulsados del mismo.

Dicho tipo penal no generaba, entre los violadores del mismo, el suficiente temor por su infracción, dado que su eventual condena, en todo caso sería excarcelable. Y como sucede en relación con variados delitos cometidos por ciudadanos extranjeros, la sanción impuesta por la autoridad judicial sólo ha consistido en la vinculación al proceso, siendo puestos en libertad en forma inmediata, haciendo más compleja la situación en relación con la aplicación de estas normas según el anterior Código, expidiéndoseles además impedimento de salida del país, facilitándoseles con esta medida lo que inicialmente buscaban, que precisamente consistía en permanecer en territorio colombiano, hasta tanto se les definiera su situación judicial y/o cumplieran la pena impuesta.

Ante la desaparición de este tipo penal, pese a que su aplicación no era lo suficientemente eficaz y convincente para evitar que estas conductas se siguieran cometiendo por parte de extranjeros, *se viene generando un crecimiento aritmético en relación con foráneos incursos en estas situaciones, sin que exista en la normatividad colombiana herramientas legales que permitan remediar eficazmente dicha situación, agravado por los limitados recursos de los que se dispondría para hacer efectivas estas medidas.* Y se agrava aún más ante la posibilidad de hacerlas efectivas, de estarse expuesto a un desgaste para el Estado por la altísima probabilidad de que estos extranjeros reingresen nuevamente al país.

Es de resaltar que ningún ciudadano extranjero sale deportado del país por razones judiciales, solamente por infracciones migratorias. La medida de expulsión es aplicada a ciudadanos extranjeros que violen las medidas migratorias o que tengan antecedentes o requerimientos judiciales en el exterior o que judicialmente el juez de ejecución de penas y por medidas de seguridad decrete la medida como pena accesoria.

### 3. Casos más significativos de la problemática descrita

A continuación se citan algunas de las situaciones que se han evidenciado por el DAS dentro de las actividades de control migratorio y de investigaciones de orden judicial, en relación con colonias o grupos de extranjeros y zonas, regiones o localidades donde se vienen presentando estos hechos, que permiten tener una visión más puntual de la problemática, sin desconocer que en menor grado ciudadanos de otras nacionalidades se encuentran incursos en situaciones similares:

#### a) Situación de ciudadanos nicaragüenses en San Andrés (Problemática de Soberanía Territorial y Seguridad Nacional)

Merece especial atención la situación que se viene presentando en el departamento de San Andrés y Providencia, donde adelantadas las verificaciones de orden migratorio, de carácter judicial y por conocimiento de estos hechos dentro de la comunidad Sanandresana, se ha advertido la presencia en la isla de un sinnúmero de ciudadanos nicaragüenses que estarían en permanencia irregular en territorio colombiano; hecho que se da en algunos casos por vínculos de consanguinidad entre raizales de las islas y ciudadanos nicaragüenses, así como por su identidad en variables culturales, religiosas, étnicas e idiomáticas, razones que obran para recibir el apoyo de miembros de la comunidad nativa para permanecer en dicha condición en ese territorio.

Esta situación se vuelve más compleja cuando se advierte que ciudadanos nicaragüenses radicados en las Islas de San Andrés y Providencia **han obtenido documentos como ciudadanos colombianos a través de su inscripción**

**extemporánea en forma fraudulenta en Notarías y Registradurías, mediante el falso testimonio de las personas que offician como testigos en dicho trámite, en algunos casos con la actuación culposa o dolosa de los funcionarios responsables de registro, quienes podrían estar incursos en los delitos de falsedad y prevaricato, a más de Menoscabo de la Integridad Nacional.**

Como resultado de los anteriores hechos, el Departamento Administrativo de Seguridad en 1998 judicializó ante la Fiscalía en San Andrés más de un centenar de casos, de los cuales se ordenó su archivo por la prescripción de los mismos, con la consecuencia de que muchos de estos ciudadanos extranjeros continúan identificándose como nacionales colombianos sin tener el aparente derecho a la misma.

Igualmente el DAS en el año 2000, aportando pruebas en relación con estos hechos, judicializó ante la Fiscalía en las Islas de San Andrés más de 35 casos, sin que a la fecha la autoridad que ha conocido los mismos se pronunciara al respecto.

Se estima por apreciaciones de orden migratorio que *en las Islas se podrían encontrar más de 400 ciudadanos nicaragüenses en calidad de irregulares o documentados fraudulentamente como ciudadanos colombianos*, situación que se hace sumamente preocupante dada la demanda que sobre la posición de dichos territorios ha presentado el gobierno nicaragüense ante la Corte Internacional de La Haya.

Ante estos hechos, el DAS a través de sus autoridades migratorias podría por razones de seguridad nacional imponer medidas de expulsión a los ciudadanos nicaragüenses de quienes se tiene total conocimiento de que permanecen en forma irregular en el Departamento de San Andrés, para que, con una importante asignación de recursos y el apoyo de otras autoridades, hacer efectivas las salidas del país de los extranjeros objeto de esta medida.

Es muy factible que una vez fuera del territorio colombiano los ciudadanos nicaragüenses objeto de la aplicación de medida de expulsión, regresen al territorio insular, dado el apoyo que por parte de algunas familias raizales obtendrían, así como el conocimiento que tienen de las rutas marítimas y el difícil control al desembarque de personas por diferentes puntos de las Islas, reingreso ante el cual no se contaría con herramientas legales a efecto de solucionar eficazmente la nueva situación presentada.

#### b) Situación de ciudadanos brasileños en Guainía, Caquetá, Putumayo y Amazonas. (Violación de la Soberanía Nacional en detrimento del Medio Ambiente y Explotación irregular de Recursos Naturales)

A comienzos de la década de los 90 y con algunas dificultades de orden público, el DAS, en coordinación con la Policía Nacional, la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea, adelantó operativos de control migratorio en las minas de oro de Caño Zamuro y Caño Chorrobocón ubicadas a 8 horas por río de la ciudad de Puerto Inírida, en el departamento del Guainía, donde se tenía información de la presencia de un sinnúmero de ciudadanos extranjeros que habían ingresado al país en forma irregular y estarían dedicados a la explotación de oro en la zona.

Como resultado de dichos operativos se logró la deportación de más de 400 ciudadanos brasileños y 12 peruanos, quienes fueron trasladados en helicóptero a Puerto Inírida y desde allí por vía aérea a la ciudad de Leticia, donde fueron entregados a las autoridades migratorias de Tabatinga en el Brasil y Santa Rosa en el Perú, respectivamente.

Desde el año de 1999 se ha tenido información de la presencia de ciudadanos extranjeros, especialmente brasileños en las riveras de los ríos en zonas selváticas de localidades como La Tagua municipio de Puerto Leguizamo en el departamento de Putumayo, del municipio de Milán en el departamento de Caquetá y, en general, en la Cuenca Hidrográfica del río Amazonas en territorio colombiano, quienes han ingresado al país sin los permisos correspondientes, movilizándose en chalupas por vía fluvial a través de los ríos Amazonas, Caquetá y Putumayo, embarcaciones que cuentan con dragas, removiendo entonces las riveras y el fondo del lecho de ríos y quebradas para extraer lodo, material al que le es aplicado Mercurio para identificar la presencia de oro, el cual una vez ubicado es filtrado, siendo los desechos incorporados nuevamente a las corrientes de agua, con lamentables consecuencias en materia de contaminación ambiental y de erosión de estas riveras y lechos fluviales.

Normalmente los sitios donde estos ciudadanos extranjeros realizan sus actividades son zonas de alta influencia y presencia subversiva, razón por la

cual para ejercer las mismas deben contar con la anuencia de estos grupos, a quienes estarían aportándole un porcentaje de sus ganancias generadas con la explotación del mineral.

En el año 2003, en casos aislados, la Armada y la Policía Nacional, con sede en el municipio de Puerto Leguízamo-Putumayo, han advertido la presencia de estos ciudadanos brasileños en el perímetro urbano de la localidad. Consultada su situación migratoria con las autoridades competentes en Bogotá, se ha establecido su permanencia irregular en territorio colombiano, razón por la cual fueron remitidos vía aérea a la capital, donde definida su situación migratoria, han sido notificados de la medida de deportación y remitidos vía aérea a Leticia, donde autoridades del DAS los han entregado a las autoridades migratorias de Tabatinga en calidad de deportados.

En esta misma zona y en el mismo año 2003, en operativo de control migratorio adelantado por el DAS con la Fuerza Pública de la región, se retuvieron catorce (14) ciudadanos brasileños irregulares en Colombia, dedicados a la explotación ilegal de oro, quienes fueron trasladados a la ciudad de Bogotá y entregados a las autoridades Brasileñas en Leticia en calidad de Deportados.

Recientemente y por diferentes fuentes se ha tenido información sobre la presencia nuevamente de ciudadanos extranjeros que habrían ingresado irregularmente al territorio colombiano y que estarían dedicados a la explotación del oro en las minas acuíferas de este material en el departamento del Guainía, presumiéndose que muchos de estos podrían ser parte del grupo que fueron objeto de medida de deportación en el año de 1994.

Ante su permanencia irregular por su reingreso ilegal a territorio colombiano, el DAS podría, en coordinación con otras autoridades, imponer sanciones migratorias de deportación y expulsión, que igualmente no asegurarían que en un mediano futuro estas personas no reingresen al país a dedicarse a estas actividades, más aun cuando no se cuenta con otras herramientas legales que permitan disuadir a los extranjeros de obrar de esta manera.

**22-Mar-2003.** Unidades de la Subdirección de Extranjería DAS, con la participación de la Fiscalía General de la Nación y la Armada Nacional, así como con el apoyo de la Fuerza Aérea Colombiana (transporte), realizaron un operativo en el Municipio de Puerto Leguízamo (Putumayo) y en el corregimiento de la Tagua (Putumayo), en el cual fueron retenidos once ciudadanos brasileños entregados a las autoridades migratorias en Tabatinga, y un colombiano, por el presunto delito de Explotación Ilegal de Recursos Naturales, disponiéndose la inspección de 6 barcasas y la inmovilización de una de ellas por parte de la Fiscalía de conocimiento.

**04-Junio-2004.** Unidades del DAS adscriptas a la seccional Amazonas, en coordinación con la DIAN, Fiscalía General de la Nación, Corpoamazonia, Ministerio de Minas, Ministerio de Medio Ambiente, Ejército Nacional (Batallón de Selva N° 50), Armada Nacional, en operativo conjunto en el río Cotué, corregimiento de Tarapacá (Amazonas), que dio como resultado la ubicación de catorce ciudadanos de nacionalidad brasileña y un peruano que se encontraban en permanencia irregular y se dedicaban a la explotación ilegal de oro, los cuales fueron expulsados del país.

**Sep-2004.** En desarrollo de la operación "Zafra I", en la zona de Tarapacá, Amazonas, en asocio con autoridades de la región fueron inmovilizadas cinco dragas y la retención de cuatro ciudadanos brasileños, un ciudadano peruano, quienes fueron objeto de medida de expulsión del territorio nacional.

**15-Ago-2005.** Unidades de la Subdirección de Extranjería DAS y fadas funcionarios de la Seccional DAS Meta, en coordinación con la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana, realizaron un operativo en las riveras del río Inírida en el departamento de Guainía el cual fueron retenidos 31 extranjeros de nacionalidad brasileña y ecuatoriana, quienes se dedicaban a la exploración ilegal de oro en el río Inírida y al comercio informal sin el lleno de los requisitos que a documentación se refiere. Finalmente, 14 brasileños fueron conducidos hasta la ciudad de Leticia (Amazonas), siendo entregados en calidad de deportados a las autoridades brasileñas en la localidad de Tabatinga (Brasil).

**11-Feb-2006.** En el corregimiento Birobiro, jurisdicción de Condoto (Chocó), Unidades del DAS adscritas a esta Seccional, capturaron en flagrancia a tres ciudadanos brasileños, quienes se dedicaban a la explotación indebida de recursos naturales (explotación de oro); al revisar la documentación de los extranjeros se estableció que se encontraban en permanencia irregular en el territorio nacional, siendo puestos a disposición de la Fiscalía 14 Seccional de Istmina (Chocó).

#### c) Nacionalidad colombiana fraudulenta

A esta problemática se suma la obtención de nacionalidad colombiana en forma fraudulenta a través de documentos de identidad, registros civiles, visas y pasaportes falsos. El DAS, en el lapso del 2002 al 2006, en ejercicio de con-

trol migratorio ha detectado 560 ciudadanos que han obtenido la nacionalidad colombiana en forma fraudulenta, de los cuales hay 106 casos debidamente judicializados de ciudadanos del medio oriente, detectados en Bogotá, San Andrés, Barranquilla y La Guajira. (Registro civil de nacimiento extemporáneo con falsos testigos).

En cuanto al número de judicializaciones de extranjeros de otras nacionalidades, es menor pero igual de preocupante; en Leticia se han iniciado varios procesos penales a peruanos y brasileros, en Bogotá a ecuatorianos y cubanos, y en Cúcuta a venezolanos.

Es un hecho notorio que el documentarse como colombiano facilita a los extranjeros su movilidad al interior del país, desconociendo con ello las obligaciones particulares que como extranjero le asiste y que están contempladas en el Decreto 4000 de 2004.

Igualmente se ha detectado la participación de ciudadanos chinos en redes dedicadas al tráfico de migrantes; hechos por lo que han sido judicializados tres nacionales chinos residentes en Cartagena (Bolívar), quienes ostentaban la nacionalidad colombiana en forma fraudulenta, los cuales constituían piezas fundamentales de dicha organización junto con ciudadanos chinos residentes en Panamá.

Estos hechos significan una gran amenaza para la Seguridad Nacional, toda vez que extranjeros, de quienes se desconoce su verdadera identidad y antecedentes penales, transitan libremente por el territorio nacional sin ningún control.

Situación que se agrava cuando los infractores se movilizan por todas partes del mundo ostentando nacionalidad colombiana obtenida fraudulentamente, realizando conductas delictivas o asociándose con organizaciones criminales, comprometiendo con ello el nombre del país y dañando la imagen de Colombia en el exterior.

El DAS tiene conocimiento de cuatro casos que involucran a ciudadanos italianos, quienes se encuentran en territorio colombiano, sancionados por infracción a las normas migratorias y procesados y condenados por autoridades judiciales competentes en Colombia, al haber incurrido en conductas tipificadas en el Código Penal. Estos extranjeros, una vez terminaron de cumplir la pena, quedaron incurso en causal de expulsión, la cual no se ha hecho efectiva por la falta de presupuesto necesario para ejecutar la sanción migratoria.

En tal sentido el DAS ha obtenido información de que estas personas son requeridas en sus respectivos países por la infracción a sus leyes penales, pero que no opera la extradición dado que los delitos por los que son procesados no hacen parte de dicha figura y, en otros casos, porque las investigaciones penales no han llegados a la etapa que se requiere para que el Gobierno colombiano apruebe su extradición, es decir, no se ha proferido llamamiento a juicio o sentencia condenatoria. Los delitos por los que han sido procesados estos extranjeros en Colombia son: Violación a la Ley 30 de 1986 (Estatuto Estupefacientes), Falsedad material de particular en documento público) y Estafa, en tanto que los delitos por los que estos extranjeros son requeridos en su país de origen, contemplan el Tráfico de Estupefacientes, bancarrota simple y fraude, estafa y falsificación de documentos.

#### d) Situación de ciudadanos nigerianos (afectación de la tranquilidad social e incremento de redes criminales internacionales)

Durante los años 1995 y 1996 se presentó un incremento inusitado de migración hacia Colombia de ciudadanos de países africanos, especialmente de Nigeria, Ghana, Liberia, Camerún, Sierra Leona y Sudáfrica, facilitada por el hecho de que no era exigible a los mismos visado para su ingreso como turistas a territorio colombiano.

Paralelamente con su ingreso al país se detectó, mediante procedimientos de control migratorio, la vinculación de muchos de estos extranjeros a actividades criminales relacionadas con el narcotráfico, inicialmente como pasadores de droga ingerida y posteriormente como reclutadores de personas nacionales y especialmente extranjeros para esta actividad, sin descartarse la presencia de algunos de ellos con una mayor capacidad económica que les pudiese permitir la implementación de organizaciones con una capacidad logística, que les facilitara ejecutar otros procesos de tráfico de drogas mediante mecanismos diferentes a los de pasadores ingeridos, pues se han detectado casos donde han pretendido sacar cocaína del país, mimetizada en comida enlatada para perros, licores e impregnada en ropas y ocultada en calzado, sin descartarse que para estos efectos se hayan aliado con organizaciones criminales colombianas y algunos ciudadanos árabes vinculados con las mismas, procedimiento que se les facilitaría gracias a su presencia en el país y a los contactos que mantendrían en países europeos como Inglaterra, Francia, Alemania, Holanda y en menor escala en los Estados Unidos, Canadá y la misma Sudáfrica.

Advertida la anterior situación, en el año de 1999, a solicitud del DAS, el Gobierno Nacional dispuso la exigencia de visado para el ingreso como turistas a territorio colombiano de los ciudadanos de la mayoría de los países africanos antes relacionados. No obstante y pese a esta limitante, se siguió presentando el ingreso a Colombia ya de manera irregular de muchos ciudadanos especialmente nigerianos, provenientes desde Venezuela y especialmente del Ecuador, la mayoría de los cuales se fueron asentando como pequeñas colonias en sitios definidos de la capital de la República y en ciudades como Medellín y Barranquilla.

Igualmente se acrecentaron las quejas contra estos ciudadanos extranjeros por parte de ciudadanos colombianos que venían siendo objeto de engaños por parte de los mismos, en cuanto al no pago de cánones de arrendamiento y millonarias cuentas por concepto de la utilización de las líneas telefónicas en llamadas internacionales, presentándose posteriormente el abandono del inmueble y el corte de las líneas por falta de pago.

El accionar de las autoridades migratorias en contra de estos ciudadanos se ha visto dificultado en atención a que ellos generalmente ocultan sus documentos de identidad y se presentan como indocumentados ante los requerimientos de las autoridades, situación que se agrava dado que no existe representación diplomática de la mayoría de estos países en Colombia y que los requerimientos efectuados a nivel internacional, a través de la Oficina de Interpol, no son atendidos eficazmente por estos países, presumiblemente por la carencia de un sistema de identificación de personas en los mismos, desconociéndose por tal razón los antecedentes de carácter judicial que estos puedan presentar a nivel internacional y especialmente en sus países de origen.

Estos ciudadanos extranjeros han logrado identificar la incapacidad del Estado colombiano para ejecutar medidas tendientes a su salida del país, logrando permanecer en el mismo en calidad de irregulares durante más de 6 años e incluso saliendo e ingresando irregularmente en varias ocasiones del territorio colombiano y, en otras ocasiones utilizando documentos falsos.

Ante el ejercicio de sus actividades ilegales, en muchos casos han optado como estrategia establecer convivencias de hecho con ciudadanas colombianas, en la mayoría de casos de bajo nivel cultural, así como contraer matrimonio con las mismas en ceremonias tanto civiles como religiosas, y/o tener hijos con nacionales colombianas, aduciendo finalmente derechos tales como la unidad familiar para no ser objeto de medidas migratorias de deportación o expulsión y por este mecanismo obtener el visado que les permita su permanencia regular en territorio colombiano.

Ante tal situación se han hecho evidentes la presencia y crecimiento de ciudadanos de esta nacionalidad en territorio colombiano. Sólo en Bogotá se estima que en calidad de irregulares pueden encontrarse más de 120 ciudadanos nigerianos y de otras nacionalidades africanas, desconociéndose el número de los mismos que en estas condiciones se encontrarían en ciudades como Medellín y Barranquilla, colonias que en los últimos 6 años se han venido afianzando en territorio colombiano y que igualmente son objeto de preocupación por autoridades policivas de diferentes países, especialmente de Holanda, Aruba, Curazao, Alemania e Inglaterra, donde se ha detectado su frecuente vinculación con actividades internacionales de narcotráfico.

#### e) Situación de ciudadanos árabes (libaneses obteniendo nacionalidad colombiana en forma fraudulenta)

Según el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, desde hace muchos años se ha presentado la migración de ciudadanos árabes, especialmente libaneses, sirios y jordanos a territorio colombiano, siendo seguramente la de los libaneses la más importante en cuanto a su número, estableciéndose en colonias importantes en localidades como Maicao en La Guajira y en menor escala en ciudades como Barranquilla, Riohacha, Bogotá y San Andrés, presencia que ha permitido en las mismas el desarrollo comercial impulsado por el espíritu emprendedor laborioso y mercantil de estas comunidades.

No obstante, en actividades de control migratorio se ha logrado detectar que muchos miembros de esta colonia han obtenido documentos para la nacionalidad colombiana en forma fraudulenta, mediante diferentes mecanismos, pero especialmente a través de la inscripción extemporánea del registro civil de nacimiento, mediante la actuación dolosa del ciudadano extranjero, de sus supuestos padres y de las personas colombianas o extranjeras que en dichos procedimientos actúan como testigos, sin descartarse la actuación culposa o dolosa de funcionarios públicos en Notarías y Registradurías, que mediante su proceder han facilitado estos hechos.

Investigaciones de carácter judicial, que en relación con estos hechos se han adelantado por parte del DAS, han permitido la judicialización en los últimos años de más de 300 casos en ciudades como Bogotá, Maicao, Riohacha, Santa Marta, Barranquilla y San Andrés.

Las mismas investigaciones han permitido establecer que la mayoría de los casos obedeció a la aparente facilidad con que estos ciudadanos veían el procedimiento para la obtención de los documentos y, como consecuencia de ello, la posibilidad de desligarse de los controles migratorios de los que ya no serían objeto en territorio colombiano.

No obstante, en algunos casos estos extranjeros han obtenido documentos colombianos con el objeto de ocultar restricciones de orden migratorio de que han sido objeto en otros países e igualmente para ocultar requerimientos de orden judicial de que son objeto con su real identidad y nacionalidad, en su país de origen o a nivel internacional.

Así mismo y en otros casos, su identidad como colombianos les ha posibilitado su accionar en actividades criminales, especialmente en aquellas relacionadas con narcotráfico, pues se ha detectado que indistintamente, como colombianos o libaneses, según conveniencia, han venido haciendo parte de redes internacionales de narcotráfico entre Ecuador, Colombia, Estados Unidos, Alemania y Francia.

Las investigaciones del DAS se orientan en cuanto a ciudadanos extranjeros que han obtenido documentos colombianos en forma fraudulenta, previa o paralelamente con su judicialización, a establecer su real identidad y nacionalidad, así como las razones por las cuales ha optado por este procedimiento, con el objeto de descartar su vinculación con actividades delincuenciales o grupos extremistas internacionales, así como requerimientos de orden judicial que puedan presentar a nivel internacional.

#### f) Situación de ciudadanos de otras nacionalidades (Evasión a órdenes de captura en el exterior)

Son frecuentes las situaciones en las cuales ciudadanos extranjeros que son objeto de medidas accesorias de expulsión impuestas por autoridad judicial, tras el cumplimiento de la condena impuesta por la comisión de delitos en Colombia generalmente relacionados con narcotráfico y después de expedido el salvoconducto para salir del país en calidad de expulsado, permanecen en nuestro territorio ante la incapacidad económica por parte del Estado colombiano de hacer efectivas estas medidas.

Igualmente, se han dado casos en que estos extranjeros, una vez en libertad y estando en firme la decisión de expulsión, no salen del país pese a que son requeridos en su país de origen mediante órdenes de captura, permaneciendo en Colombia y estableciendo relaciones con ciudadanos colombianos.

#### 4. Propuestas para afrontar la problemática

La posibilidad de actuación por parte de las autoridades migratorias frente a las conductas de extranjeros que infringen las disposiciones al respecto, están progresivamente establecidas y proporcionalmente sancionadas conforme al tipo de infracción en la normatividad existente, pero lamentablemente y como ya se ha visto, frente a las conductas más graves violatorias de las disposiciones migratorias y que podrían tener incidencia en aspectos de seguridad nacional o en relación con posibles organizaciones criminales internacionales, nos encontramos frente a limitantes económicas y legales que impiden una acción del Estado lo suficientemente fuerte para procurar que dichas conductas no se sigan presentando.

Es así como *infracciones menores de orden migratorio como omisión de sello de ingreso o salida, vencimiento de turismo, vencimiento de visado, no registro de visa o no renovación de cédula de extranjería, entre otras, son resueltas mediante la aplicación de sanciones pecuniarias*, las cuales, de no ser canceladas por el extranjero, lo encuadran dentro de una causal de deportación, con un impedimento de ingreso al país de 6 meses hasta por 4 años, según la normatividad vigente.

Igualmente, para *infracciones migratorias* consideradas más graves o que hayan configurado una actividad delictiva como *“haber sido multado por el DAS y ser renuente a su cancelación, encontrarse en permanencia irregular, obtener visa mediante fraude o simulación, presentar documentos falsos, desarrollar actividades para las que no se está autorizado, traficar o haber traficado con estupefacientes, tener procesos pendientes por delitos con penas privativas de la libertad de 2 o más años, registrar conductas en el exterior que puedan poner en peligro la tranquilidad social, haber sido extraditado del país, no presentar visa cuando se requiera o carecer de profesión, ocupación, industria, oficio u otro medio lícito de vida”*, es aplicable la medida de deportación, la cual de no ser cumplida en el término establecido en el salvoconducto que se le expide al extranjero para salir de país en dicha calidad, lo dejaría incurso en causal de expulsión, según lo igualmente establecido en la normatividad vigente.

Finalmente, ante la imposición de medidas de expulsión del territorio colombiano por *causales* tales como *“Intervenir o realizar actos que atenten contra*

*la existencia y seguridad del Estado o que perturben el orden público, incurrir en conductas que a juicio de la autoridad migratoria califican al extranjero como peligroso para la seguridad o el orden público, dedicarse al tráfico de estupefacientes o al proxenetismo, comerciar ilícitamente con armas o elementos de uso privativo de las Fuerzas Militares, participar en el tráfico ilegal de personas, incumplir una resolución de deportación o regresar antes del término de prohibición establecido, haber sido condenado por delitos comunes en territorio extranjero, tener orden de captura expedida por autoridad extranjera comunicada por la Interpol y haber sido condenado en Colombia y ordenada su expulsión como pena accesoria o de oficio en este mismo caso, por disposición de la autoridad migratoria (últimas 2 causales que representan el 95% de las expulsiones expedidas)”,* y conforme a las limitantes económicas ya expuestas, en aquellos casos en que los extranjeros no salen del país una vez vencido su salvoconducto de salida en calidad de expulsado, no es factible la aplicación de otras medidas que en teoría deberían ser mucho más fuertes y contundentes, dándose de esta forma los fenómenos que brevemente han sido relatados en desarrollo del tema de casos más significativos de la problemática descrita.

La situación antes referida se complica cuando pese a que algunos de estos extranjeros han salido del país en calidad de expulsados, y teniendo conocimiento de que el impedimento de ingreso al territorio colombiano impuesto, según la normatividad vigente, es mínimo de 5 años, término que una vez cumplido les permitiría su regreso a territorio colombiano, con un visado es obviado por algunos de ellos, ingresando nuevamente en forma irregular a territorio colombiano (sin presentarse al control migratorio).

Por lo anterior y a efecto de ejercer un control estatal mucho más efectivo sobre estos fenómenos, en busca del ejercicio de fortalecimiento de la soberanía nacional y de no facilitar el raizamiento de actividades y organizaciones criminales transnacionales en territorio colombiano, así como la defensa de la identidad nacional, de nuestros recursos naturales y de la protección del medio ambiente, entre otras razones, se propone la tipificación en nuestro Código Penal de los siguientes delitos:

**a) Incumplimiento a decisión administrativa de expulsión**

Para aquellos casos en que el extranjero que ha sido notificado de medida de expulsión y no la cumple, ya sea en procedimiento de ejecución por Auto en cumplimiento a la decisión de autoridad judicial que la impone como medida accesoria o por Resolución expedida por la autoridad Migratoria, o por estar incurso dentro de las causales de expulsión contempladas en el Decreto 2107 de 2001 y que se encuentren debidamente ejecutoriadas, no procediendo entonces a la salida del país del extranjero en los términos establecidos en el salvoconducto que se le entrega para salir de Colombia dentro de los 30 días siguientes como lo dispone la normatividad vigente.

**En este caso se propone como sanción una pena entre los 5 y 7 años de prisión por el incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión, la cual determina la NO EXCARCELACION.**

**b) Reingreso ilegal al país**

**Para aquellos casos en que el extranjero que salió del país o fue sacado del mismo por las autoridades migratorias en cumplimiento de medida de expulsión y que reingrese a territorio colombiano en forma irregular, delito para el cual se propone que sea sancionado con una pena entre 5 y 8 años de prisión, la cual determina la NO EXCARCELACION.**

Estas tipificaciones permitirían que las medidas de carácter migratorio o judicial que se adopten, sean efectivamente cumplidas por las personas objeto de las mismas, circunstancias en las cuales no se presentaría desgaste por parte del Estado, pues en estos eventos los esfuerzos que se hagan en materia económica, a efecto de dar cumplimiento a estas medidas, no serían en vano.

El Estado colombiano debe fortalecerse en materia de penas que no sean tan laxas frente a delitos que atentan contra la seguridad nacional. A esa tarea se ha dirigido con especial atención mi tarea legislativa al cumplir veinte (20) años continuos como Congresista. Prueba de ello es el actual Proyecto de ley número 266 de 2006, también de mi autoría, aprobado en primer debate en la Comisión Primera del Senado “*por medio de la cual se preserva la seguridad nacional y la seguridad del Estado declarando como NO EXCARCELABLE el delito de ilegal de armas de fuego, municiones y explosivos*”, el cual continúa su trámite en la actual legislatura y se encamina en defensa del derecho a la vida de los ciudadanos de bien.

Este proyecto de ley “*por medio de la cual se protege la existencia y seguridad del Estado, adicionando cuatro artículos al Título XVII Capítulo II de la Ley 599 de 2000 que tipifican los delitos de incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros,*

*determinando la no excarcelación*” fue presentado por mí hace dos años, surtiendo su trámite constitucional legislativo de aprobación en el Senado y en la Comisión Segunda de la Cámara, habiéndose archivado en la Plenaria de la Cámara por no presencia de los ponentes respectivos el pasado 19 de junio de 2006.

Proyecto de ley que ha sido conjuntamente estructurado con el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y ha contado con el apoyo en su análisis y construcción por parte de mi Consejero Asesor, Coordinador de mi Unidad de Trabajo Legislativo, doctor Luis Fernando Estrada Sanín.

A vuestra consideración, la Exposición de Motivos y el articulado.

Presentado por

*Manuel Ramiro Velásquez Arroyave,*

Senador de la República,

Comisión Segunda de Relaciones Exteriores,

Defensa y Seguridad Nacional y Comercio Exterior.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 1° de agosto de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 46 de 2006 Senado, *por medio de la cual se protege la existencia y seguridad del Estado, adicionando cuatro artículos al Título XVII Capítulo II de la Ley 599 de 2000 que tipifican los delitos de incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros, determinando la no excarcelación,* me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 1° de agosto de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

*Dilian Francisca Toro Torres.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 47 DE 2006 SENADO**

*por medio de la cual se modifica el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992 en cuanto al proceso legislativo ordinario del reglamento del Congreso y se clarifica la presentación de los títulos de los proyectos de ley, determinando la materia a legislar.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 145 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**Artículo 145. Orden en la redacción del proyecto.** En la presentación de todo proyecto debe incluirse: Título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este contenido el Presidente de la respectiva Cámara devolverá el proyecto para su corrección.

**Parágrafo 1°. El título del proyecto siempre indicará el número y el título de la ley que se esté modificando, así como la materia o tema general o específico de que trate.**

**Parágrafo 2°. Al texto de la exposición de motivos y de la ponencia para primero y segundo debate, se integrará como anexo siempre el texto original de la ley que se pretende modificar o adicionar.**

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

A consideración,

*Manuel Ramiro Velásquez Arroyave,*  
Senador de la República,

Comisión Segunda de Relaciones Exteriores,  
Defensa y Seguridad Nacional y Comercio Exterior.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores y Representantes a la Cámara:

Ha hecho costumbre en nuestro proceso legislativo ordinario el enunciar en los títulos de los proyectos que presenta el Gobierno Nacional o los presentados por nuestra iniciativa como congresistas, tan sólo el número y fecha de la ley que se modifica, situación que no orienta para nada el inicio del proceso de estudio y genera un vacío informativo.

Pretende este proyecto de ley lograr que, en el título de cada proyecto, quede claramente establecido *el título con la materia de la ley que se modifica o adiciona* y no que aparezca sólo el número y el año de sanción de la misma, logrando así que el título de cada proyecto *especifique el tema que trata*, para mayor claridad y orientación del ciudadano común.

Se integraría así mismo como anexo, el texto de la ley original que se pretende modificar o adicionar, lo que permitiría al ciudadano común, a los profesionales del derecho, a los mismos Congresistas y a la Rama Judicial, tener mayor conocimiento y comprensión de la acción y del proceso legislativo.

Como ejemplo, utilicemos este mismo proyecto que se estudia. De acuerdo a la costumbre el título del proyecto diría solamente *Por medio de la cual se modifica el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992*, lo que nos obliga a preguntarnos... ¿y de qué trata ese artículo 145 o de que trata la Ley 5ª de 1992? En el mismo ejemplo, aprobada nuestra propuesta, obligaría a que el título del mismo proyecto fuera así: *Por medio de la cual se modifica el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992 en cuanto al proceso legislativo ordinario del reglamento del Congreso y se clarifica la presentación de los títulos de los proyectos, determinando la materia a legislar*".

Estamos seguros que esta mínima reforma a un artículo de nuestro Reglamento del Congreso ayudará al más rápido entendimiento y estudio de los proyectos de ley que se presenten a consideración por parte del Gobierno, de los Congresistas o por acciones populares, logrando además que la opinión pública capte de manera más sencilla las materias o temas sobre las cuales ejercitamos nuestras funciones constitucionales.

Reconocimiento a los aportes en la construcción de este proyecto por parte de mi Asesor Coordinador de mi Unidad de Trabajo Legislativo, doctor Luis Fernando Estrada Sanín.

Integrado como "Anexo Uno" a la presente exposición de motivos, aparece el texto integral de la Ley 5ª de 1992 para su publicación.

En la seguridad de su apoyo al trámite oportuno de esta iniciativa,

*Manuel Ramiro Velásquez Arroyave,*  
Senador de la República,

Comisión Segunda de Relaciones Exteriores,  
Defensa y Seguridad Nacional y Comercio Exterior.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 1º de agosto de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 47 de 2006 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992 en cuanto al proceso legislativo ordinario del reglamento del Congreso y se clarifica la presentación de los títulos de los proyectos de ley, determinando la materia a legislar*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 1º de agosto de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

*Dilian Francisca Toro Torres.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 48 DE 2006 SENADO

*por medio de la cual se desarrolla el numeral 2 del artículo 173 de la Constitución Nacional sobre las atribuciones del Senado de la República para aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la Fuerza Pública, hasta el más alto grado y se determina su procedimiento.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La aprobación o improbación de los ascensos de los Oficiales Generales y Oficiales de Insignia de la Fuerza Pública que corresponde estudiar al Senado de la República, y a la Comisión Segunda, sólo podrá hacerse antes de la ceremonia de imposición de insignias y de ascensos.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, con antelación a la expedición del Decreto de Ascensos, no inferior a 30 días, dará a conocer al Senado el cronograma de ascensos.

Artículo 2°. Las Hojas de Vida de los candidatos a ascenso se presentarán por el Ministro de Defensa para su radicación ante la Secretaría de la Comisión Segunda del Senado, para ser consultadas y analizadas por los Senadores. Cada Hoja de Vida deberá contener como anexo: original vigente del Certificado de Antecedentes Fiscales de la Contraloría así como el de Antecedentes Disciplinarios de la Procuraduría y un certificado de la Rama Judicial de que no existe sentencia ejecutoriada en su contra, especificando la naturaleza de la infracción legal si la hubiere.

Parágrafo 1°. Al momento de la inscripción, el Ministro de Defensa deberá anexar un informe que contenga las razones y argumentos que determinaron por la Junta Asesora de Generales de cada Fuerza y del Gobierno Nacional, la escogencia para el ascenso de cada uno de los Oficiales.

Parágrafo 2°. Para los efectos de las informaciones requeridas en el inciso anterior, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República deberán informar sobre los antecedentes del oficial en trámite de graduación solicitados por el Senado en el término de ocho días hábiles, contados a partir del día en que se radique la solicitud en su respectivo despacho.

Artículo 3°. Recibidas las Hojas de Vida, el Presidente de la Comisión Segunda hará el reparto de estas al Senador o Senadores, quienes las estudiarán y tendrán una entrevista personal con el oficial respectivo, para luego rendir Ponencia.

Artículo 4°. Previo a la discusión y aprobación del informe que debe rendir cada Senador, una vez sea conferido el ascenso mediante Decreto por el Presidente de la República, y con el fin de fortalecer la solemnidad, confianza y respeto nacional al proceso para la aprobación de los ascensos de Oficiales Generales y Oficiales de Insignia de la Fuerza Pública colombiana, la Plenaria del Senado y la Comisión Segunda tendrán una reunión pública según se determine por consenso, con cada uno de los candidatos a ascenso donde cada oficial hará una presentación entre diez y quince minutos, en la cual informará, verbalmente y por escrito, entre otros aspectos:

1. Resumen de su Hoja de Vida.

2. Méritos y argumentos que lo hacen merecedor de su ascenso.

3. Mensaje claro ante la comunidad nacional e internacional de su compromiso por el respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, y expresión de su Compromiso de Honor de respetar estos Derechos, respeto a las Instituciones, a la democracia, a la obediencia y subordinación debida a la jerarquía militar y policial de Mando.

Artículo 5°. Rendido el informe anterior por el oficial candidato al ascenso, y conferido este por Decreto del señor Presidente de la República, el Senador

Ponente presentará por escrito a consideración de la Comisión el informe respectivo que “aprueba o imprueba” el ascenso.

Artículo 6°. Una vez recibidos todos los informes de los Senadores, la Mesa presentará el Informe de Comisión para ser aprobado y darle tránsito, dentro de los ocho días siguientes, a la Plenaria del Senado para su consideración y con el objetivo de ser aprobado por segunda vez. La Presidencia del Senado de la República dará trámite del informe al señor Presidente de la República.

Artículo 7°. Para efectos de pagos de salarios y liquidación de las prestaciones sociales de los oficiales generales y oficiales de insignia de la Fuerza Pública hasta el más alto grado, deberán acreditarse los certificados de aprobación de los ascensos hechos por el Senado de la República en los plazos y términos señalados por esta ley.

Artículo 8°. Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

*Manuel Ramiro Velásquez Arroyave,*  
Senador de la República,  
Comisión de Relaciones Exteriores,  
Defensa y Seguridad Nacional,  
Comercio Exterior y Honores.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores y Representantes a la Cámara:

Por tercera vez presento a consideración el presente proyecto de ley que determina el procedimiento interno que debe cumplirse en el Senado de la República para los ascensos de los Oficiales Generales y Oficiales de Insignia de la Fuerza Pública, hasta el más alto grado.

Hace dos años surtió su trámite legislativo de aprobación en el Senado con ponencias favorables de los Senadores Jesús Angel Carrizosa y Luis Guillermo Vélez. En la Cámara de Representantes se dilató el proceso de aprobación, sin que pudiera haberse dado término de tiempo para la conciliación. Y vuelto a presentar en agosto del 2005, solicité como autor su retiro por falta de tiempo para su aprobación, ante otros proyectos prioritarios.

El texto aprobado entonces por el Senado de la República, a quien le compete de manera directa y exclusiva la aprobación o improbación de los ascensos, es el mismo que dispongo a su consideración, habida cuenta que dicho texto contó con amplios debates a los que concurrieron las opiniones del Ministerio de Defensa y Altos Mandos Militares, así como los valiosísimos aportes de los anteriores Senadores miembros de esta Célula Legislativa.

Por ello, la exposición de motivos recoge en buena parte el texto de ponencia para segundo debate que argumentó debidamente la aprobación que entonces tuvo en la Plenaria del Senado, con el apoyo de la totalidad de los Senadores, sin propuesta de modificación alguna.

En distintos debates celebrados en el seno de la Comisión Segunda se ha puesto de presente la informalidad con la que se ha venido tratando en épocas anteriores, el cumplimiento de la facultad constitucional que tiene el Senado con relación a los ascensos de los altos oficiales y de insignia de la fuerza pública.

En varias ocasiones se precipitan sesiones para cumplir con este requisito, porque las comunicaciones entre el Ministerio de Defensa y la Comisión se han dejado para última hora.

La decadencia de esta práctica ha llevado al ejercicio casi mecánico de la función del Senado, y cuando mejor, a una especie de rito puramente formal que se cubre a “pupitrazo limpio”, si se nos permite apelar a la jerga corriente del Congreso. En otras ocasiones, basta una mera acta que se levanta sobre formatos preconcebidos y, sin exageración alguna, ha habido legislaturas en que la función de la Comisión se limita a un almuerzo con la cúpula de las Fuerzas Armadas con la asistencia de los aspirantes a ascenso. Y en algunas ocasiones, ni se conoció personalmente a quienes se iban a ascender a tan digno rango de Generales de la República.

El numeral II del artículo 173 de la Constitución establece para el Senado de la República la facultad de aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la Fuerza Pública hasta el más alto grado.

Esta facultad tiene una amplia significación en el contexto de la organización democrática del Estado que se basa fundamentalmente en la separación de poderes y en la armónica colaboración de los mismos. Esta es la razón fundamental para que la Carta Política incluya la intervención del Senado en el proceso de ascenso de los altos oficiales de la Fuerza Pública.

En efecto, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional son las expresiones más nítidas y significativas de lo que es el Poder Ejecutivo, por cuanto

en ella reside la capacidad coactiva que garantiza el ordenado ejercicio de la autoridad y la dirección del Estado y sus instituciones. Por esa naturaleza los comandantes de esa Fuerza Pública adquieren especial relevancia dentro del aparato de organización administrativo, ya que en ellos reposan fundamentalmente la seguridad ciudadana y la defensa del Estado.

Por esta razón, las instituciones occidentales nacidas de la concepción demoliberal aconsejan que la Rama Legislativa del Poder Público intervenga en la formación de los cuadros directivos, pero no en función de su atribución de control político que ejerce en cualquier tiempo sobre las diversas actividades del ejecutivo, sino con miras a ampliar la base de decisión para la formación de la dirigencia de la Fuerza Pública.

Las relaciones civiles-militares no pueden estar constreñidas a la simple relación del Jefe de Estado con la cúpula o a través de un Ministerio Civil. Se requiere el concurso de las diversas ramas del poder, porque en esas relaciones va envuelta la delicada tarea de preservar la democracia. Y se hace más importante ese tipo de relaciones cuando se vive una época de conflicto, en la cual son más complejas las relaciones entre el ciudadano común y corriente y su fuerza pública, dada la naturaleza de las nuevas amenazas que el terrorismo trae contra la seguridad, pues frente a ellas se agudiza y se fortalece la fuerza represiva del Estado de un lado, requiriéndose una mayor cooperación de la ciudadanía para luchar contra las graves perturbaciones que trae la violencia, por otro.

El profesor Fernando Cepeda, editor del libro *“Relaciones civiles-militares en tiempo de conflicto armado”*, trae un importante concepto sobre el particular que nos permitimos transcribir por considerarlo de interés:

*“Pero aparte del terrorismo, que en Colombia ha ido adquiriendo características dramáticas, hay otras graves amenazas que no solamente contribuyen a exacerbarlo, tales como el gravísimo problema de las drogas en todas sus dimensiones y su corolario, que se expresa en las diversas formas de crimen organizado, la corrupción, la debilidad del sistema de administración de justicia y, en general, del Estado en todas sus ramas”.*

*“El problema conceptual exige una clarificación sobre la nueva noción de seguridad nacional que está ligada a la nueva noción de soberanía y al nuevo concepto de ‘responsabilidad de proteger’ y al nuevo concepto de ‘seguridad ciudadana’ o de ‘seguridad pública’”.*

*“Y en la perspectiva de las relaciones cívico-militares, hay que clarificar el tema de las relaciones entre la población civil y los militares; entre las autoridades civiles y los militares y entre las otras Ramas del Poder Público, Legislativo y Judicial con los militares. Entre nosotros sería mejor hablar de fuerza pública, que es el concepto constitucional que cubre por igual a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional (artículo 216 de C. N.). La primera, las Fuerzas Militares, tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (artículo 217 de la C. N.); y la Policía Nacional, un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, tiene como fin primordial el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (artículo 218 de la C. N.)”.*

En las anteriores palabras del profesor Cepeda queda consignada la alta sensibilidad y resonancia ciudadana que tienen las funciones encomendadas a las fuerzas militares y de policía. En ellas reside fundamentalmente la principalísima razón de ser del Estado que como sabemos está dirigida a preservar la vida, la libertad y la propiedad de los ciudadanos. Por eso las organizaciones constitucionales son tan celosas en consagrar la participación para la formación de la alta comandancia de la Rama ejecutiva en cuya cabeza está el Jefe de Estado y la Rama legislativa, en cuya base se encuentra la soberanía popular.

La interacción del Gobierno y el Senado de la República en la formación de la alta oficialidad además previene tensiones políticas y conflictos institucionales que en países de desarrollo relativo, pueden constituir amenazas serias contra el ordenamiento democrático.

A manera de ilustración, transcribimos el aparte de una conferencia de *Malcolm Deas, especialista de la Universidad de Oxford*, dictada en el marco de la reunión del *Proyecto Houston* en septiembre de 2002 en Cartagena, reunión en la que tuve el honor de participar, advirtiendo que el texto escogido recoge una charla coloquial tomada directamente de la intervención en la cual se recuerdan algunos momentos de conflicto y algunos procedimientos de las fuerzas militares, en la historia reciente de Colombia:

*“Las relaciones civiles-militares en estas décadas sí tuvieron sus tensiones y episodios; algunos, como la toma del Palacio de Justicia, fueron episodios dramáticos, pero en su totalidad me parece que esas relaciones entre civiles*

y militares no son muy dramáticas. No hay experiencia autoritaria fuerte en este país, cuando uno hace la comparación con tantos otros países de América del Sur y América Central. Hay buenas y malas relaciones en sucesivas administraciones y en sucesivas coyunturas. Si recordamos, rápidamente, los nombres de presidentes: Carlos Lleras, Misael Pastrana, Alfonso López, Julio César Turbay, Belisario Betancur, Virgilio Barco, César Gaviria, recordarán que hay altibajos en la relación, hay armonías y conflictos”.

“Aún, a veces, hay especies de, si se quiere, huelga militar. La frase no es mía. Es una frase sugestiva: Cuando los militares no están contentos con tal línea que un gobierno ha tomado, dicen, bueno, señores civiles, si ustedes piensan que saben manejar estos asuntos mejor hagan sus errores, mientras tanto (como recuerdo, un general me dijo con respecto a un episodio de esos) nosotros vamos a jugar golf. Huelga militar, amenaza de retiros, amenaza de no colaborar. Eso sí existe aquí, de vez en cuando. Pero, insisto, esas relaciones cívico-militares por lo general son poco dramáticas. Tensiones siempre va a haber entre civiles y militares. Siempre hay. Es parte de la vida. Sí, las malas relaciones a veces tienen consecuencias negativas y funestas. Me parece que se pueden correlacionar auges de paramilitarismo con, si se quiere, tiempos de malas relaciones entre militares y civiles. No digo que esos deterioros no importan, pero insisto en mi punto básico: que allá hay, de cierto modo, cosas no tan dramáticas” reafirmaba el experto Malcon Deas.

A decir verdad, en el marco colombiano la civilidad ha sido ampliamente respetada por la Fuerza Pública. En el marco ampliado de Latinoamérica no se da la misma circunstancia. Los antecedentes históricos de la comunidad iberoespañola presenta características muy particulares en el proceso de aclimatación de la democracia. En el subfondo de nuestra cultura, todavía parece yacer un concepto romano del ejercicio del poder y los rezagos coloniales todavía pesan en la conciencia política de los ciudadanos.

El subdesarrollo económico y social en que viven nuestros pueblos los hace muy frágiles en su vida institucional y, por lo tanto, el equilibrio de lo civil y lo militar puede resquebrajarse fácilmente a favor de quienes tienen el control directo de la fuerza. No olvidemos que la historia latinoamericana es pródiga en la relación de este tipo de conflictos. Ante esa inocultable realidad histórica de nuestro continente se hace más relevante el precepto constitucional según el cual, el Senado de la República debe intervenir en la aprobación de los ascensos de la alta oficialidad.

Bajo esta perspectiva, se entiende más claramente que el mandato constitucional del artículo 173 numeral II está consignado solamente para revestir de un ritual protocolario el ascenso de los generales y oficiales de insignia, sino para que el pueblo colombiano, a través del foro más alto de su democracia, el Senado de la República, tome parte en la conformación de la dirigencia de sus cuerpos armados.

A pesar de las grandes mutaciones del derecho constitucional y sus diferentes aplicaciones según los regímenes y las épocas, se ha preservado la idea original de que ***en el Senado de la República se asienta la soberanía nacional y en la Cámara de Representantes la representación de la población. Ahí la razón por la cual se confiera privativamente al Senado la facultad de intervenir en los ascensos militares y a la Cámara la prioridad en los asuntos relativos a la tributación.***

Si el argumento para sustentar el artículo 173 numeral II fuera únicamente el del control político, entonces la intervención no debería ser de una sola de las Cámaras, sino de ambas, amparados en la reglamentación general del funcionamiento de las mismas.

Ahora bien. Se trata de una norma constitucional que busca la armonía de los poderes. En la designación de la alta oficialidad de la Fuerza Pública, es necesario reflexionar sobre cuál es realmente la función que corresponde al Senado en este ejercicio de coordinación con el ejecutivo: Se trata básicamente de que el Senado tenga la oportunidad de manifestarse, desde su origen, sobre cada uno de los altos nombramientos de los oficiales generales y de insignia en el sentido de que los postulantes o los escogidos por el Gobierno, constituyen una garantía para el cabal cumplimiento de la Constitución y las leyes, la organización institucional del Estado, la supervivencia de la democracia y demás valores entendidos en nuestra Carta Política.

Es natural que para que el Senado se forme un criterio sobre la idoneidad del Oficial señalado, se requiere de un procedimiento que incluya informaciones sobre antecedentes fiscales en la Contraloría, antecedentes disciplinarios en la Procuraduría y certificados de la rama judicial sobre aspectos relacionados con existencia o inexistencia y naturaleza de infracciones legales.

El objeto del procedimiento de análisis en el Senado no es el de doblar las funciones que competen a los organismos mencionados, ni tampoco el de refrendar las calificaciones que los organismos superiores otorgan al oficial,

su conocimiento constituye el elemento de juicio que debe tenerse en consideración para poder apreciar en toda su amplitud las características del ciudadano objeto de la graduación y la fiabilidad que pueda tener el pueblo colombiano de él, en el ejercicio de sus funciones.

No dudamos que la “discrecionalidad del Presidente de la República” para decidir los altos ascensos de los oficiales de la Fuerza Pública, está además soportada por informes y argumentos sólidos que han entregado las Juntas de Generales de cada Fuerza al Ministro de Defensa.

No es pues este procedimiento “un examen” para cumplir ante el Senado. Sabemos que para aplicar al ascenso han aprobado en la Escuela Superior de Guerra los Cursos de Altos Estudios Militares, CAEM, y los de Seguridad y Defensa Nacional, Cidenal.

Qué mejor para el país y para nuestras instituciones militares y policiales, para la democracia y *la transparencia de lo público*, que quienes ascienden con todos los méritos profesionales, militares, policiales, morales y éticos, se presenten personalmente ante el Senado y ante el país con todas sus fortalezas para ascender en su carrera.

Este procedimiento propuesto tiene como fin fortalecer la solemnidad, transparencia, confianza y respeto nacional a los soldados y policías de nuestra patria y al control que por mandato constitucional tiene el Senado de la República y su Comisión Segunda, para la aprobación de los ascensos de Oficiales Generales y Oficiales de Insignia de la Fuerza Pública.

Así como la “discrecionalidad” no es discutible, tampoco puede serlo la determinación de un procedimiento transparente que fortalezca una función constitucional que nos obliga a los Senadores de la República.

Nuestro reconocimiento al apoyo profesional e investigativo en la construcción y formulación de este proyecto de ley por parte del Coordinador de mi Unidad Trabajo Legislativo, Consejero Asesor doctor Luis Fernando Estrada Sanín, ex alumno de la Escuela Superior de Guerra del Curso de Altos Estudios en Defensa y Seguridad Nacional, Cidenal.

A vuestra consideración,

*Manuel Ramiro Velásquez Arroyave,*  
Senador de la República,  
Comisión de Relaciones Exteriores,  
Defensa y Seguridad Nacional,  
Comercio Exterior y Honores.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL  
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 1° de agosto de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 48 de 2006 Senado, *por medio de la cual se desarrolla el numeral 2 del artículo 173 de la Constitución Nacional sobre las atribuciones del Senado de la República para aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la Fuerza Pública, hasta el más alto grado y se determina su procedimiento*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA  
Bogotá, D. C., 1° de agosto de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

*Dilian Francisca Toro Torres.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 49 DE 2006 SENADO**

*por la cual se organiza el concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Nacional.*

Doctora

DILIAN FRANCISCA TORO

Presidenta

Senado de la República

Ciudad

Por medio de la presente, presentamos ante la Secretaría General del honorable Senado de la República el Proyecto de ley número 49 de 2006 *“por la cual se organiza el concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Nacional”* en ejercicio de la iniciativa legislativa, para que se surta el trámite correspondiente.

Atentamente,

*Juan Fernando Cristo Bustos,*  
Senador de la República.

*Luis Fernando Duque, Héctor Helí Rojas, Guillermo Gaviria Díaz, Germán Aguirre, Juan Manuel Galán, Luis Fernando Velasco,* siguen firmas ilegibles.

**PROYECTO DE LEY NUMERO 49 DE 2006 SENADO**

*por la cual se organiza el concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Nacional.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto organizar el concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Nacional.

Artículo 2°. *Del organizador del concurso de méritos.* El concurso de méritos será realizado por la Universidad Nacional de Colombia, el cual será público y abierto.

Artículo 3°. *Funciones del organizador del concurso de méritos.* En su condición de organizador del presente concurso de méritos, la Universidad Nacional de Colombia tendrá las siguientes funciones:

1. Remitir la lista de los tres candidatos más calificados a los Presidentes de las Altas Cortes para que de entre estos se designe el Registrador Nacional del Estado Civil.

2. Dictar el reglamento del concurso.

Artículo 4°. *Contenido mínimo del reglamento del concurso.* El reglamento del concurso de méritos se regirá por las siguientes normas básicas:

1. Podrán participar en el concurso todos los ciudadanos colombianos que reúnan los requisitos correspondientes.

2. La convocatoria es norma obligatoria que regula todo el proceso de selección mediante concurso de méritos.

3. Las solicitudes de los aspirantes que no reúnan las calidades señaladas en la convocatoria o que no acrediten el cumplimiento de todos los requisitos en ella exigidos, se rechazarán mediante resolución motivada contra la cual no habrá recurso en la vía gubernativa.

4. El concurso de méritos comprenderá dos etapas sucesivas de selección y de clasificación.

La etapa de selección tiene por objeto la escogencia de los tres candidatos que harán parte de la lista que será entregada a los Presidentes de las Altas Cortes, etapa que estará integrada por el conjunto de pruebas que, con sentido eliminatorio, señale y reglamente la Universidad Nacional de Colombia.

La etapa de clasificación tiene por objetivo establecer el orden en la mencionada lista, el cual se hará en orden descendente, según el mérito de cada concursante elegible.

5. En el reglamento se establecerá el contenido y los procedimientos de cada una de las etapas, y se señalarán los puntajes correspondientes a las diferentes pruebas que conforman la primera de ellas.

Igualmente, señalará los parámetros de análisis de las hojas de vida, antecedentes y experiencia técnico administrativa relacionada de los candidatos

En todo caso, la entrevista que se le haga a cada candidato no tendrá un valor superior al 20% del puntaje total del aspirante.

6. Las pruebas que se apliquen en el concurso y la documentación que constituya el soporte técnico de aquellas, tienen carácter reservado.

Artículo 5°. *Otras calidades de los candidatos.* Además de las calidades dispuestas en el artículo 266 de la Constitución Nacional, los candidatos que remita la Universidad Nacional a los Presidentes de las Altas Cortes deberán pertenecer a partidos políticos distintos de aquellos que respalden la elección del Presidente de la República en el mismo período.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los señores Congresistas,

*Juan Fernando Cristo Bustos,*  
Senador de la República.

*Luis Fernando Duque, Héctor Helí Rojas, Guillermo Gaviria Díaz, Germán Aguirre, Juan Manuel Galán, Luis Fernando Velasco,* siguen firmas ilegibles.

**EXPOSICION DE MOTIVOS****1. Antecedentes**

El Acto Legislativo número 01 de 2003 en su artículo 15 modificó el artículo 266 de la Constitución, el cual quedó en los siguientes términos:

*“Artículo 266. Artículo 266. El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección. (Subrayado fuera de texto).*

*Podrá ser reelegido por una sola vez y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.*

*La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.*

*Parágrafo transitorio. El período de los actuales miembros del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil irá hasta el año 2006. La siguiente elección de unos y otro se hará de conformidad con lo dispuesto en el presente Acto Legislativo”.*

Por su parte, dentro de los numerosos esfuerzos que el Congreso de la República ha hecho para modificar el régimen electoral, se han discutido numerosas propuestas conducentes a reglamentar lo relacionado al mencionado concurso de méritos, las cuales, sin embargo, no se han convertido en ley.

**2. Objetivo del proyecto**

Teniendo en cuenta lo anterior, con en el presente proyecto de ley se pretende reglamentar la anterior disposición constitucional en lo concerniente al concurso de méritos para escoger el Registrador Nacional del Estado Civil.

Esta reglamentación está dirigida a consolidar y fortalecer la independencia y competencia de los Registradores Nacionales, la cual en esencia recoge el consenso que en este sentido existe en el Congreso de la República, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

**3. Explicación del articulado**

El proyecto de ley consta de seis artículos. En el artículo 1° se señala el objeto de la iniciativa, el cual es “organizar el concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Nacional”. En esta disposición constitucional ya se encuentra consignado lo atinente a la elección, período, calidades y funciones del Registrador, por lo cual se considera innecesario repetirlo en esta ley.

El artículo 2° señala que la Universidad Nacional de Colombia es la institución encargada de organizar el mencionado concurso de méritos. Esta institución académica es garantía de independencia y competencia.

En el artículo 3° se consignan las funciones que la Universidad Nacional de Colombia tendrá en su calidad de organizador del concurso de méritos.

El artículo 4° dispone el contenido mínimo que debe tener el reglamento del concurso, cuya elaboración al tenor del artículo anterior está a cargo de dicha universidad. Para la elaboración de este artículo nos basamos en el artículo 164 de la Ley 270 de 1996, disposición que trata lo relacionado al concurso de méritos para acceder a los cargos en la Rama Judicial.

El artículo 5° reza que “además de las calidades dispuestas en el artículo 266 de la Constitución Nacional, los candidatos que remita la Universidad Nacional a los Presidentes de las Altas Cortes deberán pertenecer a partidos políticos distintos de aquellos que respalden la elección del Presidente de la República en el mismo período”.

Por último, en el artículo 6° se señala que la vigencia de la presente ley será a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

*Juan Fernando Cristo Bustos,*  
Senador de la República.

*Luis Fernando Duque, Héctor Helí Rojas, Guillermo Gaviria Díaz, Germán Aguirre, Juan Manuel Galán, Luis Fernando Velasco,* siguen firmas ilegibles.

#### SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 2 del mes de agosto del año 2006 se radicó la plenaria del Senado el Proyecto de ley número 49, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Juan Fernando Cristo* y otros.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

#### SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 2 de agosto de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 49 de 2006 Senado, *por la cual se organiza el concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Nacional*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 2 de agosto de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

*Dilian Francisca Toro Torres.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

## INFORMES DE CONCILIACION

### INFORME DE CONCILIACION AL PROYECTO DE LEY NUMERO 272 DE 2006 SENADO, 213 DE 2005 CAMARA

*por la cual se crean los literales e) y f) y un párrafo del numeral 2 del artículo 5° de la Ley 909 de 2004.*

Bogotá, D. C., 4 de agosto de 2006

Doctores

DILIAN FRANCISCA TORO

Presidenta honorable Senado de la República

ALFREDO CUELLO BAUTE

Presidente honorable Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 272 de 2006 Senado y 213 de 2005 Cámara.

Honorables Congresistas:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos han hecho las Mesas Directivas del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes para conciliar las diferencias entre los textos aprobados por el pleno de la Cámara de Representantes el 9 de mayo de 2006 y el 15 de junio de 2006 por la plenaria del honorable Senado, al Proyecto de ley número 272 de 2006 Senado, 213 de 2005 Cámara, *por la cual se crean los literales e) y f) y un párrafo del numeral 2 del artículo 5° de la Ley 909 de 2004*. El suscrito Senador y Representante a la Cámara se permiten rendir el siguiente informe de conciliación:

- El trámite de la iniciativa está dentro del marco constitucional y legal consagrado en la Carta Política, Ley 5ª de 1992 y Ley 974 de 2005.

- Comparados y estudiados los textos aprobados por las dos Cámaras y luego de discutir cada uno de los artículos de los dos textos, se aprueba por esta comisión acoger íntegramente el texto aprobado en la plenaria del honorable

Senado de la República. Lo anterior en razón a que el último texto determina en forma expresa los cargos que serán de libre nombramiento y remoción y no lo deja a interpretación del nominador como era la anterior versión.

Por lo tanto el texto conciliado quedará así:

### PROYECTO DE LEY NUMERO 272 DE 2006 SENADO, 213 DE 2005 CAMARA

*por la cual se crean los literales e) y f) y un párrafo del numeral 2 del artículo 5° de la Ley 909 de 2004.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adicionar dos literales al numeral 2 del artículo 5° de la Ley 909 de 2004, así:

e) Los empleos que cumplan funciones de asesoría en las Mesas Directivas de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales;

f) Los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, que estén adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los directores de departamento administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, Distritos Especiales, distritos y municipios de categoría especial y primera.

Parágrafo Transitorio. La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá hacer las modificaciones necesarias a la Convocatoria 001 de 2005 con base en la presente ley.

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

Presentado por:

*Jesús A. Bernal Amorocho*, Senador de la República, Conciliador; *Wilson Borja*, Representante a la Cámara, Conciliador.

# OBJECIONES PRESIDENCIALES

## OBJECION PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 22 DE 2004 SENADO, 372 DE 2005 CAMARA

*por la cual se crea el Comité Nacional para Personas con Discapacidad Cognitiva, se dictan normas en materia de protección, prevención, previsión, habilitación, promoción e integración de la población con discapacidad cognitiva, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 30 de junio de 2006

Doctora

CLAUDIA BLUM DE BARBERI

Presidenta Senado de la República

Ciudad

Respetada señora Presidenta:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional, de conformidad con el artículo 166 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley Orgánica 5ª de 1992, se permite devolver por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia el Proyecto de ley número 22 de 2004 Senado, 372 de 2005 Cámara, *por la cual se crea el Comité Nacional para Personas con Discapacidad Cognitiva, se dictan normas en materia de protección, prevención, previsión, habilitación, promoción e integración de la población con discapacidad cognitiva, y se dictan otras disposiciones.*

### 1. Objeciones por inconstitucionalidad

#### 1.1 Comité Nacional para Personas con Discapacidad Cognitiva: Artículos 5°, 6°, 7° y 8° del proyecto de ley

El parágrafo 2° del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, establece que en la administración pública pueden existir otros organismos consultivos o coordinadores para toda la administración o parte de ella, con carácter temporal o permanente y con representación de entidades estatales y eventualmente del sector privado, los cuales deben ser creados por la ley.

La creación de estos órganos corresponde al Congreso, con la iniciativa del Gobierno Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política.

Por consiguiente, se considera que por tratarse de un órgano que por disposición de la Ley 489 de 1988, tiene la característica de ser consultivo o coordinador de determinada política estatal de carácter estructural y estratégico y que hace parte de la estructura de la administración pública debió tener origen e iniciativa del Gobierno.

Por lo anterior, se considera que los artículos 5°, 6°, 7° y 8° del proyecto de ley modifican la estructura de la Administración Nacional por iniciativa parlamentaria, cuando la iniciativa para ejercer tal atribución debe ser de origen gubernamental.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso señalar, que si bien dicho Comité se creó como un organismo asesor del Gobierno Nacional, de carácter y consulta permanente, dentro de sus funciones se determinaron actividades propias de los Ministros que no se pueden enmarcar en las de un organismo asesor o consultor como las señaladas en los numerales 1 a 4 del artículo 7° y las señaladas en el artículo 8° del proyecto de ley. El artículo 208 de la Constitución, establece que le corresponde expresamente a los ministros y directores de departamentos administrativos, “formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley, bajo la dirección del Presidente de la República”. Por lo que una función del Comité sería asesorar a los Ministerios para el diseño de la política.

En cuanto a la función asignada de “Diseñar programas de prevención y de diagnóstico oportuno” es necesario resaltar que, particularmente en el sector salud, existen competencias territoriales institucionales que es preciso respetar. En el caso de la política de salud pública, su formulación es competencia del Ministerio de la Protección Social, y la ejecución y priorización es competencia de las entidades territoriales, para lo cual cuentan con autonomía y recursos. De esta forma recentralizar esta competencia iría en contra de los avances que en descentralización se han dado y las funciones que los agentes en el Sistema General de Seguridad Social deben tener conforme a la Ley 100 de 1993 y la Ley 715 de 2001.

Es importante señalar que de conformidad con lo consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política en la actualidad existe el Comité Consultivo Nacional de las Personas con Limitación creado a instancias de la Ley 361 de

1997, como un organismo asesor institucional, de carácter permanente, donde todos los tipos de discapacidad tienen una representación adecuada incluida la cognitiva.

#### 1.2 Creación del FOSAD, artículos 4° y 22 del proyecto

*El artículo 4° consagra:*

“Créase el Fondo Social para la población con y en situación de Discapacidad, Fosad, como una cuenta especial en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin personería jurídica, ni estructura administrativa, ni planta de personal propia.

Será un fondo de economía mixta y podrá recibir recursos del Presupuesto Nacional, de gobiernos u organismos internacionales, gestionar recursos públicos y privados nacionales e internacionales y recibir donaciones”.

Dadas las condiciones de tipo mixto del Fondo que planta el proyecto, se le asignan funciones para gestionar recursos públicos y privados nacionales e internacionales y recibir donaciones, sin que se le haya asignado personería jurídica para poder gestionar los mismos además de que no le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público gestionar recursos para este tipo de fondos.

#### 1.3 Derechos en salud, artículo 17 del proyecto

Establece como derecho de las personas con discapacidad cognitiva el “recibir de manera gratuita y a perpetuidad asistencia médica y terapéutica por parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud”, y si bien se establece que de acuerdo a su capacidad económica no consulta su efecto sobre la sostenibilidad del sistema, va en contravía de lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política que señala que “La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”. En el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, las personas que pertenecen a los niveles 1 y 2 del Sisbén, beneficiarios del Régimen Subsidiado en salud, recibirán la asistencia necesaria para tal fin.

Cabe señalar que el Gobierno Nacional pretende lograr la cobertura universal en el 2010, lo cual soluciona el problema de las personas pobres en situación de discapacidad no afiliadas hoy al Sistema de Salud. De otra parte, el Acuerdo 244 de 2003 prioriza la selección de las personas con o en situación de discapacidad. En cuanto a los servicios prestados, los Planes Obligatorios de beneficios incluyen la garantía de la prestación de los servicios.

En consecuencia, no está acorde con la perspectiva fiscal dicha propuesta, la cual desconoce los avances que desde el actual sistema se han desarrollado a favor de esta población y desatiende la posibilidad de considerar el análisis de viabilidad de acciones que pueden ser incorporadas a futuro en el plan de beneficios.

#### 1.4 Reserva de plazas y el acceso de las personas con discapacidad al Sistema de Educación Superior artículos 13, 14 y 15 del proyecto de ley

Estos artículos no consideran la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política y ratificada en la Ley 30 de 1992 por la cual se organiza el Servicio Público de la Educación Superior, según el cual las instituciones de Educación Superior son libres de darse y modificar sus estatutos.

El artículo 15 del proyecto, que establece funciones para los docentes de personas en situación de discapacidad, es pertinente mencionar que el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación han coordinado esfuerzos para atender a los estudiantes que presenten discapacidad cognitivas severas. Las Secretarías estiman la demanda real de estudiantes que presenten este tipo de características para que el Ministerio brinde de manera oportuna los apoyos pedagógicos necesarios dentro de los que se incluye la capacitación de los docentes.

#### 1.5 Derecho al trabajo, artículo 20

Se propone garantizar el acceso a los cargos públicos al igual que en las empresas del sector privado a los discapacitados cognitivos que reúnan las condiciones mínimas de acceso, en “un porcentaje del 2% de la nómina establecida”. Esta norma afecta el principio de igualdad en atención a que el país tiene un conjunto de población vulnerable, en diversos sentidos, que también tiene derecho de tener acceso al trabajo y a la seguridad social, entre otros. Para esto, el Gobierno Nacional creó programas dirigidos a atender a este grupo de población, los cuales se van focalizando cada vez más. Sin embargo,

una política que busque obligar a las empresas a contratar el 2% de la nómina a individuos con discapacidad cognitiva genera una preferencia a un subgrupo poblacional del conjunto vulnerable. Por otro lado, es importante recordar que en Colombia la empresa toma la decisión de contratar a las personas y con esto se estaría desestimulando la creación de empleo, la creación de empresas, el aumento de la informalidad y un clima perverso para la inversión, entre otros. Por el contrario, lo que se debe hacer es crear estímulos necesarios para facilitar que las empresas vinculen a la población con discapacidad, mas no imponerlo. De igual manera, se debe fomentar el reconocimiento de las destrezas, habilidades y aportes realizados por estas personas en el lugar de trabajo y en el mercado laboral.

**1.6 Artículo 24 del proyecto de ley**

Es violatorio del artículo 287 de la Constitución Política en cuanto establece que toda persona con certificado de discapacidad cognitiva, expedido por un profesional capacitado y debidamente acreditado para ejercer su profesión en Colombia tendrá derecho a un descuento de hasta el 50% sobre el valor de la entrada a los espectáculos culturales y deportivos organizados y auspiciados por los entes deportivos, departamentales y municipales. De esta manera iría en contravía de la autonomía de las entidades territoriales.

Respetuosamente llamamos la atención que el Instituto Nacional de Cultura a que hace referencia la citada norma, no existe dentro de la estructura del Estado.

**1.7 Artículo 25 del proyecto de ley**

En cuanto a la facultad que este artículo otorga al Gobierno Nacional para reglamentar exenciones e incentivos tributarios por la compra e importación de equipos y medicamentos con destino a la población con discapacidad cognitiva, teniendo en cuenta que el proyecto de ley es de iniciativa parlamentaria y que no ha sido coadyuvado por el Gobierno Nacional, para la presentación de iniciativas legislativas en materia de exenciones tributarias, esta disposición contraría claramente la Constitución Política, pues desconoce la facultad Exclusiva del Gobierno para la presentación de iniciativas legislativas en materia de exenciones tributarias de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política.

De otra parte, las disposiciones tributarias previstas contravienen el principio de legalidad del tributo contenido en el artículo 338 de la Constitución Política, pues al legislador compete en forma exclusiva e indelegable la determinación de los elementos que configuran no solo los tributos, sino las exenciones de los mismos, tal como lo ha considerado la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-992 de 2001.

**1.8. Discriminación**

El principio de igualdad establecido en la Constitución de 1991 hace referencia a la población con discapacidad en los siguientes términos:

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que requieran igualdad real y efectiva, adoptando medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Por lo anterior, no se deben establecer discriminaciones en el contexto de la misma población, en detrimento de los derechos de algunas personas con discapacidad quizás en inferiores condiciones de marginalidad y mucho menos con la creación de un Fondo Especial para esta población.

Según la Corte Constitucional el principio denominado de igual consideración significa que una medida adoptada por la administración en la definición de políticas sociales, culturales o económicas, será considerada como violatoria del principio de igualdad cuando se excluyera o pasara por alto alguno de los grupos de posibles beneficiarios.

En este caso, es claro que el proyecto de ley, consagra unas prerrogativas para las personas en situación de discapacidad cognitiva, dejando por fuera al resto de personas con otro tipo de discapacidad, rompiéndose claramente el principio de igual consideración.

El articulado del proyecto se aplica a un solo grupo de la discapacidad desvirtuando los desarrollos que a nivel de los servicios orientados a esta población se han logrado en el orden regional y nacional rompiendo los principios de igualdad y equidad establecidos en la Constitución Política.

**2. Razones de inconveniencia**

En lo que respecta a la definición del “retardo mental”, es importante anotar que el proyecto es limitativo en cuanto utiliza la escala de clasificación para medir el coeficiente intelectual de las personas. En este caso es necesario tener en cuenta que la discapacidad cognitiva, va mucho más allá de las dificultades de aprendizaje, articulándose a los procesos de socialización, de comunicación, respuesta a órdenes, de desarrollo motor de los individuos que involucra la capacidad de desempeñar trabajos no calificados o semicalificados, entre otros, que varían de acuerdo al nivel o grado de discapacidad.

Frente a la educación para personas con limitaciones físicas, sensoriales, cognitivas, emocionales o con capacidades intelectuales excepcionales, esta hace parte integrante del servicio público educativo, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley 115 de 1994, los artículos 47, 48 y 49 de la mencionada ley se refieren al apoyo y fomento, aulas especializadas y a los alumnos con capacidades excepcionales. Estos artículos fueron reglamentados por el Decreto 2082 de 1996, que trata sobre educación de personas con limitaciones o con discapacidad excepcionales.

Así mismo el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con el Decreto 2230 de 2003, contempla entre sus objetivos la atención de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad con criterios de acceso equitativo, permanencia y equiparación de oportunidades, entre otros. Dados estos antecedentes, lo que el texto propone en su artículo 11, al asignar al Ministerio de Educación la función de “establecer políticas, estrategias y normas para fortalecer la educación de los discapacitados cognitivos” y el numeral 12, que reclama el derecho a la educación de las personas con discapacidad; ya se encuentran debidamente reglamentados.

En lo que se refiere a los artículos 23 y 24 del proyecto de ley que hablan de la recreación y el deporte, cabe mencionar que la Ley 361 de 1997, consagra en sus artículos 14, 35, 39, 40 y 41 la promoción, realización y financiación de eventos deportivos, entre otros, para la población limitada física, sensorial y síquicamente. Adicionalmente, es necesario mencionar la Ley 582 de 2000, por la cual se define el deporte asociado de personas con limitaciones físicas, mentales o sensoriales, permite la creación de los Juegos Paralímpicos Nacionales. Por lo tanto, es claro que las propuestas realizadas ya han sido materia de legislación.

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Alberto Carrasquilla Barrera.*

El Ministro de la Protección Social,

*Diego Palacio Betancourt.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 277 - Miércoles 9 de agosto de 2006  
SENADO DE LA REPUBLICA

	<b>Págs.</b>
<b>PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO</b>	
Proyecto de Acto legislativo número 4 de 2006 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, agregando al contenido de los Planes Nacionales y Territoriales de Desarrollo orientaciones y estrategias específicas de lucha contra la Pobreza. ....	1
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	
Proyecto de ley número 46 de 2006 Senado, por medio de la cual se protege la existencia y seguridad del Estado, adicionando cuatro artículos al Título XVII Capítulo II de la Ley 599 de 2000 que tipifican los delitos de incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión y ingreso ilegal al país de extranjeros, determinando la no excarcelación. ....	5
Proyecto de ley número 47 de 2006 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992 en cuanto al proceso legislativo ordinario del reglamento del Congreso y se clarifica la presentación de los títulos de los proyectos de ley, determinando la materia a legislar. ....	9
Proyecto de ley número 48 de 2006 Senado, por medio de la cual se desarrolla el numeral 2 del artículo 173 de la Constitución Nacional sobre las atribuciones del Senado de la República para aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la Fuerza Pública, hasta el más alto grado y se determina su procedimiento. ....	10
Proyecto de ley número 49 de 2006 Senado, por la cual se organiza el concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Nacional. ....	13
<b>INFORMES DE CONCILIACION</b>	
Informe de conciliación al Proyecto de ley número 272 de 2006 Senado, 213 de 2005 Cámara, por la cual se crean los literales e) y f) y un párrafo del numeral 2 del artículo 5º de la Ley 909 de 2004. ....	14
<b>OBJECIONES PRESIDENCIALES</b>	
Objeción presidencial al Proyecto de ley número 22 de 2004 Senado, 372 de 2005 Cámara, por la cual se crea el Comité Nacional para Personas con Discapacidad Cognitiva, se dictan normas en materia de protección, prevención, previsión, habilitación, promoción e integración de la población con discapacidad cognitiva, y se dictan otras disposiciones. ....	15