



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - Nº 458

Bogotá, D. C., miércoles 19 de septiembre de 2007

EDICION DE 12 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

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 04 DE 2007 SENADO

por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.

Bogotá, D.C., septiembre 11 de 2007

Doctor

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVEZ

Vicepresidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la Ley 5ª de 1992, y por encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera de esta Cámara, pasamos a rendir ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2007 Senado, *por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política*, en los siguientes términos:

I. Antecedentes

En uso de la iniciativa gubernamental de reforma constitucional señalada en el artículo 375 de la Constitución Política, el señor Ministro del Interior y Justicia, doctor Carlos Holguín Sardi, y el señor Ministro de la Protección Social, Diego Palacios Betancourt, radicaron el proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2007 Senado.

La presidencia de la Comisión designó como ponentes a los honorable Senadores *Juan Carlos Vélez Uribe* (coordinador), *Armando Benedetti Villaneda*, *Eduardo Enriquez Maya*, *Héctor Helí Rojas Jiménez*, *Javier Cáceres Leal*, *Parmenio Cuéllar Bastidas*, *Oscar Darío Pérez Pineda* y *Samuel Arrieta Buelvas*.

II. Objeto del Proyecto

El proyecto tiene como objeto modificar el artículo 49 de la Constitución Política, en los siguientes términos: "Con fines resocializadores y rehabilitadores, la ley podrá establecer sanciones no privativas de la libertad a quienes porten o consuman en lugares públicos sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso personal. Así mismo, el Estado dedicará especial atención al adicto y a la familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos. En ningún caso la sanción aplicable constituirá antecedente penal".

III. Consideraciones

Estado social de derecho y dignidad humana

El Estado Colombiano se definió a sí mismo como Estado Social de Derecho, fundado sobre el respeto a la dignidad humana. Esta determinación del pacto constitucional consistente en que se definiera que la dignidad humana se convertía en la estructura básica sobre la que se edifica el andamiaje normativo del Estado, tiene importancia máxima en la creación y aplicación del Derecho.

Ello significa que en todos los estadios de creación jurídica inferiores al poder constituyente primigenio, habrá de tenerse en cuenta esta disposición, así es que al constituyente

derivado, al legislador, al funcionario judicial y administrativo en todas sus decisiones le es exigible atender al concepto constitucional de dignidad humana.

El papel del concepto de dignidad humana ha sido examinado por la Corte Constitucional, Sentencia C- 355 de 2006, en los siguientes términos:

"...Desde estos diversos planos la dignidad humana juega un papel conformador del ordenamiento jurídico. En relación con el plano valorativo o axiológico, esta Corporación ha sostenido reiteradamente que la dignidad humana es el principio fundante del ordenamiento jurídico y constituye el presupuesto esencial de la consagración y efectividad de todo el sistema de derechos y garantías de la Constitución. Así mismo ha sostenido que la dignidad humana constituye la base axiológica de la Carta, de la cual se derivan derechos fundamentales de las personas naturales, fundamento y pilar ético del ordenamiento jurídico. De esta múltiple caracterización ha deducido la Corte Constitucional que *"la dignidad humana caracteriza de manera definitoria al Estado colombiano como conjunto de instituciones jurídicas"*.

Frente al concepto de Dignidad Humana, ha expresado el Tribunal Constitucional Colombiano:

"...La Carta Política reconoce el derecho inalienable de todo ser humano a la dignidad, entendida como autonomía o posibilidad de diseñar un plan y de determinarse según sus características -"vivir como quiera"-, al punto de constituirse en el pilar esencial en la relación "Estado-Persona privada de la libertad, de acuerdo con el artículo 5º de la Constitución Política, los tratados internacionales y la jurisprudencia constitucional..."¹ (subrayado no original).

El derecho a la autonomía personal, sólo limitado por el interés superior de la infancia

La dignidad humana está íntimamente relacionada con el derecho fundamental a la autonomía personal, tal referencia se ciñe al entender que el hombre es un fin en sí mismo, es decir, no es un medio para realizar los ideales de los demás, por muy loables o heroicos que estos sean.

La capacidad para autodireccionar la existencia propia, en términos kantianos, para ejercer las facultades propias de la mayoría de edad, implica un deber de acompañamiento del Estado, si así lo desea el ciudadano, o *contrario sensu*, la obligación de abstenerse debe el Estado respetar el núcleo esencial decisional de los ciudadanos.

Por tal motivo, se entiende que es una garantía inalienable que las personas resuelvan sus asuntos conforme lo inspiren sus propias creencias y convicciones, claro está dentro de los límites que imponen el orden jurídico y los derechos de los demás.

El ordenamiento constitucional colocó como límite a la autodeterminación personal, el postulado contenido en su artículo 44, a cuyo tenor:

"Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás..."

Tal preponderancia de los derechos de los niños sobre los demás derechos, aplicada en el caso que se examina, ha sido definida dentro de la ley 1153 de 2007, según la cual se convierte en contravención, el porte y consumo de dosis mínima de alucinógenos, en las siguientes circunstancias:

- Cuando el consumo se realiza en presencia de menores de edad.

¹ Sentencia T-1259 de 2005.

- Cuando el consumo o porte se realiza en establecimientos educativos o en lugares aledaños a los mismos o en el domicilio de menores.

- Cuando en presencia de menores de edad se realice en lugar público o abierto al público o en establecimiento comercial de esparcimiento, se autoriza a las autoridades de Policía proceder inmediatamente a retirar del lugar de los hechos al infractor y a decomisar la sustancia alucinógena.

- Se estipula que la omisión o la tardanza en el cumplimiento de tal deber por parte de los miembros de la policía serán sancionadas con la destitución del empleo.

Esta autorización legal se realiza toda vez que conforme al plenum constitucional los derechos de los niños prevalecen sobre los demás, y estando estos en una verdadera minoría de edad (en gran parte, inclusive, en términos kantianos) es exigible de los ciudadanos limitaciones a sus derechos a la autonomía personal, precisamente, para un óptimo desarrollo de la autonomía en cimiento de los niños.

El procedimiento para resolver acerca de la responsabilidad contravencional de los inculpados es el normado por el Título III de la citada Ley 1153 de 2007, es necesario avisar que es un procedimiento eminentemente oral.

El derecho penal como última ratio

El derecho penal como instrumento del poder coactivo y sancionador del Estado, ha sido entendido como la *ultima ratio*, es decir, como el mecanismo protector del Derecho sólo imponible en los casos en que se lesione gravemente los bienes jurídicos de la mayor relevancia.

Efectivamente, el Derecho en sentido general, se puede observar como un esquema de protección al pacto social de convivencia humana, expresable a través de normas investidas de coactividad superiores a la voluntad de quien se sustraiga de su acatamiento.

En efecto, las normas contentivas del Derecho Laboral, Penal, Civil, Familia, Agrario, Administrativo buscan regular las relaciones humanas de ese carácter. Teniendo un grado de imperatividad que coacciona al asociado a su cumplimiento. Dejando al Derecho Penal, solo regular los asuntos de prístina importancia.

Así es que cuando se incumple un contrato civil, se deja al Derecho Civil que a través de las reglas sustantivas y adjetivas que componen el mismo, sea posible subsanar el quebrantamiento de las cláusulas contractuales. Contrario sensu, si el incumplimiento radica en que por medio de artificios o engaños se indujo en error a alguien sobre el objeto del contrato, la materia deja de ser meramente civil y pasar a estar bajo la tutela del Derecho Penal.

Dada la circunstancia que son las normas penales aquellas que limitan en mayor sentido la libertad de los asociados, el ordenamiento jurídico prevé que sólo el Legislador ordinario es el encargado de expedir esas normas. Sin embargo, tal facultad no es ilimitada u omnimoda, sino que se encuentra circunscrita en el campo de acción permitido por el bloque de constitucionalidad.

Este pensamiento lo podemos observar en la Sentencia C-939 de 2002, en los siguientes términos:

“6. En suma, al igual que ocurre con el resto de competencias estatales, el ejercicio del poder punitivo está sujeto a restricciones constitucionales, tanto en lo que respecta a la tipificación como a la sanción. No podrán tipificarse conductas que desconozcan los derechos fundamentales, que no resulten idóneas para proteger bienes constitucionales o que resulten desproporcionadas o irrazonables. Lo mismo puede predicarse de las sanciones. Estas restricciones, como se indicó antes, operan frente a toda decisión estatal en materia punitiva...”

Según lo anterior, las mayores limitaciones que encuentra el legislador para determinar una conducta humana constituye delito son las siguientes:

- Que la conducta tipificada desconozca un derecho fundamental.
- Que la medida penal no resulte idónea para proteger bienes constitucionales.
- Que la medida es irrazonable o desproporcionada para el fin buscado.

Además, es menester traer a colación lo sustentado por el senador Jesús Ignacio García Valencia en el sentido de que la conducta que se tipificaría adolecería de uno de los elementos esenciales del injusto penal, cual es la culpabilidad, toda vez que quien consume drogas no lo haría por un acto volitivo, sino presionado internamente por la adicción que le doblega su capacidad de decidir, por lo tanto, sería inane este proceder del Estado.

La autorización constitucional al legislador que se pretende en el proyecto, para establecer pena no privativa de la libertad al hecho de portar y consumir en lugares públicos sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso personal no es conveniente a la luz del texto constitucional como un texto armónico.

Como se dijo anteriormente, el legislador ordinario está limitado para tipificar conductas penales que sean irrazonables o desproporcionadas para el fin buscado.

En el texto de la exposición de motivos es observable el fin que busca el mismo, en los siguientes términos:

“Dado que en la mayoría de los casos el consumo y porte de dichas sustancias producen graves efectos, particularmente en la salud y con efectos muy dañinos cuando su consumo se hace en lugares públicos, el Gobierno considera necesario elevar a canon constitucional la facultad del legislador para establecer sanciones no privativas de la libertad a quienes incurran en dicha conducta, cuando ella resulte aconsejable para garantizar los derechos individuales y colectivos...” (Texto no original)

Se busca garantizar los derechos individuales y colectivos mediante la penalización (sin privación de la libertad) de quienes consuman o porten dosis mínima en las circuns-

tancias anotadas, este es el fin que inspiraría la norma que expediría *a posteriori* el legislador ordinario.

Esta norma sería contraria a la dignidad humana como base fundamental del Estado Social de Derecho colombiano, así como a los derechos fundamentales a la autodeterminación y al libre desarrollo de la personalidad.

Sólo es aceptable como fin el limitar estas garantías, en aras del imperio de los derechos prístinos de los menores, hecho que ya está penalizado (en grado de contravención) en la precitada Ley 745 de 2002.

Por otra parte, es menester aclarar que el drogadicto no es visto ni en el sistema jurídico internacional, ni en el nacional, como un delincuente *stricto sensu*. Más bien, y como ha sido expresado por Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas, es una víctima.

Según el artículo segundo de la Constitución establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Si lo que se quiere es constitucionalizar una política estatal de ejecución en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas y en favor de la recuperación de los adictos, cabe decir que esta norma ya existe tácitamente en el texto constitucional, pues, es esta misma norma la que coloca en cabeza de los agentes del Estado la protección de los bienes fundamentales de las personas, protección que obviamente, también se dirige frente al flagelo de la droga.

La lucha contra las drogas implica una política pública bipolar: aplicación del poder punitivo del Estado contra los narcotraficantes y apoyo asistencial a los adictos.

La lucha contra las drogas implica una acción del Estado que se dirige en dos frentes: la aplicación del poder coercitivo para eliminar la producción y tráfico de alucinógenos, así como el apoyo asistencial a quienes se encuentran bajo el mundo de las drogas, y campañas de prevención para evitar que nuevas personas caigan en esta condición.

Desde 2001, la producción de cocaína en Colombia ha disminuido en un 22%; las capturas de envíos de cocaína hacia los Estados Unidos se han aumentado en las dos terceras partes, llegando a la suma de 178 toneladas métricas en 2006.

El cultivo de coca se ha disminuido en un 33% de pasar de 169.800 hectáreas en 2004 a 114.100 hectáreas en 2006.

Los anteriores resultados muestran que se han dado pasos importantes en la lucha contra el tráfico y producción de droga, pero aún falta por hacer.

No se pueden direccionar equivocadamente esfuerzos en esta lucha, pues lo que necesariamente se invertirá en la represión penal del consumo significará menos en la guerra contra este fenómeno.

La Organización de las Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, ha mencionado:

“Cada dólar invertido en tratamiento genera una reducción de cuatro a siete dólares del costo de la delincuencia relacionada con las drogas, la justicia penal y los hurtos...” Manual sobre el Tratamiento del Abuso de Drogas.

La represión como mecanismo de lucha contra las drogas ha mostrado fracaso en legislaciones foráneas.

La Senadora Gina Parody D'Echeona en el marco del debate de Proyecto de Acto Legislativo número 22 de 2007 Senado, *por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política*, examinado en la Legislatura anterior, expresó argumentos que se acogen en este Informe de Ponencia, que pasan a reseñarse.

En el debate planteado se ha dicho que los países donde más se consumen drogas como España y los Estados Unidos, se ha disminuido el consumo gracias a las normas sancionatorias que tienen estos países al porte y consumo de sustancias psicoactivas.

Y aunque es verdad que son dos de los países más consumidores de drogas y que tienen las legislaciones más condenatorias al porte y consumo de drogas, también es verdad que esta legislación ya existía desde los noventa, época donde estos países y en general toda Europa sufrieron un altísimo crecimiento en el consumo de todo tipo de drogas; y solamente en los últimos años se ha empezado a estabilizar el consumo, sin mostrar todavía una reducción significativa, por lo tanto no se puede hacer una relación directa entre la legislación y la reciente reducción del consumo del droga.

Por el contrario, la estabilización del consumo de droga sí se puede relacionar con todas las políticas preventivas que se empezaron a ejercer desde el 2004, año desde el cual se ve una leve tendencia a la baja del consumo de todo tipo de drogas.

España

Con la Ley 3ª de 1996 se estableció como infracción grave el consumo ilegal o tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en locales o establecimientos públicos. Y las sanciones por tenencia de droga van desde 300 y 30.000 euros.

Se dieron los siguientes resultados:

- El consumo de cannabis pasó del 14,5% de la población de 15 a 64 años en 1995 a 29% en el 2003

- El consumo de cocaína pasó de 3,4% en 1995 a 5,9% en 2003

- El consumo de éxtasis pasó de 2% en 1995 a 4,6% en 2003.

A pesar de lo anterior en el año 2004, ocurrieron varios cambios legales en pro de la prevención que redujeron el consumo.

– El Decreto real 1774 de 2004 desarrolló provisiones legales con fines terapéuticos para atender los problemas de menores que muestren adicción al alcohol, a los narcóticos y a todo tipo de sustancias psicoactivas.

– El artículo 13 del Decreto Real 1555 de 2004 establece poderes jurisdiccionales para la formulación por parte del Gobierno del Plan Nacional de Drogas, bajo la Secretaría General de Salud.

– Lo más importante que ha sido aprobado es la segunda modificación a la Ley 7ª de 2004, en la cual se establece un periodo de 5 años para evaluar cada plan de prevención en cada región del país.

Sobre el área de prevención, todas las políticas de cada región tienden a centrarse en los colegios y en las familias.

– Pese a un aumento general en el Consumo de drogas en toda Europa, en España se ha estabilizado

– Mientras el consumo de cannabis de la población entre 15 y 34 años pasó del 12,5% en 1995 a 20% en el 2003, para el año 2005 se encuentra en 19%.

– Mientras el consumo de cocaína de la población entre 15 y 34 años pasó del 3,5% en 1995 a 4,8% en el 2003, se ha mantenido constante hasta el 2005.

Estados Unidos

Desde la época del Presidente Ragan y hasta la actualidad tanto el consumo, la producción y el tráfico están penalizados en Estados Unidos. Las sentencias varían dependiendo del Estado.

En Estados Unidos las cifras muestran tres cosas ciertas según el último informe del Instituto para el Análisis de la Defensa (IDA), y datos de la Casa Blanca:

- El precio de la cocaína ha bajado 36% en los últimos años
- La pureza del alcaloide ha aumentado
- Las restricciones a la entrada de este tipo de sustancias es cada vez mayor.

Los dos últimos puntos significan un mayor costo en su producción, lo cual se reflejaría en un mayor precio; pero como los datos muestran una reducción considerable del precio, la única conclusión posible es que tengan que vender mucha más cantidad en las calles, para que “el aumento de los costos” no les afecte significativamente la utilidad que obtienen los productores.

Lo anterior significa, por tanto, que este aumento de la cantidad ofrecida ha encontrado un mercado disponible, en otras palabras, un aumento del consumo de cocaína.

Otro ejemplo fue el expresado por el senador Samuel Arrieta Buelvas en la discusión del proyecto la situación que vivieron los Estados Unidos de América cuando se reformó la Constitución para prohibir el expendio de bebidas alcohólicas, lo que implicó el aumento del precio del alcohol así como las mafias. El pueblo norteamericano tuvo que abolir la reforma y legalizar nuevamente el alcohol.

Una política que vaya en función de castigar más el consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, no solamente aumentaría más el consumo, sino también haría más lucrativo este mercado. Colombia pasó de ser un país estrictamente productor, a convertirse en un país productor y consumidor a la vez, por lo que mayores sanciones harían más lucrativo este mercado en el país incentivando a los productores a producir una mayor cantidad de drogas, sin importar el aumento del riesgo de ser aprehendidos por las autoridades, debido al nivel de desarrollo de este mercado, lo cual se vería reflejado en un aumento de drogas en las calles y por lo tanto un mayor riesgo de aumento del consumo de los jóvenes.

En cambio, se debería procurar por una política de prevención centrada en la educación sobre las drogas para jóvenes, ya que es necesario entender que es inevitable que los jóvenes tengan acceso a las drogas, y por ello debemos procurar que cuando ocurra ese momento los jóvenes tomen la mejor decisión.

La Teoría Económica prueba la inconveniencia del proyecto

El término elasticidad precio demanda es muy propio de la Microeconomía, mide el grado en que la cantidad demandada responde a las variaciones del precio de mercado.

El proyecto *sub exámine* impactará en el precio de la droga, pues, al penalizarse el solo porte y uso de la dosis mínima, en lugares públicos, evidentemente se aumentará el precio pagado por los psicotrópicos debido a la evidente dificultad de su expendio.

Los objetos a consumir, de acuerdo al grado de sensibilidad frente a variaciones en su precio, pueden ser:

- Elásticos. Si una pequeña variación provoca graves cambios en la cantidad demandada.
- Inelásticos. Si la demanda del objeto es poco sensible a la variación de precios.
- Elásticos Unitarios. Si varía proporcionalmente la demanda a los precios.

Los objetos por consumir tienen una naturaleza elástica, inelástica o elástica unitaria, de acuerdo a diferentes factores; enumeramos los más importantes:

1. **Grado de necesidad del bien:** Si el bien es de primera necesidad la demanda es inelástica, se adquiere sea cual sea el precio; en cambio, si el bien no tiene la categoría de necesario, la demanda será elástica ya que si el precio aumenta un poco muchos consumidores podrán prescindir de él.

2. **Existencia de bienes sustitutos.** Si existen buenos sustitutos la demanda del bien será muy elástica.

3. **Importancia del bien en términos de coste.** Si el gasto en ese bien supone un porcentaje muy pequeño de la renta de los individuos, su demanda será inelástica. Por ejemplo, el lápiz. Las variaciones en su precio influyen muy poco en las decisiones de los consumidores que desean adquirirlos.

Frente al consumidor habitual de alucinógenos, de forma intuitiva, afirmamos que estos objetos muestran una inelasticidad precio-demanda, pues, dado su poder adictivo se convierten en necesarios para quien los utiliza, por lo que una variación de los precios no tendrá el poder disuasivo para limitar su uso.

Además, no existen “sustitutos” reales para ellos.

Si bien la importancia en términos de coste pueden ser de mayor o menor grado para el consumidor, la realidad nos muestra que las personas drogadictas renuncian a sus bienes materiales con el solo fin de consumir.

Lo anterior evidencia que la expedición de la reforma constitucional en estudio, significará un aumento considerable de los precios de los alucinógenos, sin que tenga ello como consecuencia una disminución significativa de su consumo.

Tal hecho sólo beneficiará a los narcotraficantes quienes, por cuenta del propio Estado, verán aumentadas sus utilidades, con el pecaminoso efecto de que, al dirigirse recursos contra su contención al servicio de la persecución penal de los consumidores, ellos tendrán mayor poder económico para ensanchar ese negocio ilícito.

En los anteriores términos, solicitamos se archive el Proyecto de acto legislativo número 04 de 2007 Senado.

IV. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República ARCHIVAR el Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2007 Senado, *por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.*

De los honorables Congresistas,

Senadores,

Armando Benedetti Villaneda, Héctor Helí Rojas Jiménez, Parmenio Cuéllar Bastidas, Samuel Arrieta Buelvas

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 09 DE 2007 SENADO

por la cual se modifica el artículo 4º del Decreto-ley 2272 de 1991.

Honorable Senador

JOSE DAVID NAME CARDOZO

Presidente Comisión Quinta

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente y demás Senadores:

Por medio de la presente, muy comedidamente nos permitimos rendir ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley 09 de 2007 Senado, *por la cual se modifica el artículo 4º del Decreto-ley 2272 de 1991*, encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Quinta, y que fuera presentado en esta legislatura por el señor Ministro de Minas y Energía, doctor Hernán Martínez Torres.

1. Contenido y alcance del proyecto

El Proyecto de Ley objeto de la presente ponencia tiene como fin permitir la importación de Metanol por el puerto de Santa Marta con el propósito de atender la demanda doméstica de biodiésel a partir del año 2008.

La iniciativa consta de dos (2) artículos, con la cual se adiciona un inciso al Decreto-ley 2272 de 1991, que convirtió en legislación permanente a los Decretos Legislativos 1146 de 1990 y 1813 del mismo año, quienes contenían unas medidas tendientes a prevenir la utilización e introducción, directa o indirecta, de bienes industriales que podían ser sujetos al uso por parte del narcotráfico, entre los que se encuentra el Metanol, también conocido como Alcohol Metílico o Alcohol de Madera.

2. Conveniencia e importancia del proyecto

Antecedentes Normativos

Desde el año de 1990 el país ha restringido el transporte, tránsito, arribo, introducción o almacenamiento de ciertos bienes o productos que podían ser utilizados para el procesamiento, fabricación o transformación de narcóticos, y de esta manera restringir cualquier modalidad delictiva o criminal por parte de carteles de la droga, que afectan el orden público constitucional, la estabilidad institucional del país y la seguridad social.

Es por ello que el Gobierno Nacional, a través del Decreto Legislativo 1146 de mayo 31 de 1990, estableció una normatividad especial, a fin de detener la acción nociva y los terribles efectos sociales generados por el narcotráfico. En este acto administrativo, fruto del Estado de Sitio declarado por parte del Decreto 1038 de 1984, se estableció una prohibición al transporte, tránsito, arribo, introducción o almacenamiento de algunos bienes o productos, entre ellos: Acetona (2-propanona; Dimetil-Cetona), Acido Clorhídrico, Eter Etilico (Eter Sulfúrico, Oxido de Etilo, Dietílico), Cloroformo (Triclorometano), Acido Sulfúrico, Amoníaco (Amonio Hidróxido), Permanganato de Potasio, Carbonatos de Sodio, Metil Etil Cetona (2-Butanona, MEK), Disolvente Alifático Número 1, Disolvente Alifático Número 2, Thinner, Acetato de Etilo, Metano o Alcohol Metílico, Acetato de Butilo, Diacetona Alcohol (Pyranon), Hexano, Alcohol Butílico (1-Butanol; Butil Alcohol; Propil Carbinol) y Butanol.

El Decreto 1146 de 1990, a su vez, plantea que algunos de estos bienes son necesarios para la fabricación de otros productos enteramente lícitos, y de la misma manera pudiendo ejercer un control efectivo a su uso y disposición, exceptuó su prohibición respecto a su entrada al país por las zonas francas comerciales, siempre y cuando estas sustancias fueran descargadas con la debida autorización de desembarque, firmado con el visto bueno de la Policía Antinarcóticos, expedido con una antelación no inferior a 48 horas¹. Para este permiso debe mediar un informe por parte del Operador, tanto del Puerto como del lugar hacia donde se almacenará o dispondrá el producto. Las zonas francas autorizadas por el referido Decreto fueron las aduanas de Barranquilla, Bogotá, Buenaventura y Cartagena.

Para lograr efectivamente las disposiciones del Decreto 1146, el Gobierno Nacional expidió en agosto del mismo año el Decreto 1813, con el cual se permitió la entrada de las mercancías enunciadas a las aduanas de Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Cúcuta, y a las zonas francas ubicadas en las ciudades de Barranquilla, Buenaventura y Cartagena.

Terminada la vigencia del Estado de Sitio en el país, autorizado por el Decreto 1038 de 1984, y con ocasión a la expedición de la Constitución Política de 1991, donde a través de su artículo transitorio 8° se permitió al Gobierno Nacional convertir en legislación permanente los Decretos expedidos en ejercicio de las facultades del estado de excepción, este consignó el Decreto 2272 de 1991 el cual, por medio del artículo 4°, adoptó como legislación permanente las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1146 de 1990 y sus posteriores modificaciones.

Situación fáctica o real del proyecto

Desde hace varios años, Colombia ha venido incursionando en el uso de los Biocombustibles, los cuales constituyen una alternativa mejor que los combustibles fósiles. Es importante destacar cómo ciertas entidades, incluidas organizaciones no gubernamentales, gremios, y sectores como el energético, agrícola y ambiental, se han venido integrando al desarrollo de las fuentes de energía no convencionales, entre ellas, la biomasa, la energía eólica, la geotérmica, la fotovoltaica, el alcohol carburante y más recientemente el biodiésel.

Este interés hace parte de las políticas ambientales y energéticas internacionales, que conforman las agendas de los principales países del mundo, y de los diversos convenios y acuerdos internacionales que existen hoy sobre la materia, en donde juega un papel primordial el uso de biocombustibles, que en la escala de fuentes alternativas de energía se ubican el etanol y el biodiésel obtenidos a partir de productos agrícolas, que se caracterizan por su carácter renovable y biodegradable, que pueden mezclarse con los combustibles fósiles tradicionales (hidrocarburos), mejorando la calidad del combustible y reduciendo las emisiones de gases contaminantes.

Colombia ha avanzado en la producción de Etanol gracias a una serie de incentivos legales como la Ley 693 de 2001, mediante la cual se obliga a hacer una transición en los combustibles automotores, de manera que la gasolina tenga una mezcla de 10% de alcohol carburante. De otra parte, la reforma tributaria de 2002 declaró exento de IVA a este alcohol con destino a la mezcla con el combustible motor, y la exoneró del pago del impuesto global y de sobretasas al porcentaje. Igual transición se vislumbra en el caso del Metanol cuando se destine a proyectos de producción de Biocombustibles, tales como el biodiésel, cuyo uso está autorizado por la Ley 939 de 2004 para el uso en motores diésel.

La producción y masificación del uso de los biocombustibles, tales como el alcohol carburante y el biodiésel, encierra grandes esperanzas para Colombia, pues no solo es una manera de reducir la contaminación ambiental y la dependencia del petróleo, sino que debería convertirse en una importante fuente de divisas en el futuro. Para las regiones podría representar una salida para la vocación agrícola del país y para los empresarios lograría ser todo un frente estratégico de negocios.

En Colombia, tal como se enunció anteriormente, la expedición de la Ley 693 de 2001, obligó al país a utilizar en los combustibles componentes oxigenados tales como alcoholes carburantes, con lo cual se disminuyó notablemente la concentración de CO₂ o dióxido de carbono, principal causante del calentamiento global.

Gracias a todo este marco legal, regulatorio, tributario y técnico, expedido en esta nueva etapa de los combustibles renovables, Colombia se está consolidando como un jugador importante en el Continente. En el 2005 el país incursionaba en la producción de etanol a base de caña de azúcar. Hoy 16 departamentos o el 71% de la demanda nacional, consumen una mezcla de gasolina con el 10% de este combustible, con el objetivo de llegar al 100% del territorio nacional antes de finalizar el año 2010 y más aún, incrementar a un 20% el porcentaje de mezcla del alcohol carburante con las gasolinas hacia el año 2012.

Por otro lado, hace apenas unas semanas el país inauguró en Codazzi, Cesar, la primera planta de biodiésel en Latinoamérica a partir de palma de aceite. Una mezcla con el cinco por ciento de este combustible comenzará a consumirse en la Costa Atlántica en octubre y a partir de marzo del 2008 en el resto del territorio. Al igual que con el alcohol, el país espera incrementar al 10% el porcentaje de mezcla en el año 2010 y subir al 20% en el año 2012, para lo cual se han expedido las normas correspondientes que permitan cumplir con dicho propósito y que permitan que el sector automotriz pueda alcanzar y cumplirle al país con el reto señalado.

La meta es no solo alcanzar los objetivos para el mercado interno, sino avanzar a un programa con visión global, en el cual logremos convertir en 10 años tres millones de hectáreas que hoy se destinan para pastos, a la producción de etanol y biodiésel a partir de caña de azúcar, de palma de aceite y otras materias primas. Con esto se crearán cerca de

un millón doscientos mil (1.200.000) empleos y resurgiría el campo como una fuente de estabilidad laboral y progreso.

El biodiésel es un combustible ecológico y su empleo en mezclas con el petrodiesel, en diferentes proporciones, es utilizable en los motores diésel sin requerir ningún cambio. Se denomina Biodiésel a la mezcla de esteres metílicos o etílicos de ácidos grasos derivados de aceites de origen vegetal o grasa animal, y que se producen a partir de la reacción de transesterificación del aceite con un alcohol, especialmente el metanol.

La tecnología para producción de biodiésel a partir de metanol es la más utilizada en la gran mayoría de las plantas existentes en el mundo, sin embargo resulta efectivo afirmar que la producción de biodiésel se puede realizar a partir del etanol, elemento obtenido a partir de la caña de azúcar. El problema que resulta hoy en día para usar el etanol para la elaboración del biodiésel es el costo de producción que representa, ya que el etanol es menos eficiente en la reacción que el metanol, requiriendo una mayor cantidad de producto para obtener el mismo resultado, pudiendo generar un sobre costo aproximado de un 50%.

Además de lo anterior, para la producción de biodiésel se requeriría utilizar etanol anhidro, es decir, al 99,5% de pureza, lo que significa un contenido de agua de menos del 0,5%, lo cual es muy costoso desde el punto de vista económico. Esta situación sumada a la gran demanda de etanol que hoy necesitamos para la mezcla con las gasolinas y el carácter deficitario que poseemos de este insumo, ya que el país está necesitando de un 1.500.000 litros por día para cubrir la demanda nacional con una mezcla al 10% y solo se tiene una capacidad de producción de 1.000.000 litros por día, y que además si incrementamos el porcentaje de mezcla al 20%, como se pretende para el año 2012, la demanda alcanzaría los 3.000.000 litros por día, hace que en este momento el uso del etanol como insumo para la producción de biodiésel sea insostenible. Lo anterior no descarta que hacia el futuro, si los costos de producción del etanol se disminuyen, se pueda usar dicho alcohol como catalizador, pero bajo las condiciones actuales no sería viable desde el punto de vista económico. Adicionalmente a esto, debemos indicar que los nueve proyectos de plantas que están en curso para su construcción, están diseñadas para hacerlo con metanol, en razón al costo-eficiencia para su producción.

En este orden de ideas, el metanol es un insumo fundamental para la producción de biodiésel, el cual participa con cerca del 11% del total de los insumos utilizados en la producción de este biocombustible, incluyendo la materia prima principal, el aceite de palma.

Dicho insumo, el metanol, no se produce en Colombia, razón por la cual su importación de terceros países es necesaria.

Con el propósito de atender la demanda doméstica de biodiésel a partir de 2008 destinada a sustituir el diésel importado y, frente a las posibilidades de exportación a países deficitarios en combustibles, se tiene proyectado en Colombia el montaje y puesta en marcha de 9 plantas de producción, con una capacidad instalada total de 696.000 toneladas de biodiésel anual, de las cuales se tiene previsto construir 286.000 durante el 2007 y el saldo restante a lo largo de 2008.

De las 696.000 toneladas de biodiésel, 236.000, es decir, 34%, corresponden a plantas de producción ubicadas en Santa Marta; cifra que, respecto del total de la capacidad instalada de producción que se tendrá a finales del 2007, corresponde a un 47%; lo anterior, sin mencionar otras plantas de producción que se localizarían en la Costa Atlántica, y que pueden acceder al puerto de Santa Marta para la importación de insumos.

En la actualidad la única opción que tienen estas plantas para la importación del metanol es el puerto de Cartagena, debido a la restricción establecida mediante el Decreto 2272 de 1991 a la introducción de metanol por el puerto de Santa Marta.

Esta situación obliga a que las plantas de producción de biodiésel ubicadas especialmente en la Costa Atlántica deban asumir unos costos adicionales por el transporte o logística de este insumo principal hasta su destino final, haciéndolas menos competitivas nacional e internacionalmente frente a sus competidores.

Según el Ministerio de Minas y Energía, el incremento en los costos de transporte de estos insumos, podría afectar la sostenibilidad de los proyectos de producción de biodiésel de palma ubicados en la zona atlántica dado que el flete desde el Puerto de Cartagena hasta las plantas de biodiésel ubicadas en dicha zona oscila entre \$40.000 y \$45.000 pesos por tonelada, mientras que el transporte desde el puerto de Santa Marta oscila entre \$20.000 y \$25.000, es decir, una diferencia promedio por tonelada de \$20.000.

Para aquellas plantas que se encuentran ubicadas en Santa Marta la diferencia de fletes de transporte es aún mayor y se encuentra dada de la siguiente forma: transportar el metanol desde el puerto de Cartagena a las plantas de producción de biodiésel tiene un costo de US\$22 la tonelada, mientras que transportarlo desde el puerto de Santa Marta a las plantas de biodiésel puede tener un costo de US\$3.03 por tonelada, es decir, que existe una diferencia en el costo de US\$18.98 por tonelada en contra del productor de biodiésel.

Con lo anterior, y teniendo en cuenta el impulso que el Gobierno Nacional le ha brindado al Programa Nacional de Biodiésel y sus perspectivas en el corto y mediano plazo, se hace necesario la modificación del Decreto-ley 2272 de 1991 en el sentido de permitir que proyectos especiales para nuestro país, como aquellos de producción de biocombustibles, puedan importar por el puerto de Santa Marta el metanol, evitando así ineficiencias e incremento de costos que afectan la competitividad del producto en el nivel nacional e internacional.

3. Proposición

Con fundamento en las consideraciones expuestas, los presentes Senadores damos presencia positiva al Proyecto de ley número 09 de 2007 Senado, por la cual se modifica el artículo 4° del Decreto-ley 2272 de 1991.

¹ Artículo 2° del Decreto 1146 de 1990 y 1813 del mismo año. Artículo 4° del Decreto 2272 de 1991.

Atentamente,

Honorables Senadores *Oscar Reyes Cárdenas*, Ponente Coordinador; *Manuel Guillermo Mora*, *Antonio Valencia Duque*, *Arturo Char Chaljub*, *Milton A. Rodríguez Sarmiento*, *Ramiro Ernesto Estacio*, *Mauricio Jaramillo Martínez*, *José Gonzalo Gutiérrez*, *Jorge Enrique Robledo Castillo*, Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 09 DE 2007 SENADO

por la cual se modifica el artículo 4° del Decreto-ley 2272 de 1991.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 2° del Decreto Legislativo 1146 de 1990, modificando por el artículo 1° del Decreto Legislativo 1813 de 1990 y adoptado como legislación permanente por el artículo 4° del Decreto-ley 2272 de 1991, el siguiente inciso:

“Autorícese la importación de metanol por el puerto de Santa Marta, cuando el mismo se destine a proyectos de producción de biocombustibles.”.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial*.

Honorables Senadores *Oscar Reyes Cárdenas*, Ponente Coordinador; *Manuel Guillermo Mora*, *Antonio Valencia Duque*, *Arturo Char Chaljub*, *Milton A. Rodríguez Sarmiento*, *Ramiro Ernesto Estacio*, *Mauricio Jaramillo Martínez*, *José Gonzalo Gutiérrez*, *Jorge Enrique Robledo Castillo*, Ponentes.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 85 DE 2007 SENADO, 053 DE 2006 CAMARA

por la cual se establecen controles policivos al ejercicio de actividades económicas en establecimientos de carácter privado, en caso de que trasciendan a lo público.

Honorables Senadores:

Por designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 85 de 2007, Senado, por la cual se establecen controles policivos al ejercicio de actividades económicas en establecimientos de carácter privado, en caso de que trasciendan a lo público, encargo que cumpla honroso por medio de este escrito.

Antes de entrar a estudiar la conveniencia o inconveniencia de la aprobación del proyecto cuyo título encabeza este documento, el Ponente se permite observar –por considerarlo de extrema importancia– la falta de coincidencia entre el título indicado para el proyecto por la Comisión Primera del Senado y el título aprobado para la iniciativa por la Plenaria de la Cámara de Representantes que es, en último término, aquel con el cual se recibe el proyecto en Senado. La Secretaría de la Comisión informa a Roberto Gerlén Echeverría su designación como Ponente en documento que titula el Proyecto en estudio conforme al título que le dieran los autores de la iniciativa, originalmente. Sin embargo, revisado el expediente, se encuentra que dicho título fue modificado durante el segundo debate en la Cámara Baja y, entonces, el Ponente se atreve a titular el presente informe de igual manera. Aclarada esta situación, procede al análisis de fondo de su texto.

El propósito fundamental de la iniciativa de los congresistas Luis Felipe Barrios y Claudia de Castellanos es establecer mecanismos de vigilancia y control a los establecimientos privados, es decir, de propiedad privada, que en razón de los servicios que prestan y de las actividades que desempeñan, involucran público en general sin restricciones para su acceso, de tal manera que las tareas propias de su operación privada trasciendan al campo de lo público. El proyecto determina, además, con gran precisión, qué clase de establecimientos privados serán sujetos de estos mecanismos de control y vigilancia al circunscribirlos a aquellos que ofrecen servicios de índole recreativa, o de expendio de licor, baile o cualquier tipo de espectáculos, dirigidos a toda clase de público. El proyecto, entonces, condiciona la aplicación de los mecanismos de vigilancia y control a la necesidad de que el ejercicio de las actividades económicas de los establecimientos de carácter privado, **trascienda a lo público**. Y es claro que esa trascendencia se da en la medida que el elemento humano vinculado a la actividad sea universal, abierto, amplio, no restringido. Como lo dicen la exposición de motivos y las ponencias presentadas en Cámara, “dirigidos a toda clase de público”, entendido como colectividad. En pocas pero claras palabras, se trata de establecimientos a los que bien puede asistir cualquiera.

Los controles existentes en esta materia en la actualidad se aplican a establecimientos públicos o abiertos al público que prestan servicios similares y/o idénticos a los descritos en el párrafo anterior. Sin embargo, se viene incrementando la costumbre por la cual los controles normativos señalados son esquivados por personas inescrupulosas que, al decir de los autores del proyecto crean “supuestas personas jurídicas de derecho privado (clubes, corporaciones, ONG, etc.) no sometidas al control policivo, pero que en realidad prestan servicios de baile, esparcimiento, diversión, expendio de bebidas e incluso servicios sexuales o de prostitución al público general”. Parecería, así, que fuese la naturaleza jurídica del establecimiento comercial lo que determinase, sin mayor equidad, el sometimiento a los controles y a la vigilancia por parte de las autoridades de Policía y a las regulaciones de Departamentos y Municipios y no la necesidad sentida de salvaguardar la seguridad, la tranquilidad, la moralidad y las buenas costumbres de los habitantes del País.

Desde luego, no es nueva la preocupación del Legislador colombiano por alcanzar un efectivo control sobre las acciones de las personas jurídicas de derecho privado que en desarrollo de sus actividades comerciales alcanzan a incidir directamente en la estabilidad

y la seguridad ciudadanas, el mantenimiento del orden público y el mayor o menor índice de criminalidad en un lugar y en un tiempo determinado. El Congreso de Colombia ha consagrado controles y ha delegado facultades a los cuerpos colegiados de elección popular de los niveles departamental y municipal en el propósito de evitar abusos y velar por la tranquilidad y la convivencia pacífica de los asociados. El Código Nacional de Policía, compendio de normas que faculta a las autoridades policivas competentes para realizar un efectivo control del accionar comercial atrás descrito, es prueba fehaciente de los esfuerzos que en materia legislativa se han adelantado para el mejor estar de las personas en Colombia.

A manera de ejemplo quisiera citar el artículo 9° del Código Nacional de Policía que establece la posibilidad de expedir disposiciones para precisar el alcance de los reglamentos de Policía de carácter principal. Así, Gobernadores y Alcaldes pueden dictar reglamentos complementarios cuando las disposiciones de las Asambleas Departamentales sobre policía necesiten alguna precisión para aplicarlas. El artículo 111 del mismo código alude a este tipo de normas cuando, para el caso que nos ocupa, señala que “los reglamentos de policía local podrán señalar zonas y fijar horarios para el funcionamiento de establecimientos donde se expidan bebidas alcohólicas”. La norma complementaria para la fijación de horario tiene, entonces, un carácter local sujeto a las circunstancias especiales de cada municipio o región, su clima, sus hábitos, sus costumbres, su geografía, la idiosincrasia de sus gentes, etc. Esta competencia de la cual disponen los Gobernadores y Alcaldes por asignación legal ha resultado buena en cuanto a los controles específicos para los establecimientos públicos de las características indicadas, en las regiones en las cuales ha podido tener aplicación y, muy especialmente, en el Distrito Especial de Bogotá. En el deseo de no excluir región alguna de Colombia de la posibilidad de resultar beneficiada con la aplicación de los mecanismos de control y vigilancia experimentados, los autores del proyecto creen conveniente para el País, al igual que lo cree quien esta ponencia sustenta, convertir en Ley de la República las recomendaciones contenidas en los artículos del proyecto dado el carácter general que es de la esencia de toda ley.

Esta preocupación por mantener la tranquilidad y la convivencia pacífica no termina. Tiene para el Legislador un carácter permanente. Y hace parte de las inquietudes de quienes como los doctores Barrios y Rodríguez de Castellanos piensan que es imperioso poner freno inmediato a conductas indebidas de personas que pretendiendo hacer mofa de las disposiciones de ley, cambian la naturaleza jurídica de sus establecimientos comerciales para evadir la sujeción a las normas y la imposición de controles que los afectan directamente en su patrimonio y en su capacidad de crecimiento económico poniendo en riesgo de manera notoria la seguridad ciudadana. El proyecto no pretende el cierre de los establecimientos comerciales de carácter privado abiertos al público. Busca, tan sólo, ordenar su funcionamiento en aras de garantizar la convivencia armónica de las gentes de Colombia y su tranquilidad y generalizar, a través de la ley, los controles que con éxito han venido operando en este sentido para los establecimientos públicos o abiertos al público y los controles que puedan crearse por medio de la presente iniciativa legislativa.

Haciendo un poco de historia, es preciso recordar cómo los límites de mayor o menor envergadura consagrados a nivel legal fueron la respuesta necesaria a la consideración riesgosa de la actividad desarrollada por estos establecimientos comerciales públicos o abiertos al público y a la calificación de alto impacto social que ella generara. Las facultades otorgadas a las Asambleas y a los Concejos Distritales pretendían disminuir el riesgo implícito en la actividad y en los servicios prestados. Y fueron hallados buenos: el entorno en materia de seguridad mejoró presentándose disminuciones en los índices de delincuencia y reducción de la criminalidad en todo el territorio de la Nación. Por ello, es imperioso detener el comportamiento de quienes para evitar el sometimiento a los controles policivos han acogido la práctica de creación de personas jurídicas de derecho privado que prestan los servicios o desarrollan las actividades descritas en el artículo 2° del texto definitivo del proyecto de ley en estudio que fuera aprobado en la Plenaria de la Cámara, o el simple cambio de naturaleza jurídica de establecimientos públicos o abiertos al público por personas jurídicas de derecho privado que, en todo caso, prestan estos servicios de alto impacto social.

De ahí la necesidad de convertir en Ley de la República las disposiciones contenidas en el proyecto que hoy se encuentra a la consideración de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado y que pretende, como se ha venido explicando, facilitar el ejercicio de controles policivos en la prestación de servicios de alto impacto por parte de establecimientos comerciales de naturaleza privada.

En el artículo 2° del proyecto se autoriza o permite a los Alcaldes Distritales y Municipales imponer multas hasta un monto determinado a los establecimientos privados que vulneren la ley, como primera sanción. En caso de reincidencia, será de mayor gravedad pues impone la norma el cierre definitivo del establecimiento comercial sin perjuicio de las sanciones contempladas en el Código Nacional de Policía. La norma es, pues, generosa con quienes se puedan ver afectados por vulnerar la ley ya que brinda la opción de pagar una multa antes de recurrir al cierre definitivo del establecimiento.

El texto del artículo 218 de la Constitución Política y las disposiciones generales del Decreto 1355 de 1970, definen a la Institución Policiva como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, creado para proteger a los habitantes de Colombia en su libertad y en los derechos que de ella derivan, a la cual corresponde la conservación del orden público interno a través de la prevención y la eliminación de las perturbaciones a la seguridad, a la tranquilidad, a la salubridad y a la moralidad públicas y el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas con el fin de asegurar la convivencia pacífica de todas las personas que habitan el territorio nacional. Juega, por ello, en el proyecto de ley, un papel primordial pues como auxiliar técnico en el ejercicio de la función punitiva del Estado, el cumplimiento de los deberes que a la Policía incumben garantizan la bondad de esta iniciativa legislativa.

El Ponente se ha atrevido a modificar la iniciativa en estudio incorporándole dos párrafos al artículo 3°. Ambos precisan atribuciones a la Policía Nacional para mejor proceder en caso de violación a las normas fijadas por parte de los establecimientos comerciales abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público. El primero de ellos determina la obligación de hacer salir del lugar específico a quienes en él se encuentren cuando se suceda una o varias de las conductas en el párrafo descritas tales como violación del horario de funcionamiento, presencia de jóvenes menores de 17 años, consumo de licor por menores de la misma edad y muerte dentro del establecimiento o como consecuencia de disputa que se haya originado en sus instalaciones. Son, honorables Senadores, conductas taxativas cuyo control oportuno y efectivo por la autoridad competente evitará, sin duda, la presencia de situaciones peligrosas y graves de las cuales sólo quedan lamentables resultados que aumentan de manera dramática las estadísticas sobre casos de lesiones personales, muertes y otro tipo de delitos ocurridos por comportamientos violentos y agresivos resultantes de las conductas que se quiere detener e impedir. El párrafo 2°, a su vez, clarifica y ordena el procedimiento policivo y se constituye en herramienta indispensable para facilitar la labor de este cuerpo técnico, auxiliar de la justicia en Colombia. Se trata, además, de una disposición garantista de los derechos de todos pues reitera el deber del Estado de procurar seguridad a sus asociados cuando precisa la facultad que corresponde a quienes transgredan la ley de recurrir la decisión adoptada por la Policía cuando no se encuentren de conformidad con ella, dentro de los términos y en las condiciones señaladas en la ley.

El Ponente piensa que esta mayor cobertura en el ámbito de aplicación de los controles policivos a los establecimientos comerciales de carácter privado abiertos a toda clase de público, cuando brinden prestaciones de recreación, expendio de licor, baile o cualquier tipo de espectáculo, es saludable y garantiza el equilibrio necesario que debe inspirar las relaciones del Estado y los particulares.

Por las razones expuestas, el Ponente se permite, con todo respeto, proponer a la Comisión Primera Constitucional del Senado,

“Dése primer debate al **Proyecto de ley número 85 de 2007 Senado**, por la cual se establecen controles policivos al ejercicio de actividades económicas en establecimientos de carácter privado, en caso de que trasciendan a lo público, con el pliego de modificaciones adjunto.

De la Comisión,

Roberto Gerlén Echeverría.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 85 DE 2007 SENADO, 053 DE 2006 CAMARA

por la cual se establecen controles policivos al ejercicio de actividades económicas en establecimientos de carácter privado, en caso de que trasciendan a lo público.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos de vigilancia y control a las personas jurídicas de carácter privado que en el ejercicio de sus actividades a través de establecimientos privados trasciendan a lo público.

Artículo 2°. *Establecimientos.* Todos los establecimientos de carácter privado que ofrezcan servicios o actividades de recreación, expendio de licor, baile o cualquier tipo de espectáculos, dirigidos a toda clase de público, se considerarán establecimientos abiertos al público, y serán sujetos de vigilancia y control por parte de las autoridades policivas competentes.

En consecuencia, en caso de que los establecimientos privados a que se refiere el inciso anterior con su actuar vulneren la ley, los Alcaldes Distritales y Municipales, o quienes hagan sus veces, les impondrán, en su primera trasgresión, una multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y en caso de reincidencia, procederán a decretar el cierre definitivo del establecimiento, sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en el Código Nacional de Policía.

El artículo 3°. Quedará así:

Artículo 3°. *Autoridades Competentes y Procedimiento.* Son autoridades competentes, las establecidas en el Código Nacional de Policía, quienes en el caso de verificar esta conducta, adelantarán el procedimiento allí establecido.

Parágrafo 1°: La Policía Nacional en ejercicio de su actividad de control, estará en la obligación de evacuar el establecimiento de comercio abierto al público o que siendo privado trascienda a lo público, cuando se suscite alguna de las siguientes circunstancias:

1. **Violación del horario.**
2. **Presencia de menores de 17 años.**
3. **Consumo de licor por parte de menores de 17 años.**
4. **Muerte en el interior del establecimiento o como consecuencia de riña presentada en el mismo.**

Parágrafo 2°. La Policía Nacional, realizará la orden de comparendo ante el Comandante, le escuchará en descargo y tomará la decisión, contra la cual procederán los recursos de reposición y apelación los cuales deberán ser sustentados dentro de los tres (3) días siguientes a aquel en que se notifique la medida de cierre temporal.

Artículo 4°. *Disposiciones finales.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Roberto Gerlén Echeverría.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 99 DE 2007 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta años del Colegio Nacionalizado Femenino de Villavicencio, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 18 de septiembre de 2007

Honorable Senadora

ADRIANA GUTIERREZ JARAMILLO

Presidenta

Comisión Segunda Constitucional

Honorable Senado de la República

E. S. D.

Referencia: Ponencia al Proyecto de ley número 99 de 2007, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta años del Colegio Nacionalizado Femenino de Villavicencio, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.

Señora Presidenta:

En cumplimiento del encargo impartido, pongo a su consideración para discusión la Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 21 de 2007 Senado.

1. Contenido de la iniciativa

Esta iniciativa busca resaltar el valor y la importancia del Colegio Nacionalizado Femenino de Villavicencio, exaltando mediante el reconocimiento público la labor allí desempeñada desde 1955, trabajo que ha dado como resultado generaciones de jóvenes comprometidas con la sociedad y Colombia.

2. Reseña histórica

Con su fundación el 20 de diciembre de 1955, el Colegio Nacionalizado Femenino de Villavicencio, ha atendido sin duda alguna las necesidades educativas de la mujer del Meta, dejando en ella la huella insuperable de la formación hacia el futuro, complementada con los valores de superación, responsabilidad y alto patriotismo.

Mediante Resolución 2800 de agosto 16 de 1957, el colegio obtuvo su licencia de funcionamiento para los cursos 1° y 2° de bachillerato. El Ministerio de Educación Nacional por Resolución 4584 del 18 de octubre de 1962, ratificó la aprobación concedida por Resolución número 6663 a los cursos 1°, 2°, 3° y 4° de educación media, reconoció los estudios de los cursos 5° y 6° y autorizó la expedición de diplomas de bachiller para los estudiantes de 6° que cumplieran con los requisitos exigidos y a través de la Ley 43 de 1975 se surte el proceso de nacionalización, razón por la cual cambia su nombre por el de Colegio Nacionalizado Femenino de Villavicencio.

En la preocupación de ofrecer una mejor oferta en todos los niveles de educación, inició desde 1997 el estudio en diferentes énfasis con el objetivo de ofrecer más y mejores servicios a la comunidad del Meta, y es de esta manera, que a partir del mes de enero de 1998, tras la elaboración de un proyecto ambicioso presentado ante la Secretaría de Educación pudo desarrollar énfasis en Ciencias Naturales, Humanidades, Artes y Comercio, el cual fue aprobado mediante Resolución 0985 del 18 de noviembre de 1999, para el ciclo de Educación Básica Secundaria y el nivel de Educación Media.

En el año 2002, se inició el ciclo de Educación Básica Primaria completo y al año siguiente se dio apertura al nivel preescolar completo, con lo cual se hizo posible la proyección de la Institución a Colegio de tipo general, ofreciendo así el Nivel Preescolar, el ciclo de Educación Básica Primaria, el ciclo de Educación Básica Secundaria y el nivel de Educación Media Académica y Técnica Completa, atendiendo 45 cursos, distribuidos equitativamente en las dos jornadas.

En su largo historial académico, el Colegio Femenino Nacionalizado de Villavicencio, ha sido condecorado por distintas entidades de carácter Municipal y Departamental, entre las cuales se encuentran:

– Orden “Centaurio de Oro”, otorgada por la Gobernación mediante Decreto 423 de junio 8 de 1988, en sus 32 años.

– Orden “Ciudad de Villavicencio”, otorgada por la Alcaldía mediante Decreto 067 de 1988 en sus 32 años.

– Distinción “Lanza Llanera”, otorgada por la Asamblea mediante Resolución 63 de 1996.

– Condecoración “Orden de Villavicencio”, otorgada por el destacado desempeño en las pruebas de Estado ICFES, en el año 2004.

Además, al Congreso de la República de Colombia, no le ha sido indiferente la loable labor de la institución educativa motivo del presente proyecto, ya que mediante Resolución 013 de 2006 del Senado de la República, le confirió la Orden del Congreso de la República de Colombia en el Grado de Comendador.

Es importante destacar la misión del colegio bajo el lema de “Quien educa una mujer, educa una familia”, acopiando valores importantes dirigidos a fortalecer el núcleo familiar como base fundamental de desarrollo en nuestra sociedad.

Con ocasión de los cincuenta años de servicios y para asegurar su encomiosa e importante labor, se requiere un apoyo económico de la Nación, por esta razón, por medio de esta Ley de Honores, autorizamos al Gobierno Nacional designar dentro del presupuesto

una partida de \$447.662.696 pesos, destinados al “Colegio Nacionalizado Femenino de Villavicencio”.

Por lo tanto, el presente proyecto de ley es coherente y concordante con los artículos 67 y 69 constitucionales, mediante los cuales corresponde al Estado velar por la calidad de la educación, garantizando el adecuado cubrimiento del servicio, asegurando las condiciones necesarias para su acceso y permanencia.

3. La educación como bien público

La educación no sólo es un derecho fundamental inalienable, esencial e inherente a la dignidad humana, sino que también, en nuestro país como en cualquier otra Nación representa la herramienta fundamental para la generación, promoción y consolidación del desarrollo de la misma. No se puede hablar de educación sin hablar del aparato productivo de un país y esto se hace evidente día por día cuando aparecen los grandes avances en la ciencia y los aparatos productivos de las naciones están precedidos o acompañados de grandes progresos en la educación. Esto significa que el elemento esencial de transformación o de construcción de sociedad debe estar centrado en el conocimiento, y por ende en la educación.

Es por esto que velar por una sociedad con la educación suficiente y de calidad, que permita a los colombianos ser libres y tener los conocimientos para analizar los problemas que aquejan nuestro entorno, es uno de los propósitos que no pueden omitirse en un proceso de desarrollo y crecimiento. Nuestro Estado tiene en sus manos el reconocer y aplicar los contenidos materiales de este derecho, es decir, garantizar un adecuado cubrimiento del servicio, para que todas las personas en edad escolar puedan encontrar cupo en los centros educativos, asegurar el acceso y permanencia en el sistema y ofrecer una educación pertinente y de calidad.

Así mismo, el derecho a la educación se respalda por la Constitución Política de 1991 y la Ley General de Educación –115 de 1994– que han establecido la política educativa en función del ideal de ciudadano y ciudadana que esas mismas normas proyectan a través de los derechos y deberes que les atribuyen. En esencia, toda la legislación y la política administrativa colombianas consagran el derecho fundamental de las personas a acceder a la educación y asumen la responsabilidad de garantizar la calidad del servicio educativo, lo mismo que su prestación a todos los sectores y grupos humanos. En la normatividad se perfila, igualmente, una política progresiva, que asegura a todos un desarrollo personal y colectivo en beneficio de toda la sociedad. En la actualidad, Colombia no carece de un marco institucional, de normatividad y de política en torno al proceso educativo, además augura seguir avanzando con paso firme hacia las metas de calidad y pertinencia de la educación.

Es importante resaltar que el sistema educativo colombiano se encuentra en un proceso de transformación permanente que busca amplia participación, autonomía, valoración de la diversidad étnica, lingüística y cultural y construcción de identidad nacional y sentido de pertenencia a Latinoamérica y al mundo, y estos cambios en la educación responden a los cambios en el conocimiento, en la sociedad y en la tecnología. Se puede hablar, entonces de algunos resultados y logros en materia de educación en el país, y son de relevancia mencionarlos, porque ellos nos muestran que durante las últimas décadas del siglo XX, Colombia –como la mayoría de los países de Latinoamérica– consiguió importantes avances en el sector educativo.

De la mano de los docentes, padres de familia, escuelas, gobiernos municipales y departamentales y el resto de protagonistas en este escenario de la educación en nuestro país, es apremiante fortalecerlo, porque el trabajo conjunto es la garantía de una educación de calidad para todos.

Todo ha sido cuestión del tiempo y de la historia, la educación con la que hoy en día se cuenta en Colombia, ha sido tarea del Estado, que le ha desplazado a las instituciones que habían tenido el monopolio más o menos absoluto de la enseñanza. Desde ahí es que han surgido los avances en el sistema educativo, como el crecimiento del sector privado, la reducción del analfabetismo en los lugares más centrales y la inclusión de valores.

4. Conclusiones

La educación es condición de la cultura, la libertad y la dignidad humana porque es la clave de la democracia política, el crecimiento económico y la equidad social, porque es nuestro pasaporte individual y colectivo hacia el mañana.

La educación tiene una relevancia indiscutible en la sociedad, así como las estrategias para alcanzar un óptimo nivel educativo y un constante desarrollo, pero es importante considerar que las bases de esta preocupación por la educación no son nuevas, como tampoco lo son los procesos pedagógicos.

A través de la historia, la educación ha sido un proceso social que ha permitido el acceso a valores culturales y que siempre ha estado sujeto a las características y cambios de los distintos períodos de tiempo, ha mantenido una evolución en cuanto a la manera como se concibe y al papel que cumple en el desarrollo de la sociedad, logrando importantes avances en la cobertura, la eficiencia tanto interna como administrativa, la calidad y la inversión; siendo la cobertura el aspecto que más relevancia ha tenido a lo largo de la historia, sin aún tener un alcance total de la población.

Los distintos proyectos, políticas y programas que se desarrollan alrededor de la educación, tienen un impacto a corto y a largo plazo. Es de vital importancia para enfrentar los retos que se presentan generando cambios que promuevan un desarrollo sostenido en todos los ámbitos que conforman el proceso educativo.

5. Fundamento legal

Conforme a lo estipulado en el numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso, mediante la expedición de una ley, “establecer las rentas na-

cionales y los gastos de la administración”. De igual manera, el artículo 345 en su primer inciso, indica que no se podrá hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos y su inciso 2º contempla que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o por los Concejos Distritales o Municipales.

Así mismo, el inciso 2º del artículo 346 ratifica lo anterior, cuando afirma que “en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior”.

Conforme a lo anterior, se consagra lo que se denomina el “principio de legalidad del gasto público”, el cual tiene el alcance de imponer que dicho gasto sea previamente decretado mediante ley e incluido dentro del Presupuesto General de la Nación.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-685 de 1996 dispuso:

“El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana del Gobierno (C. P. artículo 1º). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (C. P. artículo 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley del presupuesto (C. P. artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas”. (Subrayado fuera del texto).

Es conveniente hacer claridad, que en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso tiene facultades para autorizar gastos públicos, como en el presente caso del proyecto de ley, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta años del Colegio Nacionalizado Femenino de Villavicencio, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones”.

Con ocasión del estudio realizado por parte de la Corte Constitucional en Sentencia C-343 de 1995, sobre iniciativa legislativa que determina gasto público, manifestó lo siguiente:

“... La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que, posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual de Presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos. Algunos miembros del Congreso de la República sí podían presentar el proyecto de ley bajo examen y, por ende, podían también ordenar la asignación de partidas para la reparación y manutención del Templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla.

Naturalmente, en virtud de lo expuesto, tanto la Constitución como la ley exigen que la ejecución del gasto decretado en este proyecto dependa de su inclusión en el Presupuesto General de la Nación, para lo cual necesariamente habrá de contarse con la iniciativa o con la autorización del Gobierno Nacional, en particular la del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Esta Corte declara la exequibilidad formal del proyecto de ley, en cuanto no era necesaria la iniciativa o el aval gubernamental para trámite legislativo del mismo”.

En consecuencia, sometemos a consideración del honorable Senado de la República la presente iniciativa, ya que se ajusta al marco constitucional que regula la materia.

6. Fuentes

Ministerio de Educación Nacional (1996): *Plan Decenal de Educación (1996-2005)*, Colombia, <http://www.mineducacion.gov.co>.

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION.

DANE.

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES.

Constitución Política de Colombia (1991).

Ley 115 de 1994, General de Educación.

Ley 60 de 1993, de Competencias y Recursos.

Ley 30 de 1992.

Proposición

Con base en las consideraciones de conveniencia, honorables senadores, me permito rendir informe de Ponencia Positiva, para primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, al Proyecto de ley número 99 de 2007, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta años del Colegio Nacionalizado Femenino de Villavicencio, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones*.

Cordialmente,

Carlos Emiro Barriga Peñaranda,

Senador de la República,

Comisión Segunda Constitucional.

PROYECTO DE LEY NUMERO 99 DE 2007 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta años del Colegio Nacionalizado Femenino de Villavicencio, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración del quincuagésimo aniversario del “Colegio Nacionalizado Femenino de Villavicencio”, fundado en el año de 1956 y ubicado en la ciudad de Villavicencio, departamento del Meta, la vinculación a esta celebración se hace teniendo en cuenta sus ejecutorias en beneficio del departamento del Meta y de Colombia en general.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional, de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, a partir de la vigencia de la presente ley, las apropiaciones presupuestales necesarias que se requieran y permitan concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el Colegio Nacionalizado Femenino de Villavicencio: Ampliación de los laboratorios de física y química, construcción de un laboratorio de biología, dotación completa para cada laboratorio, dotación para las 30 aulas de un televisor con DVD, construcción y dotación de una segunda sala de sistemas.

Parágrafo. El costo total de las obras anteriormente descritas, asciende a \$447.662.696.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones presupuestales necesarias para los efectos contemplados en la presente ley.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Carlos Emiro Barriga Peñaranda,
Senador de la República,
Comisión Segunda Constitucional.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 226 DE 2007 SENADO, 123 DE 2006
CAMARA**

por la cual la Nación rinde homenaje y exalta la vida pública del ilustre ciudadano Roberto Camacho Weverberg, ex Congresista de Colombia, y se asocia a la conmemoración del primer año de su fallecimiento.

Honorables Senadores:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de Relaciones Internacionales, Comercio Exterior, Defensa y Seguridad Nacional y Honores del Senado de la República, presentamos a su consideración Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 226 de 2007 Senado, 123 de 2006 Cámara, *por la cual la Nación rinde homenaje y exalta la vida pública del ilustre ciudadano Roberto Camacho Weverberg, ex Congresista de Colombia, y se asocia a la conmemoración del año de su fallecimiento*, presentado por el Representante a la Cámara por Bogotá, doctor Fernando Tamayo Tamayo.

Tránsito del proyecto de ley

El proyecto de ley fue radicado mediante oficio en el Despacho del Presidente de la Cámara de Representantes el día 25 de septiembre de 2006. La Comisión Segunda Constitucional Permanente aprobó la Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley 123 de 2006 Cámara, en sesión del día 8 de noviembre de 2006, tal y como fue presentada sin ninguna modificación. Y en Plenaria de Cámara surtió su aprobación el 18 de abril de 2007, sin modificación alguna.

Importancia del proyecto

Coincidimos plenamente con las manifestaciones del autor del proyecto: *“proponer una ley que haga exaltación a la memoria de un ilustre hombre público exige de una gran responsabilidad, porque este honor está reservado para los grandes personajes que han hecho la historia de nuestro país. El nombre de Roberto Camacho está entre los protagonistas que el Congreso de la República identifica en su historia legislativa como uno de sus miembros que enalteció a esta Corporación por sus aportes a las leyes de la Nación; sus serias ejecutorias en materia de control político; persona conciliadora, de gran condición humana que alternó con todos los representantes de los diferentes grupos y vertientes políticas que convergen en el centro de nuestra democracia”.*

Se ratifica en el texto del proyecto de ley lo decidido por la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes en el sentido de plasmar el nombre de Roberto Camacho Weverberg en una Placa Conmemorativa y colocar un óleo con su rostro en homenaje póstumo a su permanencia congresional por espacio de dieciséis años.

Como tributo de admiración de la Ciudad Capital por haber sido su Representante a la Cámara en cinco periodos y Concejal en dos, además de haber sido concejal en varios municipios cundinamarqueses, se propone que la Avenida Longitudinal de Occidente “ALO”, ubicada en jurisdicción del departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital de Bogotá, lleve el nombre de “Avenida Longitudinal de Occidente ALO Roberto Camacho Weverberg”. Es el mínimo reconocimiento que se le puede dejar para que en la posteridad los ciudadanos lo recordemos con respeto y admiración de su civilidad, impulso al progreso y desarrollo de la Capital del país.

El doctor Roberto Camacho inició su vida política antes de terminar sus estudios de Derecho, siendo Concejal de los municipios cundinamarqueses de Cota, La Calera y Guayabal de Siquima, entre otros. Representante a la Cámara Suplente en la lista del Partido Conservador 1982-1986, etapa en la que tuvo la oportunidad de impulsar como Ponente la aprobación de la Ley Emiliani.

Fue elegido Concejal de Bogotá en dos periodos 1986-1988 y 1988-1990 ocupando la Presidencia de la Corporación en ambas oportunidades, así como la Presidencia de las Comisiones del Plan y de Presupuesto.

En 1990 sale elegido Representante a la Cámara por Bogotá, elección que fue revocada a todos los Congresistas por mandato de la Asamblea Nacional Constituyente. Es llamado entonces por el doctor Alvaro Gómez Hurtado a encabezar la lista a la Cámara de Representantes por Bogotá del Movimiento de Salvación Nacional para el período 1991-1994 en el cual fue elegido y ocupó el cargo de Primer Vicepresidente. Es reelegido a la misma Corporación en los periodos 1994-1998, 1998-2002 y 2002-2006, donde sobresalió por sus importantes aportes en la Comisión Primera Constitucional Permanente, en donde le encomendaron el estudio de los principales proyectos de ley y actos legislativos, presentados por los correspondientes gobiernos. Fue igualmente miembro del Consejo Permanente de Política Criminal y Presidente de la Comisión Legal de Paz.

Entre los cargos ocupados en los sectores público y privado, cabe señalar los siguientes: Director de la Administración Postal Nacional, Adpostal; Director de Acción Comunal de Cundinamarca; Director de Impuestos del Distrito Capital; Secretario y Tesorero del Directorio Nacional Conservador; Abogado de la Cámara de Comercio de Bogotá y de la Compañía de Seguros Bolívar, Jefe de Asuntos Laborales de la Gobernación de Cundinamarca.

Su actividad académica se destacó en la Universidad Sergio Arboleda desde su fundación, donde se desempeñó como Primer Síndico, Presidente y Vicepresidente del Consejo Directivo y Profesor de Hacienda Pública por más de quince años; miembro de la Junta Directiva del Centro de Estudios Colombianos; Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Jorge Tadeo Lozano; colaborador columnista del diario “El Siglo”; fundador y miembro del Consejo Directivo del Gimnasio Los Caobos.

Se recopilan de manera especial en esta ponencia, el enunciado de los proyectos de ley de su autoría y como ponente en los que actuó al interior del Congreso Nacional, determinándose en el texto de este proyecto de ley su compilación en una publicación de la Cámara de Representantes.

Actos Legislativos:

- Acto Legislativo 1 de 2004, por el cual se permite la Reelección del Presidente de la República.
- Acto Legislativo 2 de 2003, para enfrentar el terrorismo en Colombia, y de la ley estatutaria que lo desarrolló (Ley Antiterrorismo).
- Acto Legislativo 1 de 2003, que adoptó la Reforma Política.
- Acto Legislativo 3 de 2002 que estableció una Reforma Penal (Sistema Penal Acuatorio).
- Acto Legislativo 1 de 1997 que restableció la extradición.
- Acto Legislativo 2 de 2001 que incorporó a la Constitución el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Leyes de la República:

- Ley de Justicia y Paz.
- Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004).
- Código Penal (Ley 599 de 2000).
- Código Penal Militar (Ley 522 de 1999).
- Código Disciplinario Unico (Ley 734 de 2002).
- Extinción de dominio (Ley 793 de 2002).

Proyectos de ley:

- Por la cual se establecen condiciones para celebrar un acuerdo humanitario con los grupos insurgentes.
- Por la cual se establece el mecanismo de búsqueda urgente para prevenir el delito de desaparición forzada.
- Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares.
- Creación de nuevos estímulos al elector.
- Estímulos a empleadores que vinculen a personas mayores de 35 años.
- Penalización al uso fraudulento del dinero plástico.
- Reforma al Estatuto Orgánico del Distrito Capital.
- Ley Reglamentaria de los Jueces de Paz.
- Proyecto de modificación a los Códigos Penal y de Procedimiento Penal para disminuir beneficios en casos de delitos contra el patrimonio de la Nación.
- Proyecto para la creación de una gerencia administrativa del Congreso.
- Proyecto para permitir a los padres la escogencia, de común acuerdo, del orden de apellidos de sus hijos.

– Proyecto para ampliar el término y establecer el procedimiento eficaz para la impugnación de la paternidad.

– Proyecto que permite el cultivo, tenencia, uso y consumo de la hoja de coca en su estado natural.

El doctor Roberto Camacho fue autor del proyecto para establecer un procedimiento especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble en el país.

Claro reconocimiento de Bancada a su liderazgo en los procesos de unidad y de definición programática del Conservatismo colombiano, siempre fiel a los valores e ideología conservadora.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, rendimos **Ponencia Favorable para Primer Debate** al Proyecto de ley número 226 de 2007 Senado, 123 de 2006 Cámara, *por la cual la Nación rinde homenaje y exalta la vida pública del ilustre ciudadano Roberto Camacho Weverberg, ex Congresista de Colombia, y se asocia a la conmemoración del primer año de su fallecimiento y solicitamos a los honorables Senadores de la Comisión Segunda aprobarlo en Primer Debate, sin modificación alguna al texto del articulado aprobado en la Cámara de Representantes.*

De los ilustres Senadores,

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, Luis Humberto Gómez Gallo,
Senadores de la República, Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 226 DE 2007 SENADO, 123 DE 2006 CAMARA

por la cual la Nación rinde homenaje y exalta la vida pública del ilustre ciudadano Roberto Camacho Weverberg, ex Congresista de Colombia, y se asocia a la conmemoración del primer año de su fallecimiento.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto brindar un homenaje a la memoria de quien en vida fuera uno de los congresistas más destacados del Parlamento Colombiano, y reseñar su historial de hombre público.

Artículo 2°. El Congreso de Colombia se vincula a la conmemoración del primer aniversario del fallecimiento del ilustre ciudadano Roberto Camacho Weverberg, exaltando sus ejecutorias como legislador, líder ejemplar, destacado académico y persona de grandes cualidades humanas, que supo representar responsablemente el ideario del Partido Conservador y al colectivo que en muchas oportunidades lo eligió.

Artículo 3°. Para preservar las ejecutorias de su actividad parlamentaria, la Mesa Directiva de la honorable Cámara de Representantes ordenará compilar los proyectos de ley de su autoría y ponencias presentadas, lo mismo que los debates e intervenciones más relevantes en los que actuó ante el Congreso Nacional.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura autorizará la publicación de sus memorias, referidas en el artículo anterior, como documento de impor-

tancia para ser difundido entre sus contemporáneos e instrumento ejemplarizante para las futuras generaciones.

Artículo 5°. El recinto de sesiones de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, llevará el nombre de Roberto Camacho Weverberg, en homenaje póstumo a sus grandes aportes a la Patria desde esta célula legislativa, a la cual perteneció durante los períodos comprendidos entre 1990 a 2006 por la Circunscripción Electoral de Bogotá, D. C. Con tal motivo se colocará un óleo con su rostro y una placa alusiva a su nombre.

Artículo 6°. Como tributo de admiración y reconocimiento a su dedicación en bien del desarrollo de la ciudad Capital y del país, desde su condición como Concejal, Presidente de esa Corporación y como Representante a la Cámara, hasta el día que en cumplimiento de su labor congresional, absurdamente se produjo su deceso, la vía denominada Avenida Longitudinal de Occidente ALO, ubicada en jurisdicción del departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital de Bogotá, D. C. Con tal motivo se colocará un óleo con su rostro y una placa alusiva a su nombre.

Parágrafo. El Ministerio de Cultura ordenará la elaboración de un busto con su figura, que será instalado en sitio estratégico y visible de este corredor vial.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, Luis Humberto Gómez Gallo,
Senadores de la República, Ponentes.

Ministerio de Cultura

135-914-2006

Bogotá, D. C., octubre 26 de 2006

Doctor

FERNANDO TAMAYO TAMAYO

Representante a la Cámara por Bogotá

Cámara de Representantes

La ciudad

Estimado Representante:

De manera amable, le escribo para manifestarle mi apoyo al Proyecto de ley número 123 de 2006 Cámara, *por la cual la Nación rinde homenaje y exalta la vida pública del ilustre ciudadano Roberto Camacho Weverberg, ex Congresista de Colombia, y se asocia a la conmemoración del primer año de su fallecimiento.* Los méritos políticos del doctor Roberto Camacho Weverberg son más que suficientes para enaltecerlo por medio de una ley, así como son justas las disposiciones legales contempladas en el proyecto de ley y radicadas en cabeza del Ministerio de Cultura.

Reciba un saludo cordial,

Elvira Cuervo de Jaramillo,
Ministra de Cultura.

A C T A S D E C O N C I L I A C I O N

ACTA DE CONCILIACION

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 055 DE 2006 CAMARA, 190 DE 2006 SENADO

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla prodesarrollo académico, científico y técnico de la Universidad Pública del Norte de Santander y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre 11 de 2007

Doctora

NANCY PATRICIA GUTIERREZ CASTAÑEDA

Presidenta

Senado de la República

Doctor

OSCAR ALBERTO ARBOLEDA PALACIO

Presidente

Cámara de Representantes

Referencia: Acta de Conciliación al Proyecto de ley número 055 de 2006 Cámara, 190 de 2006 Senado, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla prodesarrollo académico, científico y técnico de la Universidad Pública del Norte de Santander y se dictan otras disposiciones.*

De acuerdo a la designación efectuada por ustedes, nos permitimos someter por su conducto a consideración de las Plenarias del Senado y Cámara de Representantes el texto conciliado del Proyecto de ley número 055 de 2006 Cámara, 190 de 2006 Senado, *por la*

cual se autoriza la emisión de la estampilla prodesarrollo académico, científico y técnico de la Universidad Pública del Norte de Santander y se dictan otras disposiciones, para cuyo efecto hemos decidido hacer las siguientes consideraciones sobre los artículos donde hubo diferencias:

Artículo 1°. Existe igualdad en los textos aprobados.

Artículo 2°. Existe igualdad en los textos aprobados.

Artículo 3°. Acogemos el texto aprobado en el Senado de la República.

Artículo 4°. Acogemos el texto aprobado en el Senado de la República.

Artículo 5°. Acogemos el texto aprobado en el Senado de la República.

Artículo 6°. Existe igualdad en los textos aprobados.

Artículo 7°. Existe igualdad en los textos aprobados.

Artículo 8°. Acogemos el texto aprobado en el Senado de la República.

Los artículos 9°, 10 y 11 del texto aprobado por la Cámara de Representantes fueron eliminados en el Senado de la República, decisión que esta comisión acoge.

El artículo 9° aprobado por la plenaria del Senado no es acogido por esta comisión, por lo tanto se excluye del texto conciliado.

Anexamos texto completo totalmente reenumerado, para su publicación, discusión y aprobación por parte de las plenarias.

Cordialmente,

Camilo Sánchez Ortega, Juan Fernando Cristo, Senadores;
Julián Silva Meche, Carlos Celis Gutiérrez,
Representantes a la Cámara.

TEXTO CONCILIADO

**AL PROYECTO DE LEY NUMERO 055 DE 2006 CAMARA, 190 DE 2006
SENADO**

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla prodesarrollo académico, científico y técnico de la Universidad Pública del Norte de Santander y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea del Departamento de Norte de Santander para que ordene la emisión de la estampilla "pro Desarrollo Académico, Científico y Técnico de la Universidad Pública del Norte de Santander", cuyo producido se destinará exclusivamente a los programas de formación académica de docentes, investigación, construcción y adecuación de las plantas físicas de las sedes y subsedes, y para los programas de dotación de materiales y equipos de las universidades públicas del departamento de Norte de Santander.

Artículo 2°. La emisión de la estampilla "pro Desarrollo Académico, Científico y Técnico de la Universidad Pública del Norte de Santander" se autoriza hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000). El monto total recaudado se establece a precios constantes del año 2006.

Artículo 3°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Norte de Santander, para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deben realizar en el departamento, en sus municipios, y en todos los actos y operaciones de los institutos descentralizados y entidades del orden nacional que funcionen en el departamento. La ordenanza que expida en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a conocer al Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el dos por ciento (2%) de la base gravable.

Artículo 4°. Autorízase a los Concejos Municipales del departamento de Norte de Santander para que hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se autoriza con

destino a las Universidades Francisco de Paula Santander, UFPS, Cúcuta y Ocaña, y a la Universidad de Pamplona, siempre y cuando no exista una doble tributación sobre el mismo objeto en razón a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad aplicados a las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales.

Artículo 5°. Los recursos que se recauden con la emisión de la estampilla creada por esta ley, serán distribuidos de manera proporcional al número de estudiantes que posea cada una de las universidades públicas del departamento de Norte de Santander, en sus programas de pregrado y posgrado. Los recursos se destinarán exclusivamente para lo establecido en el artículo 1° de la presente ley.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional certificará en el mes de noviembre de cada año el número de estudiantes matriculados en pregrado y posgrado de cada una de las universidades públicas del departamento de Norte de Santander, de acuerdo al reporte que las Universidades mismas le den con corte a una fecha determinada.

Artículo 6°. Autorízase a la administración del departamento Norte de Santander para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla en las actividades que se deban realizar en el departamento, en sus municipios y en todos sus actos y operaciones de los institutos descentralizados y entidades del orden nacional que funcionen en Norte de Santander.

Parágrafo. Los recursos recaudados se girarán directamente a las universidades dentro de los primeros cinco (5) días hábiles posteriores al vencimiento de cada trimestre.

Artículo 7°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios que intervengan en los actos.

Artículo 8°. El control del recaudo, el traslado de los recursos a las universidades y seccionales y el control sobre la inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estarán a cargo de la Contraloría Departamental de Norte de Santander.

Artículo 9°. Esta ley rige a partir de su publicación.

Camilo Sánchez Ortega, Juan Fernando Cristo, Senadores; Julián Silva Meche, Carlos Celis Gutiérrez, Representantes a la Cámara.

O B J E C I O N E S P R E S I D E N C I A L E S

INFORME SOBRE LA OBJECION PRESIDENCIAL

**AL PROYECTO DE LEY NUMERO 254 DE 2005 CAMARA, 110 DE 2006
SENADO**

por la cual se adiciona un parágrafo 2° al artículo 2° de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto de 2007

Doctores

NANCY PATRICIA GUTIERREZ CASTAÑEDA

Presidenta Senado de la República

OSCAR ARBOLEDA PALACIO

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 254 de 2006 Cámara, 110 de 2007 Senado, *por la cual se adiciona un parágrafo 2° al artículo 2° de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones.*

Respetados Presidentes:

Dando cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva del Senado de la República y la honorable Cámara de Representantes y en concordancia con lo dispuesto en los artículos 167 de la Constitución Nacional y 199 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta nos permitimos rendir el presente informe de objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, en los siguientes términos:

El proyecto de ley se remitió para su respectiva sanción presidencial el día 29 de junio del año en curso y fue devuelto por el Gobierno el día 10 de julio con su respectiva objeción, encontrándose de esta manera dentro del término previsto para hacerlo, según lo establecen los artículos 166 de la Constitución Nacional y 198 de la Ley 5ª de 1992, que para el caso que nos ocupa, es de seis (6) días.

Claramente el artículo 199 de la Ley 5ª de 1992 señala que las objeciones pueden obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia.

En esta oportunidad la objeción presentada por el Gobierno Nacional obedece a vicios de inconstitucionalidad y se funda en las siguientes consideraciones:

1. No hay consistencia con lo previsto en el marco fiscal a mediano plazo. Presupuestalmente no es viable.

2. Se omitió el trámite establecido en la Ley Orgánica 819 de 2003.

De igual forma se desconocieron los preceptos constitucionales señalados en los artículos 151 y 154 de la Carta Política, disposiciones a las cuales está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa.

En razón a lo anterior, el Ministro de Hacienda y Crédito Público considera que se hace necesario **retirar el artículo 4°** del texto definitivo del proyecto de ley.

Este proyecto de ley fue presentado por iniciativa gubernamental, en cabeza del Ministerio de la Protección Social y con él se busca brindarles protección a las madres comunitarias, permitiéndoles que puedan llegar a disfrutar de una pensión y de los beneficios del Sistema de Seguridad Social Integral.

La propuesta inicial contenía cuatro artículos.

El primer artículo modificaba el artículo 1° de la Ley 509 de 1999, ampliando a todo su núcleo familiar el beneficio de un Plan Obligatorio en Salud, POS.

El segundo artículo establecía que la cotización de las madres comunitarias en salud sería del 12% de la bonificación.

El artículo tercero se refería al acceso prioritario que se daría a las madres comunitarias al subsidio pensional, eximiéndolas del requisito de edad.

El artículo cuarto establece la vigencia y deroga las disposiciones anteriores.

El texto definitivo aprobado en segundo debate en sesión plenaria por la Cámara de Representantes, quedó así:

Artículo 1°. Adiciónase un parágrafo 2° al artículo 2° de la Ley 1023 de 2006 el cual quedará así:

Parágrafo 2°. El Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de la Subcuenta de Solidaridad, subsidiará la cotización en lo correspondiente al faltante que se genera entre la cotización efectuada por la madre comunitaria y la cotización sobre un (1) salario mínimo legal vigente para garantizar su afiliación al régimen contributivo del Sistema.

Artículo 2°. Acceso al Fondo de Solidaridad Pensional. De conformidad con lo previsto por la Ley 797 de 2003, el Fondo de Solidaridad Pensional subsidiará los aportes al Régimen General de Pensiones de las madres comunitarias, cualquiera sea su edad y servicio como tales.

Parágrafo 1°. Las madres comunitarias para ser beneficiarias de los subsidios de la subcuenta de solidaridad deben acreditar la calidad de madre comunitaria que ostenta, por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o quien haga sus veces.

Parágrafo 2°. Las madres sustitutas, los agentes educativos FAMI tendrán acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley.

Parágrafo 3°. *Habilitación de la condición de beneficiario.* Quienes hayan perdido la condición, por haber incurrido en mora y por haberse retirado en cualquier tiempo podrán reactivar su condición manifestando su voluntad de ingresar nuevamente al Fondo y cancelando dos cuotas mensuales, una para estar al día en sus aportes y la otra para abonar a las cuotas que estén en mora.

Artículo 3º. Vigencia. Posteriormente se designa una comisión de conciliación integrada por la Senadora Dilia Francisca Toro Torres, el Senador Plinio Olanó Becerra y los Representantes a la Cámara Angel Custodio Cabrera Báez y Pedro Jiménez, quienes después de revisar y discutir el contenido del proyecto, presentaron el respectivo informe de conciliación el día 15 junio del presente año, quedando el texto de la siguiente manera:

Artículo 1º. Adiciónese un parágrafo 2º al artículo 2º de la Ley 1023 de 2006, el cual quedará así:

Parágrafo 2º. Para el financiamiento de la afiliación al régimen contributivo del grupo familiar de las Madres Comunitarias se aplicará lo previsto en los artículos 3º y 4º de la Ley 509 de 1999, sin perjuicio de la progresión de cobertura universal establecida en el artículo 9º de la Ley 1122 de 2007.

Artículo 2º. Acceso al Fondo de Solidaridad Pensional. De conformidad con lo previsto por la Ley 797 de 2003.

Parágrafo 1º. Las Madres Comunitarias para ser beneficiarias de los subsidios de la subcuenta de solidaridad, deben acreditar la calidad de Madres Comunitarias que ostenta, por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, o quien haga sus veces.

Parágrafo 2º. Las madres sustitutas, los agentes educativos FAMI tendrán acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente ley.

Artículo 3º. Habilitación de la condición de beneficiario.

Artículo 4º. La bonificación mensual de las Madres Comunitarias se incrementará al 70% del salario mínimo legal mensual vigente a partir del 1º de enero de 2008, sin perjuicio de los posteriores incrementos que se realicen.

Artículo 5º. Vigencia. Es así como en la última fase del trámite legislativo queda circunscrito el artículo en cuestión.

El Gobierno Nacional objeto esta iniciativa legislativa aduciendo razones de inconstitucionalidad en su texto, con el argumento de que el gasto que crea el artículo 4º del presente proyecto, conduce a señalar que el proyecto no estaría ajustado a lo señalado por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, es decir, que los costos fiscales que generaría el proyecto, ocasionarían un gasto adicional no previsto en el marco fiscal de mediano plazo.

Considerando que la Ley 819 de 2003, es una norma de carácter orgánico, el proyecto se opone de igual manera al artículo 151 de la Constitución Nacional, el cual establece que el ejercicio de la actividad legislativa está sujeto a lo preceptuado en las leyes que tengan esta connotación.

Al respecto la norma antes citada en su artículo 7º establece:

“Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

De otro lado, ni el gasto ni el impacto fiscal que alude dicho proyecto se hicieron explícitos durante el trámite del mismo, como tampoco se incluyeron expresamente en la exposición de motivos, ni en las respectivas ponencias.

La proposición con la que se incluye el artículo objetado en el proyecto de ley, fue debatido y aprobado solo en el último de los debates, por lo que no hubo el respectivo análisis financiero por parte del Congreso, ni tampoco el concepto pertinente, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Frente a este tema la Corte Constitucional mediante Sentencia C-807 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil, ha señalado...: “El contenido material de un proyecto de ley, en función del principio de unidad de materia, puede terminar de configurarse en el curso del debate parlamentario, en la medida en que como fruto de tal debate es posible decidir, en ciertos casos, su restricción, o su ampliación cuando, en este último caso, ello se haga sobre contenidos que guarden relación de conexidad objetiva y razonable con la materia inicial del proyecto. Tal ampliación sólo puede cumplirse con cabal aplicación del principio de consecutividad. Se tiene, entonces, que en consonancia con el principio de consecutividad, la adición de contenidos nuevos a un proyecto de ley de facultades, en principio, debe cumplirse durante el primer debate, de tal manera que tales contenidos puedan ser discutidos y aprobados en los cuatro debates previstos en la Carta. Sería posible también que en una etapa posterior del proceso legislativo surgiesen nuevos contenidos, pero en ese caso, la aplicación del mencionado principio de consecutividad impediría que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 177 del Reglamento del Congreso, el proyecto retorne a la comisión permanente en la que inició su trámite. Se precisa que se trata en este caso, de asuntos nuevos, tema que difiere de las meras adiciones que se rigen por lo dispuesto en el artículo 178 del reglamento”.

El artículo 4º incorporado al proyecto, no tuvo el trámite que ordena la ley, no se analizó su impacto fiscal en la exposición de motivos ni en los debates de las cámaras, tampoco fue solicitado en ningún momento este concepto al Gobierno, sin embargo el Ministro de Hacienda envió una comunicación al Congreso informando sobre el impacto que el proyecto generaría como un gasto adicional no contemplado en el marco fiscal del mediano plazo.

El desconocimiento de este ordenamiento legal, implica trasgresión al artículo 151 de la Carta política, el cual dispone:

Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-270 del doctor José Gregorio Hernández, sienta precedente, frente a la inconstitucionalidad sujeta al mandato expreso del artículo 151 de la Carta Política:

“La actividad legislativa del Congreso está sujeta al cumplimiento íntegro de las normas constitucionales y también, por mandato expreso del artículo 151 de la Carta, a las leyes orgánicas que regulan esa actividad, una de las cuales es precisamente la que consagra el Reglamento del Congreso. La tramitación legislativa cumplida sin tener en cuenta las exigencias de la ley orgánica a la que se encuentre sometida una ley, según la categoría a que pertenezca, está viciada de inconstitucionalidad”.

La objeción al artículo 4º del proyecto, resalta que el otorgamiento de esta bonificación a las madres comunitarias, además de crear el gasto adicional, por el monto desestabilizaría la cobertura del programa, el ministerio afirma que con base en las proyecciones realizadas alcanza por lo menos 85 mil millones, cuantía que no se limita a financiar las bonificaciones, sino que incluye igualmente, materiales, componente nutricional, adecuaciones locativas y menajes, entre otros.

Sin embargo el incremento de la economía nacional y los recursos que subsisten a favor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrían viabilizar la propuesta legislativa que incluye el incremento en la bonificación a favor de la labor que ejecutan las más de 79.000 madres de hogares comunitarios que existen en nuestro país.

De otra parte, el Plan de Desarrollo establece en el artículo 6º, de la **Protección Social**:

“En cuanto a la atención a la niñez, el Gobierno Nacional desarrollará mecanismos y estrategias que avancen progresivamente en el mejoramiento de la prestación de los servicios de atención y cuidado de la niñez, con la participación de las entidades territoriales, cooperación internacional, ONG, y empresa privada. Igualmente, optimizará el componente educativo en hogares comunitarios de bienestar e implementará las estrategias necesarias con el fin de cualificar la prestación del servicio de los niños y niñas en la primera infancia. Así mismo, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, y los Ministerios se implementará la estrategia “Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia”. El Plan de Inversiones incluirá los recursos previstos por la Ley 89 de 1988 con destino a los Hogares Comunitarios de Bienestar”.

Artículo 18. Riesgos Profesionales y Protección al Cesante. En términos de riesgos profesionales y protección al cesante, se aumentará la afiliación al sistema de riesgos profesionales y al número de empresas afiliadas a dicho sistema, al tiempo que se buscará aumentar la cobertura, en afiliación a pensiones el Ministerio de la Protección Social podrá reglamentar la afiliación de grupos especiales como las madres comunitarias del programa de hogares comunitarios del ICBF.

De igual forma, la Ley 89 de 1988 establece expresamente en su artículo 1º: A partir del 1º de enero de 1989 los aportes para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, ordenados por las Leyes 27 de 1974 y 7º de 1979, se aumentan al tres por ciento (3%) del valor de la nómina mensual de salarios.

Parágrafo 2º. El incremento de los recursos que establece esta ley se dedicará exclusivamente a dar continuidad, desarrollo y cobertura a los Hogares Comunitarios de Bienestar de las poblaciones infantiles más vulnerables del país. Se entiende por Hogares Comunitarios de Bienestar, aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país.

Aunque hay vicios en la consecutividad dentro del trámite del proyecto en las cámaras, las motivaciones que indujeron a hacer la reforma son válidas, por cuanto:

1. Se busca equiparar la actividad que ejercen las madres comunitarias a un empleo como los demás.

Al crearse la figura de la Madres Comunitarias, que fuera propuesta en un CONPES, se buscaba que el tema de la bonificación, al comienzo muy baja, fuera incrementando paulatinamente, de acuerdo al tema inflacionario y de recursos disponibles para la sostenibilidad del programa, sobre todo desde el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Las mujeres en Colombia constituyen cerca del 52% de la población total del país, es decir, 16.813.301 personas. El 55% de ellas viven por debajo de la línea de pobreza, según fuentes de Planeación Nacional.

2. Asumida la actividad como un empleo más, daría el trato justo desde una remuneración legal, como tal ya no se hablaría de una bonificación, sino de una completa vinculación laboral y lo que ello implica.

Es importante tener en cuenta que, estas madres reciben un salario medio muy inferior al de los hombres, bien porque tienen empleos con baja remuneración, porque trabajan en el sector informal, o porque se les paga menos que a los hombres por realizar el mismo trabajo.

También, trabajan más horas que los hombres, desempeñan actividades económicas en el mercado o en el sector de la subsistencia y actividades no remuneradas en el hogar o la comunidad, tienen mayores tasas de desempleo, tienen menor participación en cargas administrativas y ejecutivas, tienen una mínima participación en los cargos de representación o como funcionarias gubernamentales.

Estos criterios, también defienden preceptos constitucionales, tan válidos como los expuestos por el Gobierno, el Derecho al trabajo, Derecho a la igualdad, a una vida digna, entre otros.

3. Como última consideración tenida en cuenta por quienes defienden el proyecto, está el tema que preocupa al gobierno, el de la financiación.

Se afirma igualmente que el documento de objeción al proyecto, goza de vicios de inconstitucionalidad, toda vez que con la inclusión del artículo 4º, trasciende la competencia del legislativo, invadiendo la órbita de exclusividad del Gobierno frente al tema, aunque con el aval del Gobierno se hubiese podido subsanar el vicio, ya que la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación, tan solo esas leyes sirven de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos.

Ha reiterado la Corte Constitucional, que las leyes que decreten gasto público de funcionamiento e inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros para proponer proyectos de ley sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno Nacional.

Las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Gobierno son insalvables, pero preocupados por los ingresos de las madres comunitarias se ha logrado que el Gobierno, a través del Ministro de Hacienda, amplíe la bonificación en un 17.2%, que corresponde a un incremento real de treinta y cinco mil pesos (\$35.000), para el caso de las madres comunitarias, quienes venían recibiendo un básico de doscientos tres mil novecientos pesos (\$203.900) mensuales. Esta adición es significativa, representa un ingreso a partir de enero del año 2008, de doscientos treinta y ocho mil novecientos (\$238.900) pesos; adición que se verá reflejada en la Ley Anual de Presupuesto de la vigencia fiscal del próximo año.

Así las cosas, consideramos, que las objeciones por razones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno al proyecto de ley, son de recibo, dentro del marco de los anteriores argumentos.

Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, solicitamos a las plenarias de la Corporación aprobar el proyecto de ley presentado en el informe de conciliación, con la exclusión del artículo 4º, el cual fue objetado por el Gobierno.

Cordialmente,

Dilian Francisca Toro Torres,
Senadora de la República;
Buenaventura León León,
Representante a la Cámara, departamento de Cundinamarca.

CONTENIDO

Gaceta número 458 - Miércoles 19 de septiembre de 2007
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de acto legislativo número 04 de 2007 Senado, por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 09 de 2007 Senado, por la cual se modifica el artículo 4º del Decreto-ley 2272 de 1991.....	3
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 85 de 2007 Senado, 053 de 2006 Cámara, por la cual se establecen controles policivos al ejercicio de actividades económicas en establecimientos de carácter privado, en caso de que trasciendan a lo público.....	5
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 99 de 2007 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta años del Colegio Nacionalizado Femenino de Villavicencio, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.....	6
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 226 de 2007 Senado, 123 de 2006 Cámara, por la cual la Nación rinde homenaje y exalta la vida pública del ilustre ciudadano Roberto Camacho Weverberg, ex Congresista de Colombia, y se asocia a la conmemoración del primer año de su fallecimiento.	8
ACTAS DE CONCILIACION	
Acta de conciliación y texto conciliado al Proyecto de ley número 055 de 2006 Cámara, 190 de 2006 Senado, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla prodesarrollo académico, científico y técnico de la Universidad Pública del Norte de Santander y se dictan otras disposiciones.....	9
OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Informe sobre la objeción presidencial al Proyecto de ley número 254 de 2005 Cámara, 110 de 2006 Senado, por la cual se adiciona un parágrafo 2º al artículo 2º de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones.	10