



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 432

Bogotá, D. C., miércoles 23 de julio de 2008

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL (E.) DE LA CAMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 008 DE 2008 CAMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 171  
de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

SR-080720-0533

Bogotá, D. C., julio 20 de 2008

Doctor

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Radicación de Proyecto de Acto Legislativo “Senado Mixto – Nacional, Departamental y Especial”.

Respetado doctor:

De la manera más atenta me permito radicar el Proyecto de Acto Legislativo, *por medio del cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

Lo anterior para su publicación, asignación de comisión y trámite respectivo.

Por la atención prestada, anticipo mis más sinceros agradecimientos.

*Carlos Cárdenas Ortiz,*  
Senador de la República.

Para responder a este documento, favor citar este número: 080720-0533

Copia: Consecutivo

Observaciones: Se entrega CD

Nº de folios: 34

Nº de anexos: 3 (articulado, exposición de motivos y anexo documento de apoyo).

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 008 DE 2008 CAMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 171  
de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 171.** El Senado de la República estará integrado y elegido así: Sesenta y ocho (68) Senadores elegidos en Circunscripción Nacional.

Habrán un (1) Senador elegido por cada departamento, elegidos en Circunscripción Departamental.

Dos (2) Senadores elegidos en Circunscripción Nacional Especial por las comunidades indígenas.

Las Circunscripciones Nacionales Especiales para la elección de Senadores por las comunidades indígenas se regirán por el sistema de cociente electoral.

Los Senadores de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior y de Justicia o quien haga sus veces.

Los Senadores de las circunscripciones departamentales que aspiren a integrar el Senado de la República deberán ser oriundos de cada una de las respectivas entidades territoriales que ostenten representar o haber residido en la respectiva circunscripción electoral en un término no inferior a diez (10) años de la fecha de elección.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República”.

Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentado por el honorable Senador Carlos Cárdenas Ortiz.

*Carlos Cárdenas Ortiz,*  
Senador de la República.

Apoyan esta iniciativa BANCADA PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL – PARTIDO DE LA U:

  
SERGIO ESCOBAR H.  
Senador de la República

  
JORGE USUAL M.  
Senador de la República

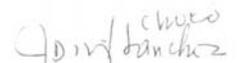
  
MANUEL GUILLERMO MORA  
Senador de la República

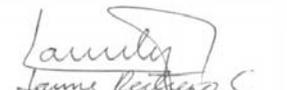
  
CARLOS GARCÍA OSPINA  
Senador de la República

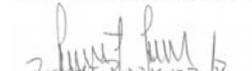
  
JORGE DOLGOSTEPOV B.  
Senador de la República

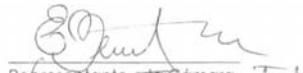
Autor: H. S. Carlos Cárdenas Ortiz, apoyado por el Partido de la U y la bancada de la media Colombia

Apoyan esta iniciativa BANCADA PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL – PARTIDO DE LA U:

  
ADOLFO SÁNCHEZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Chocó

  
JAIME RESTREPO C.  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

  
ROBERTO RODRÍGUEZ R.  
Representante a la Cámara  
Departamento de Valle

  
EDUARDO BENITO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño

  
LUIS CARLOS RESTREPO D.  
Representante a la Cámara  
Departamento de Valle

  
RICARDO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

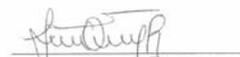
  
JUAN LOZANO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Atlántico

  
LUIS ANTONIO SERRANO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Chocó

Autor: H. S. Carlos Cárdenas Ortiz

Apoyan esta iniciativa BANCADA DE LA MEDIA COLOMBIA:

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Meta  
Talca Clayar

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño  
Hernando Betancourt H.

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Arzica  
Néstor H. Cotrina

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Sevaca  
Vicente Lozano

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Casimira  
Maria Violeta Niño Morales

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Amazonas  
Minuel Comandó

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Guaviare  
Constantino Rodríguez C.

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Guaviare  
EDUARDO A. MUELA

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Vaupés  
Jesús Esteban Calderón

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño  
JULIAN SILVA MUECHA

Autor: H. S. Carlos Cárdenas Ortiz

1. Antecedentes de la constituyente de 1991

Del precepto superior artículo 176 de la Carta se infiere de una parte, que el Constituyente tuvo en cuenta, tanto factores territoriales como democráticos para la conformación de la Cámara de Representantes, y fijó un criterio según el cual cada circunscripción territorial tendrá derecho a dos representantes, independientemente del número de habitantes y por otra parte valoró positivamente la población de cada circunscripción, para que sobre la base de dos Representantes, se elijan otros Representantes adicionales en proporción directa al número de habitantes.

Con estos dos criterios se asegura que aquellas entidades territoriales que tuvieran bajos índices de población, como ocurría antes con las denominadas Intendencias y Comisarias de todas maneras contarán con representación en la Cámara de Representantes, postura esta compatible con el carácter pluralista y respetuosa de las minorías de la democracia Colombiana.

Uno de los principios fundamentales, quizás el más importante, que se aprobó en los acuerdos y proyectos preparatorios, que debía orientar a la Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución de 1886, fue el de la democracia participativa, como mecanismo de participación donde se propuso la posibilidad de consagrar un principio general sobre la participación ciudadana, en la vida política, económica, social, administrativa y cultural de la Nación. Propuesta que fue acogida textualmente en el artículo 2º de la Constitución de 1991.

El artículo 2º. De la Constitución Política establece: “Son fines esenciales del Estado: ...garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; el subrayado es mío.

Así entonces el tema de la defensa de los derechos de las minorías fue de constante y obligada consideración, discusión y análisis por parte de los constituyentes.

2. Justificación de la actual iniciativa

El actual proyecto de Acto Legislativo, por el cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política, que sometemos a consideración

de los honorables Congresistas, busca crear Circunscripciones departamentales que garanticen la efectiva representación en el Senado de la República, de todos los departamentos del país asociados de conformidad con su identidad territorial.

Se trata igualmente, de dar protección a las minorías, y de hacer más justa la distribución de las curules haciendo efectivo el derecho a la igualdad de representación proporcional ante el Senado de la República permitiendo que cada uno de los departamentos representados por los colombianos, participen en las decisiones políticas públicas nacionales, garantizándoles curules con gente de la región.

En la actual iniciativa se emplea un sistema de representación mixta, en la que los colombianos elegirán sus Senadores por Circunscripción Nacional, por Circunscripción Departamental y Circunscripción Nacional Especial, dentro de un régimen electoral que permita ostentar a la segunda Cámara un mismo criterio de representación popular, configurándose el Senado de la República en una Cámara representativa de las regiones, con una participación inexcusable en los intereses políticos de las regiones.

En la actual iniciativa se emplea un sistema de representación mixto en la elección del Senado, con una participación electoral local y nacional.

Esta iniciativa está encaminada a la contribución y materialización de los valores y principios constitucionales, de democracia participativa, pluralismo e igualdad, ya que su efectividad se da en la medida en que las diversas fuerzas que integran la sociedad incluyendo los grupos sociales minoritarios, participen en la adopción de las decisiones que les interesan.

La Constitución Política, como máxima exposición soberana emanada de la voluntad del pueblo, prevé dentro de sus principios rectores el derecho a la igualdad dentro de un marco jurídico democrático y participativo, así se desprende de la lectura del preámbulo de la misma:

*“...<sup>1</sup>en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona ...”*

El Senado de la República es una de las Instituciones que canaliza la voluntad popular y que promover su representatividad, responsabilidad y eficacia redundan en el fortalecimiento del Estado Social de derecho.

Por lo tanto en aplicación también del principio constitucional de igualdad se hace necesario que los departamentos pequeños en población creados la mayoría al tenor de la nueva Constitución de 1991, tengan la posibilidad de ser representados en el Senado de la República a través de una Circunscripción Departamental, ya que si bien es cierto, se creó una Circunscripción Nacional Especial “...por comunidades indígenas...”, no se tuvo en cuenta las regiones o departamentos que tienen baja población, con los NBI más altos, con las coberturas en educación, salud y saneamiento más bajas del promedio nacional y cuya infraestructura se caracteriza por carecer de ella.

No hay que desconocer que la Constitución de 1991, logró avances en la reivindicación del derecho a la igualdad en el sentido de que los “mal llamados” antiguos territorios nacionales lograsen convertirse en los departamentos de la Media Colombia (art. 309 de la C. P.), pero lamentablemente, los objetivos de la Carta Magna respecto a la igualdad y democracia participativa fueron tácitamente negados para los departamentos con población minoritaria al estar en desigualdad para cada uno de ellos, que por no contar con un potencial alto electoral (*representan el 5% del total nacional*), se le cercena el derecho que tienen estos departamentos a hacer presencia en el Senado de la República, notándose el déficit de legitimidad democrática por la evidente vulneración del principio de igualdad que sin este no se puede hacer realidad el marco jurídico de la democracia participativa.

<sup>1</sup> Constitución Política 1991.

Los departamentos que integran el país colombiano tienen necesidades que son canalizadas por sus respectivos voceros en el Congreso (*tanto Representantes y Senadores*), previo el ejercicio del derecho constitucional del voto y tomando conciencia de la importancia de participar activamente en el proceso democrático eligiendo a sus gobernantes y representantes de sus intereses mediante el sufragio el cual es un instrumento primordial para la realización del principio democrático como mecanismo establecido para la participación de la ciudadanía en las diversas elecciones.

Su observancia supone la intervención de todos los ciudadanos en las decisiones públicas que se sometan a votación, con los objetivos entre otros de configurar las Instituciones estatales, formar la voluntad política y mantener el sistema democrático.

La Corte Constitucional ha concluido que “*el núcleo esencial del derecho al sufragio comprende la posibilidad de acceder a los medios logísticos, e informativos necesarios para participar efectivamente en la elección de los gobernantes. Siendo el derecho al voto a su vez derecho y deber; las posibilidades de ejercicio y cumplimiento están supeditadas a la existencia de una adecuada, consciente y eficiente organización electoral que facilite su realización, sólo su ejercicio amparado bajo estas garantías consigne que los ciudadanos confíen en la validez de las decisiones tomadas, en la legitimidad de las autoridades elegidas y en la eficacia misma del proceso democrático*”<sup>2</sup>.

Es importante recordar y sumar a las razones que avalan el presente Proyecto de Acto Legislativo que desde 1991, la elección de congresistas se ha hecho de una forma diferente. Los 100 Senadores son elegidos por medio de un escrutinio proporcional de cociente y residuo (a partir de 2006 el modo de escrutinio varía. Se pasa a un sistema proporcional de cifra repartidora). Dos Senadores representan a las minorías indígenas, y son elegidos en circunscripción especial, en tanto que los demás son elegidos en circunscripción nacional. Los representantes a la Cámara también son elegidos con el mismo modo de escrutinio, en los departamentos y en el Distrito Capital de Bogotá. Cada circunscripción tiene derecho a elegir 2 Representantes. Acorde con la población de cada departamento varía su número.

*“... Se puede considerar, por regla general, que el Congreso tiene tres grandes funciones: representar, legislar y controlar. ...”*

Es de común conocimiento que ninguno de los modos de escrutinio existentes en la actualidad permite una representación plenamente efectiva.

*Según Duverger, “salvo raras excepciones ... encontramos desigualdades de representación en todos los países”.*

*“Los problemas de representación obedecen a factores, por un lado estructurales, y por otro coyunturales”.*

**Problemas estructurales:** Dificiles de percibir y por consiguiente difíciles de modificar, encontramos básicamente dos: **las desigualdades en la repartición local de las curules y las desigualdades de los electores.** Los cuales en el caso colombiano, son aplicables únicamente a la elección de Representantes a la Cámara.

*“En el caso colombiano las circunscripciones en su inmensa mayoría, coinciden con la división política del país. Teniendo en cuenta que todos los departamentos tienen el mismo rango constitucional y legal, todos debemos tener una representación idéntica, por esta razón cada circunscripción departamental tiene dos representantes. Sin embargo, previendo las desigualdades demográficas se le atribuyen curules adicionales a alguna de ellas. Este mecanismo de proporción entre la población y las curules se enfrenta a varios problemas. Por un lado, para evitar un Congreso inmenso, se han propuesto medidas como la de tomar una proporción muy alta: el 1.16% de la población nacional, con lo cual se dejan grandes regiones del país con una mínima representación”*<sup>3</sup>.

Caso contrario, en países con mayor trayectoria democrática como Francia, cuya población no dobla a la colombiana, tiene más del doble de parlamentarios: 321 senadores y un número de diputados variable, según la población de sus 577 circunscripciones.

<sup>2</sup> Sentencia T-603/05 Corte Constitucional.

<sup>3</sup> EL CONGRESO COLOMBIANO A PARTIR DE 1991, “...”: Carlos Eduardo Gechem Sarmiento.

En Francia las circunscripciones se modifican según el censo nacional, impidiendo que existan diferencias mayores al 20% entre la población de las circunscripciones de un mismo departamento.

Las diferencias en la evolución demográfica hacen que existan grandes desigualdades de representación entre los departamentos.

El doctor Gechem Sarmiento, señala que lo ideal sería modificar las circunscripciones según los resultados de censos, nacionales y departamentales, realizados de manera sistemática.

Igualmente señala el autor, que una verdadera reforma a la política y al Congreso deberá tratar el tema de las circunscripciones.

**Entre los problemas coyunturales** (denominados así, pues se podrían modificar a través de la ley) que afectan la representación encontramos el modo de escrutinio.

En su obra estrella sobre partidos políticos, Duverger deja claro que no se pueden entender estas reglas de manera absoluta, es decir, que la plena representación no es el resultado único del modo de escrutinio. Por el contrario, sólo pueden ser consideradas como aceleradores y frenos o, mejor, como fenómenos complementarios al momento de estudiar la representación.

*“...Los constituyentes de Filadelfia, que fue el modelo de nuestra carta política, fueron especialmente cuidadosos en esta materia de la elección de senadores. Ningún estado federal podía quedar privado de representación ante la Cámara Alta y, para ser más justa la distribución de las curules, cada estado contaba con el mismo número de senadores que sus rivales, haciendo caso omiso de su potencial electoral, el cual solo operaba efectivamente, desde el punto de vista demográfico, tratándose de la Cámara Baja. Vale decir que al senado concurría el mismo número de senadores de un gran estado como Nueva York, que de un pequeño o naciente estado como Arkansas. Cada uno de ellos tenía derecho a dos senadores, como ocurre hasta la fecha, porque fue condición capital de la unión el que existiera la igualdad de representación ante el Senado. (subrayado fuera del texto) similar a todos y cada uno de los estados, acogiendo el número de dos, lo mismo para Nueva York que para Arkansas, pese a sus inmensas diferencias de población”<sup>4</sup>.*

Señala también el doctor López Michelsen *“...que al estudiar el sistema panameño, en el cual se consagraba una legislación nacional para efectos de sumar efectivos de un partido débil hasta conseguir una votación suficiente para tener acceso al senado. Se trataba de dar protección a las minorías, atribuyéndoles la capacidad de alcanzar un cuociente, gracias a la suma de las reducidas votaciones que se obtenían en los diversos estados, que acababa constituyendo un solo cuociente competitivo. Todo lo contrario de hacer obligatoria la circunscripción nacional para la totalidad de los aspirantes a senadores...”*.

*La Constituyente al adoptar la circunscripción electoral de carácter nacional, cometió un tremendo error de interpretación, opuesto que de lo que se trataba en Panamá y en otros países al establecer la circunscripción nacional era aplicarla a los partidos minoritarios para vigorizarlos, sumándoles la fuerza electoral de que carecían en su propia región, señala el doctor López Michelsen.*

*También señala el doctor Alfonso López Michelsen que...” al constitucionalizar la circunscripción nacional en Colombia se crearon las condiciones para que, en manos de unos pocos jefes, dueños de los medios susceptibles de ejercer un control nacional, se monopolizara la dirección de sus respectivos partidos. El sistema de circunscripción nacional producía el efecto contrario, o sea, facultando a todos los aspirantes a usar la circunscripción nacional para elaborar listas que sobrepasaban el potencial electoral de la región y, de paso privaban de representación a los departamentos más pequeños, donde saqueaban con dinero la votación que sobrepasaba por mucho la local.... Fue así como quedaron sin representación al senado diez senadores de departamentos tan importantes como Amazonas, Arauca, Caquetá, Chocó, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada, mientras que otros contaban con más senadores de los que habían elegido en el pasado, bajo el antiguo sistema”.*

<sup>4</sup> CONSTITUCION POLITICA 1991 SIMPOSIO 15 AÑOS. 2006 SENADO DE LA REPUBLICA.

“...”: doctor Alfonso López Michelsen.

La representación de los ciudadanos en los sistemas democráticos como el nuestro prima la igualdad, es decir, “un ciudadano equivale a un voto”, si bien en los sistemas federales y en algunos unitarios se da la representación en grupos subnacionales geográficos. También hay situaciones especiales como la de Bélgica en que se da representación a las comunidades lingüísticas. Si se representan a los Estados federados y no se tiene en cuenta la población de cada uno, no hay igualdad de voto entre los ciudadanos en la práctica. Lo cierto es que en ningún país se da una forma de representación idéntica en las dos cámaras ya que la segunda Cámara o Senado en nuestro caso, se busca que haya una representación senatorial que facilite la participación efectiva de las minorías nacionales en la toma de decisiones.

La representación igual y proporcional de cada uno de los departamentos de Colombia en la segunda Cámara es esencial en un país democrático porque es donde participan los entes territoriales en la formación de la voluntad nacional, promoviendo la cooperación entre el Gobierno Central y los gobiernos departamentales en beneficio de los intereses de cada uno de los departamentos integrantes del país.

Considero, que el Senado no tiene que tener unas características rígidas, de hecho la regla es la variedad en cuanto a su composición y funciones y su representación ha de ser democrática y participativa, o ha de haber un cierto desequilibrio en contra de los departamentos que no tienen quienes aboguen por sus intereses, generando una desigualdad de representación en el sistema bicameral, lo que constituye un factor de distorsión que lleva incluso al rechazo del bicameralismo porque facilita que haya una mala distribución de los recursos. La representación de ciertos departamentos (de los pequeños) lleva a que estos tengan una influencia desproporcionada en las decisiones políticas.

### 3. Análisis comparado

#### Senado en USA

El Senado de la República, es la institución más importante y peculiar de los Estados Unidos, es fruto del “Gran Acuerdo” de 1787 en que se estableció el sistema federal donde el bicameralismo encaja con la idea de un gobierno equilibrado en el que el poder está dividido y una Cámara controla a la otra.

#### Es la cámara de representación territorial

Cada uno de los 50 Estados está representado por dos Senadores elegidos por sufragio popular. Consecuentemente el voto de los ciudadanos no es igualitario y hay sobrerrepresentación de los Estados menos poblados. Al crear el Senado los constituyentes pensaron que debía ser una cámara más conservadora, una cámara que frenara las posibles decisiones impetuosa de la cámara baja popular, para ello se estableció un mandato más largo para los Senadores que para los diputados (seis años frente a dos), y una renovación por tercios. En el Senado hay una representación amplia y heterogénea del electorado y también hay más posibilidades de atender intereses de carácter estatal o nacional. Los Senadores se pueden permitir el lujo de considerar ideas nuevas o buscar colisiones de intereses, de hecho el Senado siempre ha estado más atento a las demandas de los movimientos sociales.

El Senado tiene las mismas competencias que la Cámara de Representantes, tiene veto legislativo y ninguna ley ni presupuesto federal pueden ser aprobados sin su consentimiento. Si hubiere desacuerdo entre las cámaras interviene una comisión mixta, *el comité of conference*.

El senado está más orientado a la deliberación de la Cámara de Representantes, sus debates tienen más repercusión ante la opinión pública. El Senado delibera y actúa pausadamente, siendo un freno en el proceso de decisión. Una de sus características es que se permite a la minoría bloquear la toma de decisiones, ya que es necesario una mayoría de 3/5 para poner fin a un debate legislativo. Aunque es más cautelosa y prudente y más lento que la Cámara de Representantes, el Senado, sin embargo, es más liberal.

#### Senado en Alemania

##### El Bundesrat:

El Bundesrat es una pieza esencial del sistema federal a través de la que los Lander participan en la formación de la voluntad federal. El

Bundesrat no se considera como una cámara de los Lander sino como un órgano federal ya que sus decisiones son federales. Tiene gran crédito entre la población.

Esta cámara sigue la tradición institucional de las “conferencias de embajadores” que proviene de la dieta imperial de Sacro Imperio Romano Germánico que se haya producido en las constituciones de 1870, de 1919 y de 1949, al no haberse introducido nunca una asamblea territorial elegida.

Se suele afirmar que no es un auténtico parlamento porque sus miembros son portavoces de los gobiernos de los Lander, tienen mandato imperativo y su voto está vinculado al del conjunto de cada Land. Además es una cámara permanente que no se puede disolver, que a pesar de ello da lugar a una de las formas más importantes de bicameralismo porque realiza muy bien sus funciones.

Cada Land tiene una representación proporcionada a su población, pero no es una representación completamente proporcional. Hay sobre-representación de los Estados Orientales, si bien los 4 grandes Estados tienen capacidad de bloqueo (tienen 24 de 68 votos). Sin embargo para la toma de decisiones se requiere una mayoría de 35 votos que exige un cierto grado de consenso. En la práctica no se suelen dar votaciones que enfrenten a los Lander, aunque es bien conocida la “compra de votos” de los pequeños Estados pobres del Este por el Gobierno vía subvenciones federales.

Por el proceso de centralización, del poder el Bundesrat, aunque la primacía legislativa corresponde al Bundestag o cámara baja. El Bundesrat interviene de distintas formas en la actividad legislativa. En primer lugar tiene iniciativa legislativa que se ha ido incrementado constantemente, ya que los partidos de oposición utilizan esta cámara para introducir sus propuestas. En segundo lugar realiza la primera lectura de todos los proyectos de ley del gobierno, que lógicamente son la mayoría de las iniciativas legislativas.

#### **Senado en Bélgica**

El federalismo Belga se integra con una monarquía y un régimen parlamentario bicameral que proceden del Estado unitario. El bicameralismo Belga resulta de ser uno de los más antiguos pues se estableció en 1831. La reforma constitucional de 1993 ha modificado sustancialmente tanto la composición como las funciones del Senado.

Ahora se trata de un bicameralismo de orientación federal que ha dejado de ser simétrico e igualitario, como lo era anteriormente. Actualmente el Senado es una cámara de representación territorial pero, por su composición mixta, está a medio camino de ser una cámara federal según el patrón clásico.

#### **Composición del Senado**

Se compone de 71 Senadores de tres tipos, elegidos por un periodo de cuatro años. El primer tipo son los 40 Senadores “nacionales” de los cuales 25 son neerlandófonos y 15 francófonos, elegidos en las mismas circunscripciones de las elecciones europeas.

Otro tipo son 21 Senadores “comunitarios” de los que 10 son elegidos por el consejo de la comunidad flamenca, 10 por el consejo de comunidad francesa y 1 por el consejo de la comunidad germanófona.

El tercer tipo son 6 neerlandófonos y 4 francófonos “cooptados” por los 61 Senadores elegidos.

Finalmente los hijos del Rey son senadores por derecho propio.

#### **Senado en Italia**

Italia siempre ha tenido un sistema bicameral que ha sido el modelo perfecto de bicameralismo paritario, pero el Senado no es ni ha sido nunca una cámara de representación territorial. El Senado apareció con el estatuto Albertino de 1848 vigente hasta 1947 como una cámara de moderación contrapuesta a la cámara electiva aunque acabó siendo una institución anacrónica. En el proceso constituyente de la República Italiana se estableció el Senado como fruto del acuerdo entre demócrata-cristianos, partidarios de evitar que todo el poder legislativo se concentrara en una sola cámara, y la izquierda comunista y socialista, que no aceptaban otra cosa que no fuera una cámara de elección popular.

Por ello se estableció un bicameralismo simétrico equilibrado. Ambas cámaras se eligen por sufragio universal y, desde 1963, tiene la misma duración y los mismos poderes. Hay diferencias de representatividad de tipo secundario por el hecho de que el número de senadores es menor que el de los diputados.

La región siempre ha sido la base para la atribución de escaños en el Senado pero ello no ha supuesto que haya representación territorial, tampoco con la última reforma electoral de 1993 en que una cuarta parte de los Senadores se eligen por sistema proporcional a nivel Departamental y el resto por sistema mayoritario. En la práctica las dos cámaras tienen la misma representación partidista, es decir, las mismas mayorías, y la única diferencia es que los grandes partidos suelen tener más escaños en el Senado.

Desde la perspectiva de la actividad parlamentaria no hay diferencias notables entre ambas cámaras. La reforma del 2001 no abordó la transformación del Senado en una cámara de las regiones en la previsión que se debiera producir una revisión constitucional en este sentido. Únicamente se estableció una comisión bicameral de las regiones. Por lo tanto se puede decir que la reforma del senado es la cuestión del federalismo gradual Italiano.

#### **A título de conclusión**

Del anterior estudio comparativo se puede concluir que desde una perspectiva normativa la segunda cámara resulta ser un mecanismo institucional fundamental para la representación y defensa de los intereses territoriales y que si su composición es la adecuada y proporcional para representar cada uno de los departamentos de Colombia, es muy eficaz para generar consenso, moderar y dar estabilidad a los sistemas políticos.

En relación con las segundas cámaras la principal conclusión es la constatación de que están estrechamente vinculadas a la formación del régimen federal, pues este se ha puesto en marcha en todos los casos con un sistema bicameral.

En los países en que existe el bicameralismo antes del sistema federal la segunda cámara aparece necesaria cuando se conforma el modelo, el mejor ejemplo de ello es el belga. El caso italiano pone de relieve que la necesidad de la cámara territorial solo se plantea a partir de un momento de transformación federal auténtica.

La mayoría de las cámaras son de tipo Senado, pero se comprueba que no todas son elegidas popularmente, es más, solo lo son las de USA e Italia y parcialmente la de Bélgica. Evidentemente esto les resta legitimidad y afecta a su eficacia o utilidad social. Se comprueba también que en la mayoría de los casos responden al criterio de la representación territorial, que es el fundamento del bicameralismo federal, solo queda fuera Canadá que tiene una representación territorial muy débil.

También se constata que en la mayor parte de los casos el Senado de la República, se configura como una cámara permanente, independiente de los ciclos electorales de la cámara baja.

Con respecto a la representación de la población se comprueba que solo en el caso de USA hay falta manifiesta de proporcionalidad, en los demás casos hay niveles variados de proporcionalidad. Se observa que cuanto mayor sea la proporcionalidad, aumenta la posición preeminente de los grandes Estados, se evita el peligro de que se formen coaliciones de ventaja y se reducen los costos de formar coalición. A pesar de todo los costos elevados de coalición no se pueden evitar si no hay una mayoría en la segunda cámara como se ve en el caso de Alemania, donde el gobierno federal compra el voto de los pequeños Estados.

Con la reforma del artículo 171 de la Constitución Política, se establece con criterio de proporcionalidad en el que los departamentos dispondrán de idéntica, igualitaria y democrática representación Senatorial.

Establecer una Institución Senatorial Mixta como la que presento, hace que la composición del Senado de la República, responda a un criterio de igualdad y el de que la circunscripción electoral coincida con el territorio de cada departamento. Conseguir que los departamentos de tan densa y plural población tenga el mismo número de representantes

en el Senado, que otros de estructura rural y ganadera de escasa población y nulo desarrollo político es una clara concesión hecha por el legislador reformista a favor de la democracia participativa.

La composición del Senado de la República, que se pretende, debe ir en busca de una identidad desde el presente inmediato hacia el futuro dentro del marco de la Constitución Democrática Colombiana.

La función del Senado de la República, con criterio proporcional, no puede ser otra que la de representar a cada uno de los departamentos y la de simbolizar el pluralismo de los pueblos y su solidaridad en la Unidad democrática Colombiana.

Se busca también que el Senado de la República, sea una Institución democrática de convivencia Departamento - Nación, en íntima conexión con los territorios para dar una respuesta al desequilibrio actual, ya que hoy existen catorce (14) departamentos sin representación ante el Senado de la República, lo cual es inaceptable desde el punto de vista de la democracia representativa.

Si nos adentramos a la actualidad política y vemos el desequilibrio y evidente fragilidad política que afronta hoy el Senado de la República, con el cambio que se ha tenido por efectos de la parapolítica, ya que en el momento algunas regiones perdieron participación en la cámara alta y otras ganaron. Es decir, que a las curules han llegado Senadores de otros departamentos que reemplazan a los titulares y no pertenecen al mismo departamento, situación que genera desequilibrio a la hora de tomar decisiones.

Aunque los Senadores son elegidos actualmente por circunscripción Nacional, es decir, que reciben votación de los ciudadanos de todo el país, y representamos a la Nación, la verdad es que los Senadores incluimos a nuestras regiones y poblaciones dentro de nuestros proyectos enfocados hacia esos territorios y el hecho de que se cambien los Senadores también afecta los intereses de esa población. Durante mi estudio como autor de esta iniciativa y por experiencia propia he tomado esta impresión en el Senado de la República: "Somos Senadores con pensamiento nacional y con el corazón regional a la hora de importantes decisiones de desarrollo territorial"

Dada esta situación, los departamentos que pierden su representación en el Senado de la República, se debilitan y se mengua su posibilidad de negociación ante el poder central, y se pierde la capacidad de negociación ante el gobierno porque desaparece el respaldo político, de ahí también que la presente iniciativa busca legislar pensando en las regiones o departamentos donde la necesidad se acentúa en darles una voz específica en el Senado y de hacer un centro unitario de intereses organizados.

La presente propuesta corresponde a que Colombia avance, que todas sus regiones o departamentos tengan y se le garanticen las mismas oportunidades, para que a través de sus representantes se genere una infraestructura adecuada para su desarrollo económico, social, cultural e internacional.

Con la representación que se logre de cada uno de los departamentos colombianos se encamina un proceso de distribución, reparto y difusión del poder del Estado por el territorio nacional y se logra la recuperación de las libertades perdidas, se recobra el protagonismo de su propia historia y una normalización de la vida política de los pueblos a través de sus gestores ante el Senado.

La iniciativa es encaminada a integrar a Colombia, en la institución política del Senado de la República, donde participen en igual de condiciones los ciudadanos de todos los departamentos de Colombia.

En aras de que la participación democrática sea totalmente efectiva y el derecho constitucional de igualdad se cumpla es necesario modificar el texto del artículo 171 de la Constitución Política, accediendo al mecanismo de la Circunscripción Mixta (Nacional, Departamental y Especial) y proporcional para la elección de Senadores, incluyendo a los que no tienen actualmente representación senatorial.

Por lo expuesto anteriormente, y con sentimiento departamental solicito al honorable Congreso de la República y a sus bancadas que lo conforman el voto favorable para esta iniciativa y se convierta en Acto Legislativo

Con voluntad política podemos hacer el cambio.

Carlos Cárdenas Ortiz,  
Senador de la República.

Apoyan esta iniciativa BANCADA PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL - PARTIDO DE LA U:

  
SERGIO RASGADO H.  
Senador de la República

  
JORGE VISBAL A.  
Senador de la República

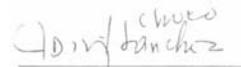
  
MANUEL GUILLERMO MORA  
Senador de la República

  
CARLOS GARCÍA ANZULES  
Senador de la República

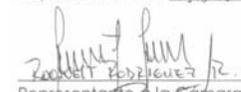
  
JORGE BALLESTEROS B.  
Senador de la República

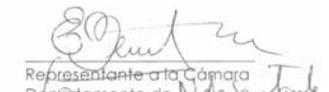
Autor: H. S. Carlos Cárdenas Ortiz, apoyado por el Partido de la U y la bancada de la media Colombia

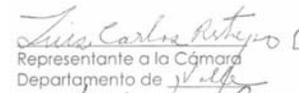
Apoyan esta iniciativa BANCADA PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL - PARTIDO DE LA U:

  
DORIS SÁNCHEZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cauca

  
JAIME RESTREPO C.  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

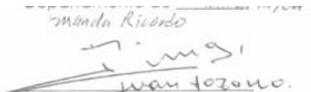
  
ROBERT RODRÍGUEZ R.  
Representante a la Cámara  
Departamento de Valle

  
ROBERTO ESPINOZA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño

  
LUIS CARLOS RESTREPO O.  
Representante a la Cámara  
Departamento de Valle

  
MANDA RICARDO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

  
JUAN LOZANO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

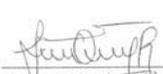
  
JUAN LOZANO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

  
LUIS ANTONIO SERRANO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Atlántico

  
LUIS ANTONIO SERRANO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cauca

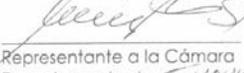
Autor: H. S. Carlos Cárdenas Ortiz

Apoyan esta iniciativa BANCADA DE LA MEDIA COLOMBIA:

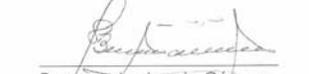
  
Representante a la Cámara  
Departamento de Meta  
Taisda Olaver

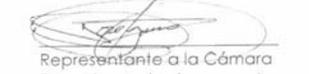
  
Representante a la Cámara  
Departamento de Arauca  
Nestor H. Cotrina

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Casanare  
María V. de N. M. M. M.

  
Representante a la Cámara  
Departamento de SUVAIRE  
Constantino Rodríguez C.

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Vaupés  
Jesús Efraim Calderón

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño  
Hernando Betancourt A.

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Neiva  
Vivante Lozano

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia  
Miguel Contreras

  
Representante a la Cámara  
Departamento de SUVAIRE  
EDUARD A. MUELA

  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño  
JULIAN SILVA MUELA

HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA  
Continuación apoyo proyecto Acto legislativo 2008 - "Por el cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política..."

  
JAVIER AUGUSTO ALVAREZ ALFONSO  
Alcalde Municipio de Tauramena

  
ELSY ESPERANZA MADRID RIAÑO  
Alcaldesa Municipio de Trinidad

  
JOSUÉ ALEXANDER BOHÓRQUEZ PEÑA  
Alcalde Municipio de Villanueva

  
LILIAN FERNANDA SALCEDO  
Alcaldesa Municipio de Yopal

  
IVAN VARGAS SILVA  
Governador Departamento de Guainía

  
MARTHA SULAY PARRA BORDA  
Alcaldesa Municipio de Inírida

  
OSCAR DE JESÚS LÓPEZ CADAVID  
Governador Departamento de Guaviare

  
HENRY CÁRDENAS ROJAS  
Alcalde Municipio de Calamar

Autor: H. S. Carlos Cárdenas Ortiz

6

ANEXO 1  
Apoyan esta iniciativa  
GOBERNADORES,  
ALCALDES,  
DIPUTADOS,  
CONCEJALES  
Y EDILES  
DE LOS DEPARTAMENTOS DE LA MEDIA COLOMBIA

Continuación apoyo proyecto Acto legislativo 2008 - "Por el cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política..."

  
OSCAR RAUL IVAN FLOREZ  
Governador Departamento de Casanare

  
JUAN MAMUEL NARANJO  
Alcalde Municipio de Aguazul

  
JOSÉ RIGOBERTO RUIZ CASTILLO  
Alcalde Municipio de Chámeza

  
JOEL OLMOS CORDERO  
Alcalde Municipio de Hato Corozal

ROLIN ALEXANDER ALARCÓN GARCÍA  
Alcalde Municipio de Salina

JAVIER MONTOYA SALCEDO  
Alcalde Municipio de Maní

  
NELSON BENJAMÍN BARRETO VACA  
Alcalde Municipio de Monterrey

  
GERMAN ÓMERO PRIETO  
Alcalde Municipio de Nunchia

HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA  
Continuación apoyo proyecto Acto legislativo 2008 - "Por el cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política..."

  
REINALDO GUIO CISNEROS  
Alcalde Municipio de Orocué

  
JORGE CAMILO ABRIL TARACHE  
Alcalde Municipio de Paz de Ariporo

  
JORGE EZEQUIEL GARZON  
Alcalde Municipio de Píore

  
LUIS GABRIEL GOGINERO  
Alcalde Municipio de Recetar

  
JUAN ANTONIO BERNAL RAMÍREZ  
Alcalde Municipio de Sabanalarga

  
HERNÁN MORA RODRÍGUEZ  
Alcalde Municipio de Sácama

  
EDIVER VÁSQUEZ RINCÓN  
Alcalde Municipio de San Luis de Palenque

  
VITELIO BENÍTEZ ORTIZ  
Alcalde Municipio de Tamara

Apoyan esta iniciativa, gobernadores y alcaldes de la media Colombia:

  
FREDDY FORERO REUINTA  
Governador Departamento de Arauca

  
WILLIAM ALFONSO REYES CADENA  
Alcalde Municipio de Arauca

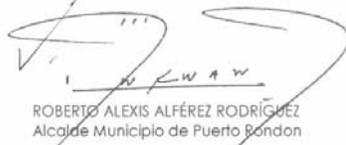
  
 JOSÉ FRANCISCO VARGAS DÍAZ  
 Alcalde Municipio de Arauquita

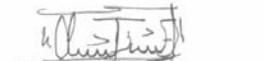
  
 IVÁN YESID HIDALGO MARTINES  
 Alcalde Municipio de Cravo Norte

TAVIER YESID ESTRADA  
 Concejal - Puerto Carreño  
 Departamento de Vichada

  
 LUIS CARLOS GALLO  
 Concejal - Puerto Carreño  
 Departamento de Vichada

  
 JORGE ENRIQUE MUÑOZ CALVO  
 Alcalde Municipio de Fortul

  
 ROBERTO ALEXIS ALFÉREZ RODRÍGUEZ  
 Alcalde Municipio de Puerto Rondón

  
 OTILIO JIMÉNEZ  
 Concejal - Puerto Carreño  
 Departamento de Vichada

  
 AIRO ORTIZ  
 Concejal - Puerto Carreño  
 Departamento de Vichada

Continuación Apoyo Acto legislativo 2008 "Por el cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política"

  
 MARIO AVELLANEDA ARDILA  
 Alcalde Municipio de Sorovana

  
 JOSÉ ALI DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ  
 Alcalde Municipio de Tame

  
 HERNÁN MEJÍA  
 Concejal - Puerto Carreño  
 Departamento de Vichada

  
 RAÚL OROZCO  
 Concejal - Puerto Carreño  
 Departamento de Vichada

**HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

Continuación apoyo proyecto acto legislativo 2008 - "Por el cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política..."

HÉCTOR RAUL FRANCO ROA  
 Alcalde Municipio de Villavicencio

MIGUEL ANTONIO BRICEÑO SICACHA  
 Alcalde Municipio de Vista Hermosa

  
 ROSA MORALES  
 Concejal - Puerto Carreño  
 Departamento de Vichada

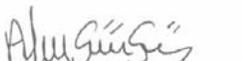
FELIX ACOSTA SOTD.  
 Gobernador  
 Departamento de Amazonas  
 C.C. 5020.803 Surica.

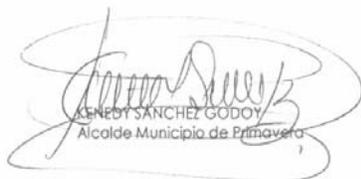
  
 BLAS ARVELIO ORTIZ REBOLLERO  
 Gobernador Departamento de Vichada

  
 GREGORIO ALBERTO HERNÁNDEZ COLINA  
 Alcalde Municipio de Puerto Carreño

  
 LUIS FRANCISCO SWELLAR  
 Gobernador  
 Departamento de Caquetá

**HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
 Continuación apoyo proyecto acto legislativo 2008 - "Por el cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política..."

  
 ALDEMAR GÓMEZ  
 Alcalde Municipio de Cumaribo

  
 KENED SÁNCHEZ GODOY  
 Alcalde Municipio de Primavera

ELIÉCER VARGAS MORENO  
 Alcalde Municipio de Macarena

HENRY BELTRÁN DÍAZ  
 Alcalde Municipio de Lejanías

Continuación Apoyo Acto legislativo 2008 "Por el cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política..."

  
 FRANKLIN ARIAS GRISALES  
 Concejal - Puerto Carreño  
 Departamento de Vichada

  
 LUCY LÓPEZ ZAPATA  
 Concejal - Puerto Carreño  
 Departamento de Vichada

MARIBEL MAHECHA HERNÁNDEZ  
 Alcaldesa Municipio de Mapiripán

ROBINSÓN RODRIGO MORA MAHECHA  
 Alcalde Municipio de Mesetas

JUAN GUALTEROS MURILLO  
 Alcalde Municipio de Puerto López

LUIS ROBERTO GONZÁLEZ SÁNCHEZ  
 Alcalde Municipio de Puerto Concordia

  
 LISA MARIE DARRICUTOS  
 Concejal - Puerto Carreño  
 Departamento de Vichada

  
 ESTIVER ESTIVER  
 Concejal - Puerto Carreño  
 Departamento de Vichada

JOSÉ MANUEL GUERRERO AGUIRRE  
 Alcalde Municipio de Puerto Rico

  
 EDWIN ALEXANDER SANTANA  
 Alcalde Municipio de Sta. Rosalía

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2008 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 008 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador *Carlos Cárdenas*, honorables Representantes *Odín Sánchez*, *Jaime Restrepo* y otras firmas.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

## PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 005 DE 2008

*por medio de la cual se reforman los artículos 1º, 2º, 7º y 14 de la Ley 133 de 1994 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 1º de la Ley 133 de 1994, quedará así:

**Artículo 1º.** El Estado garantiza el derecho fundamental a la libertad religiosa y de cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política.

Este derecho se interpretará de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.

Las convicciones religiosas no pueden ser invocadas para abstenerse de cumplir con las responsabilidades y obligaciones que emanan de la Constitución y la ley. Tampoco pueden primar sobre la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como fines supremos de la sociedad y el Estado.

Artículo 2º. El artículo 2º de la Ley 133 de 1994, quedará así:

**Artículo 2º.** Ninguna Iglesia o confesión religiosa es ni será oficial o estatal. Sin embargo, el Estado no es ateo, agnóstico, o indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos.

El Poder Público protegerá a las personas en sus creencias, así como a las Iglesias y confesiones religiosas y facilitará la participación de estas y aquellas en la consecución del bien común. De igual manera, mantendrá relaciones armónicas y de común entendimiento con las Iglesias y confesiones religiosas existentes en la sociedad colombiana.

En ningún caso se admitirá como iglesias o confesión Religiosa a las organizaciones que tengan fines lucro o preponderantemente económicos.

Artículo 3º. El artículo 7º de la Ley 133 de 1994, quedará así:

**Artículo 7º.** El derecho de libertad religiosa y de cultos, igualmente comprende, entre otros, los siguientes derechos de las Iglesias y Confesiones Religiosas:

(...)

h) De elegir y ser elegidos.

**Parágrafo 1º.** Para efectos de lo dispuesto en el literal anterior, quienes ejerzan **la representación legal de las confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros** o el Ministerio de cualquier culto o actividad religiosa no podrán aspirar a cargos de elección popular a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección. De igual forma no podrán los Ministros del Culto asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o movimiento político alguno, mientras se encuentren en ejercicio de su actividad pastoral.

La Separación de los representantes legales y ministros del culto deberá comunicarse al Ministerio del Interior y Justicia.

**Parágrafo 2º.** Las iglesias o Confesiones Religiosas regidas por la presente ley, gozarán de los mismos derechos, exenciones y beneficios tributarios que las leyes y reglamentos vigentes, otorguen y reconozcan a otras confesiones e instituciones religiosas existentes en el país.

Los templos y dependencias de propiedad de las entidades regidas por la presente ley, destinados exclusivamente al servicio del culto religioso, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, estarán exentos de toda clase de contribuciones, siempre y cuando sean de propiedad de la iglesia y se hayan inscrito en el registro público de confesiones religiosas.

**Parágrafo 3º.** Los Concejos Municipales podrán conceder a las instituciones religiosas exenciones de los impuestos y contribuciones de carácter local en condiciones de igualdad para todas las confesiones e Iglesias.

Artículo 4º. El artículo 14 de la Ley 133 de 1994, quedará así:

**Artículo 14.** Las Iglesias y confesiones religiosas con personería tendrán, entre otros, los siguientes derechos y deberes:

(...)

e) Sujetarse siempre a la Constitución y a las leyes que de ella emanan, y respetar las instituciones del país;

f) Abstenerse de perseguir fines de lucro o preponderantemente económicos, y

g) Respetar en todo momento los cultos y doctrinas ajenos a su religión, así como fomentar el diálogo, la tolerancia y la convivencia entre las distintas religiones y credos con presencia en el país.

**Parágrafo 1º.** El patrimonio de las iglesias y confesiones religiosas, así como el de sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros, pertenece a ellas y no se podrá distribuir, en caso alguno, entre sus miembros directivos o integrantes ni aun en el evento de su disolución.

En caso de disolución, ya sea por acuerdo interno o por mandato de la ley, el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y Justicia establecerá a qué institución de beneficencia será destinado su patrimonio.

**Parágrafo 2º.** Las iglesias y confesiones religiosas así como sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros, deberán registrar ante el Ministerio del Interior y Justicia todos los bienes inmuebles que pretendan aportar para integrar su patrimonio, sin perjuicio de cumplir con las demás obligaciones en la materia, contenidas en otras leyes.

**Artículo transitorio 1º.** Las iglesias, confesiones religiosas y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de Ministros, con personería jurídica otorgada por el Ministerio del Interior y Justicia, dentro del plazo de seis (6) meses a la entrada en vigencia de la presente ley deberán inscribir en el Registro Público de Entidades Religiosas los bienes inmuebles que constituyen su patrimonio.

**Artículo transitorio 2°.** Transcurridos los seis (6) meses de que trata el artículo anterior, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, realizará una auditoría tributaria a las distintas iglesias, confesiones religiosas, sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros con el fin de determinar de manera precisa los activos fijos asociados a la actividad religiosa.

**Artículo transitorio 3°.** Los Ministros del culto de las iglesias o confesiones religiosas que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren ocupando cargos de elección popular, deberán separarse del ejercicio pastoral mientras desempeñen las funciones para la cual fueron elegidos, situación que se comunicará al Ministerio del Interior y Justicia dentro de los dos (2) meses siguientes a la promulgación de la presente ley para efectos de inscripción en el Registro Público de Confesiones Religiosas.

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

*Guillermo Antonio Santos Marín,*  
Representante a la Cámara.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

#### Introducción

El legislador en el año 1994, se ocupó de analizar y debatir el derecho a la libertad religiosa y de cultos, y para ello expidió la Ley 133 de 1994. Lógicamente, es de competencia del Congreso el establecimiento de un estatuto normativo que regule las relaciones entre el Estado y las diversas iglesias y confesiones que pueden existir en el sistema jurídico, y en general el desarrollo de los derechos fundamentales, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 19 de la Carta, en concordancia con el Preámbulo, con los artículos 2°, 18, 42 incisos 10, 11 y 12, con el artículo 68 inciso cuarto, y con el artículo 152 de la Constitución Nacional.

En este sentido, y siguiendo los lineamientos de nuestro régimen constitucional se sentaron las bases para la conformación del concepto de la personería jurídica especial de las iglesias y confesiones religiosas, que se vincula con los diversos regímenes aplicables a la materia y al tema, con las relaciones entre el Estado y las mismas iglesias y confesiones religiosas, y con las proyecciones jurídicas de las actividades de aquellas.

En la Ley 133 de 1994, quedaron cuestiones específicas como las de los convenios de derecho público interno que puede celebrar el Estado con las iglesias y confesiones religiosas o los de la personería jurídica, para efectos del reconocimiento de una religión o confesión religiosa en nuestro ordenamiento, lo cual las habilita para participar en esferas de la vida íntima y social de las personas y en asuntos de incumbencia pública, como lo son el estado civil, sus vicisitudes y desarrollos judiciales, y otras de interés público como la formación de profesionales de la difusión, propagación, proselitismo y enseñanza religiosa, el registro público de entidades religiosas y los diversos derechos especiales y los comunes que les corresponden a las iglesias. Igualmente a la regulación legal de la libertad de religión y de cultos, se vinculan temas como los de los beneficios tributarios locales para las iglesias y confesiones, su autonomía, el valor de las decisiones de los tribunales eclesiásticos, entre otros.

No podemos desconocer que la religión no es mera subjetividad y por ello reclama de su protección legal tanto en el ámbito positivo denominado autonomía jurídica, como en el negativo, conocido como inmunidad de coacción. Así, nadie puede ser obligado a obrar contra su credo religioso, ni ser impedido, dentro de los límites propios de este derecho, a obrar conforme a él, ni molestado en razón de sus creencias, ni compelido a revelarlas, ni obligado a obrar contra ellas, ni a vivir según su credo, derechos que encuentran fundamento constitucional en los artículos 15, 16, 18, 19, 20, 42, 68 de la Constitución Nacional.

Pero, también es cierto que en la Ley 133 de 1994, se establecieron derecho, mas no deberes de las iglesias y confesiones religiosas para con el Estado y por lo cual reclama una reforma en la que quede claramente establecido hasta donde pueden alcanzar

esos derechos sin que implique el cumplimiento de algunos deberes como persona jurídica organizada, con capacidad de producir efectos normativos, fiscales, civiles, subjetivos, personalísimos, de crédito, reales y de derecho público y de cooperación, y de la relación de las personas con aquellas en cuanto a determinadas manifestaciones de la libertad.

Además, la Corte Constitucional se ha pronunciado reiteradamente sobre el alcance de los principios de pluralismo y diversidad religiosa –incluyendo el principio de separación de Iglesia y Estado–, así como sobre los derechos de libertad religiosa y de cultos en relación con los alcances y límites de la acción estatal. A este respecto son distinguibles diversos temas relevantes a saber: la igualdad ante la ley de las distintas comunidades religiosas; la separación entre las Iglesias y el Estado, que incluye los principios de Estado laico, de neutralidad y prohibición de persecución.

La igualdad ante la ley de las distintas iglesias y confesiones religiosas impide que el Estado le otorgue a una de ellas un trato preferente.

El constituyente de 1991 introdujo significativos avances en la protección del principio de igualdad. Dentro de estos se destaca que en materia religiosa no solo prohíbe la discriminación “por razones de ... religión” (artículo 13 C.P.) sino que extiende la igualdad religiosa a una dimensión colectiva al señalar que “las confesiones e iglesias son igualmente libres” (artículo 19 C.P.). El celo del constituyente en ese punto se refleja en el énfasis consistente en advertir que “todas” ellas lo son, y en que además de proteger la libertad de cada una separadamente considerada, también garantiza que todas son “igualmente libres ante la ley”.

En desarrollo del artículo 19 de la Constitución, que consagra que “(t)odas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley”, la Corte ha reconocido que en aras del respeto al pluralismo religioso, no pueden existir tratos discriminatorios que privilegien a una determinada religión o culto sobre otros. De este modo, si bien se ha reconocido la posible existencia de tratos favorables a determinadas comunidades religiosas, ello se ha hecho sólo bajo el criterio de que también las otras confesiones gocen de la posibilidad de acceder a tales beneficios. En otros casos, ciertas preferencias otorgadas a la Iglesia Católica han sido extendidos también a otras iglesias, en virtud del principio de igualdad ante la ley de las diversas comunidades religiosas.

El principio de igualdad ante la ley de las diferentes confesiones religiosas se aplicó igualmente en el ámbito de las exenciones tributarias. En la C-027 de 1993, la Corte declaró la constitucionalidad del artículo XXIV del Concordato, en el que se exceptuaba del pago de impuestos a los edificios de culto, curias diocesanas, casas episcopales y seminarios. Estimó la Corte que resultaría inequitativo exigir el cobro de tales tributos a las iglesias que sostienen sus lugares de culto con dineros de los feligreses, puesto que estos tributan ya por su propio patrimonio, de forma que de aceptarse el gravamen sobre los inmuebles de la respectiva congregación se estaría consagrando un doble tributo. Para preservar el principio de igualdad, la Corte extendió los beneficios establecidos en el artículo del Concordato a los distintos credos religiosos, siempre que reúnan los requisitos establecidos en la ley.<sup>1</sup>

En la sentencia T-616 de 1997<sup>2</sup>, la Corte tuteló el derecho a la igualdad de la Iglesia Cristiana “Casa de la Roca” frente a la actuación de la Dirección de Impuestos y Aduanas –DIAN– que

<sup>1</sup> Este criterio es seguido por la Sentencia C-088 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz, mediante la cual la Corte ejerció el control automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria sobre el derecho a la libertad religiosa y de cultos. En ella la Corte declaró inexecutable el inciso 2° del literal e) del artículo 7° y el literal h) del mismo artículo del mencionado proyecto, los cuales establecían respectivamente una “... franquicia postal para impresos y correos de las iglesias y confesiones religiosas” y la posibilidad “de recibir de la Nación y de las entidades territoriales exenciones tributarias”, pues este tipo de exenciones tributarias es de iniciativa gubernamental, sin que tal requisito se hubiera cumplido en esta ocasión. No obstante, declaró exequible el parágrafo del artículo 7, en el que se dejaba en libertad a los municipios para conceder exenciones tributarias a las Iglesias siempre que se respetara el principio de igualdad.

<sup>2</sup> M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

la obligaba a presentar declaración de ingresos y patrimonio, mientras que la Iglesia Católica estaba exenta de tal deber. En esta oportunidad la Corte concedió la tutela con base en que tal diferencia de trato no superaba ninguno de los requisitos del examen de igualdad, en particular, no buscaba un interés público o constitucional imperioso, con lo que se configuraba una discriminación injusta en contra de las iglesias distintas a la Católica. De esta forma, la Corte ordenó, en virtud del principio de igualdad de las distintas confesiones religiosas, eximir a la iglesia accionante de tal obligación.

En posterior ocasión, el ministro de una iglesia interpuso acción de tutela con miras al reconocimiento, al igual que a la Iglesia Católica, de una exención de pago de la sobretasa ambiental. Aunque en Sentencia T-269 de 2001<sup>3</sup> se negó la tutela de los derechos invocados por considerar que el ministro no podía, en desmedro de la autonomía de su iglesia, arrogarse la representación de una iglesia cuyo representante legal no ha celebrado un acuerdo para entablar y regular sus relaciones con el Estado, la Corte reiteró el criterio de igualdad de las distintas iglesias frente a la ley y decidió que “el Congreso debe crear un marco jurídico que asegure la igual libertad de todas las iglesias y confesiones religiosas”. Dijo: “A la luz de la Constitución, al legislador le está vedado dar un trato diferente a las diversas confesiones religiosas o iglesias, lo cual no supone la concesión automática de una exención tributaria a todas ellas cuando alguna de las mismas ha cumplido con los requerimientos de ley para hacerse acreedora de dicha exención. A lo que está obligado el legislador es a establecer iguales condiciones objetivas para todas las confesiones religiosas e iglesias de forma que puedan hacerse acreedoras a la mencionada exención. En la medida que cada uno de los sujetos colectivos interesados cumpla con las condiciones objetivas establecidas por la ley para obtener el beneficio de una exención tributaria, dicha exención debe ser igualmente reconocida”.

Luego, en Sentencia C-088 de 1994<sup>4</sup>, la Corte se refirió al reconocimiento de la personería jurídica de la Iglesia Católica, la cual se rige por el Concordato, en el sentido de que ella no violaba la igualdad de otras iglesias, pues nada impedía que también ellas celebren acuerdos con el Estado colombiano para establecer mecanismos más fluidos de regulación jurídica, como en efecto ha sucedido, entre otras, con la Iglesia Adventista del Séptimo Día de Colombia, la cual suscribió un Convenio de Derecho Público con el Estado Colombiano, con el fin de garantizar a plenitud el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa y de cultos, siguiendo lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 133 de 1994, la Ley 25 de 1992, Ley 115 de 1994 y el Capítulo IV del Decreto 782 de 1995.<sup>5</sup>

El criterio de extensión de beneficios reconocidos a la Iglesia Católica a otros cultos ha sido reiterado en otras sentencias: en la C-609 de 1996<sup>6</sup>, la cual declaró la constitucionalidad del testimonio por certificación jurada de Cardenales y Obispos (artículo 287 del Decreto 2700 de 1991), pero afirmó que dicho trato especial abarca también a miembros de igual rango de otras iglesias.

Así mismo, en la C-478 de 1999<sup>7</sup>, en relación con la causal de aplazamiento del servicio militar consistente en “(h)aber sido aceptado o estar cursando estudios en establecimientos reconocidos por las autoridades eclesiásticas como centros de preparación de la carrera sacerdotal o de la vida religiosa”, la Corte declaró la exe-

<sup>3</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>4</sup> M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>5</sup> Este convenio reconoce, mediante un artículo adicional especial para la iglesia Adventista del Séptimo Día lo siguiente: “el descanso laboral semanal, para los fieles de la iglesia Adventista del Séptimo Día, cuyo día de precepto o fiesta de guardar sea el sábado, podrá comprender, siempre que medie acuerdo entre las partes, desde la puesta del sol del viernes hasta la puesta del sol del sábado en sustitución del que establezca las leyes.” Ver T-982 de 2001; M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>6</sup> Ms.Ps. Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz.

<sup>7</sup> M.P. Martha Victoria SÁCHICA de Moncaleano (E).

quibilidad condicionada del artículo 29 de la Ley 48 de 1993 bajo el entendido de que “es exequible en la medida en que se entienda referida a todas las iglesias y confesiones religiosas reconocidas jurídicamente por el Estado colombiano, ya que sólo así presenta total concordancia con el ordenamiento constitucional y una plena vigencia del principio de igualdad y de la libertad religiosa y de cultos, así como de la supremacía normativa jerárquica del Estatuto Fundamental (C.P., arts. 19 y 4º)”.

En resumen, la Corte ha admitido el tratamiento jurídico favorable a iglesias y confesiones religiosas bajo la condición de ofrecer igualdad de condiciones para acceder a dichos beneficios a todas las confesiones religiosas e iglesias que cumplan con los requisitos de ley. Esta regla ha tenido especial aplicación en el ámbito de las exenciones tributarias que promueven la igualdad de las iglesias y confesiones religiosas, así como el ejercicio de las libertades individuales con ellas relacionadas. Otra aplicación clara del principio de igualdad entre las colectividades religiosas ha tenido lugar en el ámbito de la objeción de conciencia al servicio militar, permitida a miembros de cuerpos eclesiásticos pero no reconocida por la ley para objetores de conciencia civiles. Además, el principio de igualdad de confesiones e iglesias religiosas se extiende a la igual autonomía de las diferentes iglesias y credos en el manejo de sus asuntos, así como a la igual posibilidad de brindar enseñanza religiosa en establecimientos educativos públicos o privados, siempre que se garantice la libertad de los estudiantes y sus padres de optar por recibir o no la educación religiosa. Finalmente, la Corte ha reconocido que las iglesias tienen el derecho a decidir de manera autónoma sí entablan o no relaciones con el Estado.

“En síntesis, la Constitución de 1991 establece el carácter pluralista del Estado Social de Derecho colombiano, del cual el pluralismo religioso es uno de los componentes más importantes. Igualmente, la Carta excluye cualquier forma de confesionalismo y consagra la plena libertad religiosa y el tratamiento igualitario de todas las confesiones religiosas, puesto que la invocación a la protección de Dios, que se hace en el preámbulo, tiene un carácter general y no referido a una iglesia en particular. Esto implica entonces que en el ordenamiento constitucional colombiano, hay una separación entre el Estado y las iglesias porque el Estado es laico; en efecto, esa estricta neutralidad del Estado en materia religiosa es la única forma de que los poderes públicos aseguren el pluralismo y la coexistencia igualitaria y la autonomía de las distintas confesiones religiosas”.

### Objeto del proyecto

Con la iniciativa se busca:

1. Evitar que las iglesias o confesiones religiosas se constituyan como organizaciones con fines lucrativos.

2. Evitar que quienes ejerzan el Ministerio de cualquier culto o actividad religiosa aspiren a cargos de elección popular, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección. Pero también evitar que los cultos se conviertan en centros dedicados a la realización de eventos con fines proselitistas y no religiosos, situación que riñe con la denominación de la libertad de cultos o religión y más aun con la adquisición de la personería jurídica, pues esta no fue otorgada para conformar centros de adiestramiento político.

En lo que toca con este punto es preciso, traer a colación un informe de prensa de la columnista Mariana Suárez Rueda, denominado “**La Política del Señor**”, donde claramente se dice:

*“La participación de pastores de iglesias cristinas, evangélicas y protestantes en política sigue creciendo. Candidatos predicando y reuniones en los templos se roban la atención de los electores en las diferentes ciudades del país”.*

Es bien cierto que el poder eclesiástico ha jugado un papel determinante en la esfera política colombiana y que durante muchos años los candidatos presidenciales debían tener su santificación o beneplácito para poder ser elegidos. Incluso, las divisiones que se produjeron en el interior de esta institución en los años 20 y 30, se convirtieron en factores definitivos para el triunfo de hombres como Marco Fidel Suárez o Enrique Olaya Herrera.

Con el paso del tiempo la voz de la iglesia en boca de los sacerdotes fue escuchándose con fuerza en los electores, hasta el punto de que algunos como Bernardo Hoyos, electo alcalde de Barranquilla en 1992 y Pauselino Camargo, elegido alcalde de Cúcuta, fueron muestras frecuentes de la suspensión temporal de clérigos para irrumpir en la arena política.

En el último Concilio Vaticano, la propia Iglesia Católica había establecido que solamente los laicos podían participar en política, pues la misión de los sacerdotes era netamente espiritual. “Considero nefasto el madiraje entre política y religión. Nuestra tarea es predicar el Evangelio como lo hizo Cristo y Cristo no puede ser concebido como un líder social sino como un mesías”, sostiene el padre Gabriel Hurtado, quien fue Capellán del Politécnico Gran colombiano y la Universidad Sergio Arboleda.

Posteriormente, la participación de la Iglesia Católica en la esfera política comenzó a mermar y paralelamente se hizo más visible la proliferación de Iglesias cristianas, evangélicas y protestantes en todo el país y pronto fundaron los primeros movimientos políticos religiosos, como: Partido Nacional Cristiano y Compromiso Cívico Cristiano con la Comunidad, C4, creado por el senador **Jimmi Chamorro** y **MIRA, que dirige Alexandra Moreno Piraquive**.

Lógico, con esta iniciativa no se está negando a ninguna confesión religiosa el derecho a ser elegido, pero sí a que aspiren en igualdad de condiciones frente al común de la gente que no manejan los pulpitos religiosos y que por lo menos renuncien a su fuero pastoral si desean aspirar a cargos de elección popular.

Dice Mariana Suárez Rueda en su columna:

**“Pastor y Candidato”**

**Héctor Fabio Artuduaga**, aspirante a la alcaldía de Pereira, pastor de la iglesia Centro Evangélico y durante sus reuniones de campaña siempre lee un pasaje del Deuteronomio: **“...pondrás como rey sobre ti al que Jehová tu Dios escoja (...) Y no podrás poner sobre ti a un hombre extranjero”**. Una cita bíblica que él mismo explica a sus electores: **“Aquí en Pereira seis somos los candidatos, pero hay que elegir a los de la familia de la fe, los que tenemos como principio de vida la palabra de Dios”**.

**Carlos Baena**, aspirante al Concejo de Bogotá por el Movimiento Mira **“Aunque soy predicador, el tema religioso forma parte de una esfera privada de mi vida. Y por eso, fui el primero en evitar que se asociara el partido netamente con el cristianismo. Nunca mezcló mi discurso político con el religioso”**.

Ahora, es preciso anotar que el ejercicio de un cargo de elección popular, como entre otros, el de congresista, el Constituyente de 1991, al plasmar el artículo 180-1 de la norma superior, estableció que el régimen de incompatibilidades de los congresistas debía responder a la necesidad de garantizar que estos se dedicaran en forma eficiente y exclusiva a la labor legislativa y no utilizarán su investidura para obtener beneficios particulares:

En la *Gaceta Constitucional* número 79, miércoles 22 de mayo, 1991. Pág. 16, aparece plasmado el espíritu del constituyente al respecto:

**“Incompatibilidades en el ejercicio del cargo:** para este capítulo se contempló la necesidad de asegurar que el congresista no utilice su poder o influencia sobre otras ramas del sector público o sobre la comunidad en general para obtener privilegios (tráfico de influencias).

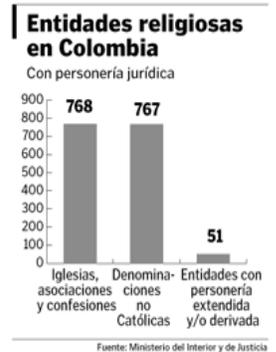
Además se consideró la búsqueda de mecanismos que aseguren la dedicación y eficiencia del parlamento en la labor legislativa. También la inconveniencia de permitir que acumule un miembro del Congreso más de un cargo de elección popular o desempeñe otras funciones oficiales, salvo misiones específicas y transitorias”<sup>21</sup>.

Lo anterior determina, entonces, que la Constitución Política estableció la incompatibilidad que se analiza, no sobre la base de que el cargo o empleo, entendidos también como oficio, se ejerza remuneradamente, mediante vínculo jurídico, sometido a dependencia o subordinación, sin autonomía técnica, durante la jornada de trabajo del Congresista, o de manera que le impida su desempeño. No. Aquel ejercicio puede ser remunerado o gratuito, con vinculación jurídica o sin ella, bajo subordinación o con autonomía administrativa o técnica, en el tiempo libre del congresista o durante su jornada de trabajo, y la incompatibilidad es predicable aún frente al mejor de los congresistas por su cumplimiento, ya que lo que pretendió el Constituyente de 1991, fue exigir la exclusividad de la labor personal de aquellos, precaver la posibilidad de un tráfico de influencias y evitar que su profesión u oficio se use en beneficio de terceros, de modo que se garantice su independencia.

3. También busca el proyecto que, las iglesias o confesiones religiosas tengan los mismos derechos y beneficios Tributarios que la ley le otorga a otras confesiones religiosas en condiciones de igualdad, esto siguiendo los parámetros de reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional. Pero eso sí hay que hacer una clara distinción entre los bienes que pertenecen a la entidad religiosa y los que pertenecen al pastor o ministro del culto, pues es justo que los primeros deben tener una exención en condiciones de igualdad siempre y cuando estén destinados exclusivamente al servicios del culto religioso.

Para poder hacer una distinción entre los bienes que pertenecen a las iglesias o confesiones religiosas hay que inscribirlos en el registro público de confesiones religiosas, ya que es la mejor manera de que el organismo de recaudación tributaria pueda cumplir su misión.

De tal forma que el legislador debe establecer iguales condiciones a confesiones religiosas e iglesias para el caso de la exención tributaria, pues a la luz de la Constitución, a este le está vedado dar un trato diferente a las diversas confesiones religiosas o iglesias, lo cual no supone la concesión automática de una exención tributaria a todas ellas cuando alguna de las mismas ha cumplido con los requerimientos de ley para hacerse acreedora de dicha exención. Lo que está obligado el legislador es a establecer iguales condiciones objetivas para todas las confesiones religiosas e iglesias de forma que puedan hacerse acreedoras de la mencionada exención.



Ante la proliferación de iglesias y cultos de diferentes religiones que hay en el país, el gobierno nacional a través de la DIAN, debe realizar un seguimiento de cuentas o programa de auditoría a esas entidades.

Y es que por esta vía, se le pueden estar escapando al fisco una buena cantidad de recursos. Aunque todas están catalogadas por ley como no contribuyentes del impuesto sobre la renta, se quiere precisamente establecer cuáles de los bienes que poseen pertenecen a la actividad religiosa para la que pidieron su personería jurídica ante el Ministerio del Interior y Justicia, y cuáles de esos patrimonios pertenecen a los llamados pastores, quienes, dependiendo de sus ingresos y su patrimonio, podrían estar obligados a tributar como personas naturales. En pocas palabras, estas personas estarían evadiendo sus obligaciones con el fisco nacional.

Pero por qué ninguna iglesia paga impuestos? Sencillo: desde un comienzo, la Iglesia Católica está exenta y como hoy en Colombia hay libertad de cultos, el mismo tratamiento tributario que se le dé a ella, se les debe dar al resto de las que existen en el país.

\* “Gaceta Constitucional No. 79, miércoles 22 de mayo, 1991. Pág. 16.

La razón, en 1993 a través de un decreto expedido por el propio Gobierno, se estableció que la iglesia Católica además de no pagar impuestos, tampoco debía presentar la declaración de ingresos y patrimonio.

Ante esto, la entidad religiosa Casa Sobre la Roca presentó una tutela alegando que si la iglesia Católica no declaraba, ninguna debía hacerlo, pues hay libertad de cultos. El fallo salió a su favor.

Por ello entre 1994 y 2003 ninguna de las iglesias, incluida la católica, presentó esa declaración de ingresos y patrimonio.

Pero el Consejo de Estado se pronunció sobre la materia y sentenció que el decreto expedido en 1993 era nulo.

“Perfecto que la iglesia no sea contribuyente, pero tiene que presentar la declaración de ingresos y patrimonio”, dijo el Consejo de Estado. Esta decisión, por consiguiente, cubre a todas las iglesias.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 23 del Estatuto Tributario, las congregaciones religiosas sin ánimo de lucro, no son contribuyentes del impuesto sobre la renta<sup>8</sup>. No obstante, según el artículo 598 del mismo Estatuto, dichas asociaciones se encuentran obligadas, en condiciones de igualdad, a presentar una declaración anual de ingresos y patrimonio, que tiene por finalidad, fundamentalmente, la de dotar al Estado de instrumentos de control fiscal (art. 599). A su turno, el artículo 579 de la misma normatividad indica que el gobierno nacional señalará oportunamente los lugares y los plazos dentro de los cuales deberán presentarse las citadas declaraciones tributarias.

En desarrollo de ese mandato legal, el gobierno expidió los Decretos Reglamentarios 3101 de 1990, 2820 de 1991, 2064 de 1992, 2511 de 1993, 2798 de 1994, 2231 de 1995 y 2300 de 1996, a través de los cuales reconoce que el Estatuto Tributario exige a las congregaciones religiosas de la obligación de pagar el impuesto de renta y complementarios adscribiéndoles, exclusivamente, el deber de presentar la declaración anual de ingresos y patrimonio y, en consecuencia, fija los plazos anuales para la presentación de tales declaraciones tributarias.

Las normas citadas se refieren genéricamente a las asociaciones religiosas sin ánimo de lucro, sin hacer excepciones o conferir privilegios o prerrogativas a ninguna en particular. En este sentido, puede afirmarse que dichas disposiciones encuentran pleno respaldo en lo dispuesto en la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa y de Cultos, y en la Ley 20 de 1974, aprobatoria del Concordato celebrado entre el Estado colombiano y la Santa Sede.

Lo que se busca con la iniciativa es sencillamente que los bienes de utilidad común sin ánimo de lucro de las iglesias y confesiones religiosas, tales como los destinados a las obras de culto, de educación o beneficencia tengan exención tributaria, pero óigase bien, los destinados a los fines propios de la iglesia.

Sin embargo, la libertad de cultos, consagrada en la Constitución de 1991 trajo consigo una proliferación de ritos, denominaciones de iglesias o sectas. Es más, este tipo de organizaciones está en aumento.

En Colombia hay 819 entidades religiosas incluida la Iglesia Católica, registradas ante el Ministerio del Interior. Todas ellas cuentan con personería jurídica.

Sin embargo, el número fácilmente puede ser superior a 1.000, pues según el Padre William Correa, director de Doctrina de la Conferencia Episcopal de Colombia, hay organizaciones que funcionan en pequeños locales (las llamadas ‘iglesias de garaje’), en ciudades y pequeñas poblaciones y que aprovechan los vacíos y problemas afectivos, económicos y de salud de las personas para comprometerlos en ritos místicos que supuestamente les ayudan en su solución.

Es más, comenta el religioso, hay otros cultos que funcionan bajo denominaciones de Organizaciones No Gubernamentales, ONG, entes sobre los que no hay mayores controles.

Sin embargo, ha surgido un nuevo fenómeno que está haciendo crecer en un mayor número las denominaciones no católicas y tiene que ver con la posibilidad de que las que ya tienen personería jurídica, puedan derivársela o extenderse a otras a manera de sucursales o filiales.

Esta facultad, otorgada por un decreto del Ministerio del Interior y de Justicia, ha permitido que al amparo de esta nueva figura de “franquicia”, la creación de más de 51 nuevas “iglesias”.

Según fuentes del Ministerio del Interior y de Justicia, diariamente están llegando a la entidad entre 8 y 12 solicitudes de personería de nuevos cultos religiosos.

Hay casos en los que una sola iglesia ha avalado con su registro legal a cinco más en departamentos como Córdoba, Tolima, Boyacá y Atlántico.

En cuanto a la Administración, financiación y crecimiento de las confesiones religiosas, es cumplimiento obligatorio la ley del diezmo, que ordena entregar el 10 por ciento de las ganancias de las personas a su iglesia, contribuciones voluntarias, venta de servicios, colegios de educación formal, capacitación, venta de literatura y material religioso, así como trabajo voluntario, hacen parte del portafolio de productos con los que las denominaciones religiosas se financian.

Aunque no hay cifras concretas, denominaciones como la Casa Sobre la Roca Iglesia Cristiana Integral, fundada por el pastor y periodista Darío Silva Silva, muestran un modelo de organización similar al de cualquier empresa.

Esta iglesia, denominada protestante, cuenta con una estructura de 350 empleados en Colombia, dentro de los que se incluyen 50 profesores del Nuevo Gimnasio Cristiano, según el reverendo Bernardo Bejarano, quien maneja los hilos administrativos y financieros de Casa Sobre la Roca.

El reverendo aseguró que el crecimiento de la congregación -hacen presencia en Miami y México- se debe al trabajo voluntario y desinteresado de los fieles. De todas maneras, reconoce que la principal fuente de financiación es la contribución voluntaria.

Sin embargo, otros cultos no católicos reconocen que para poder crecer hacen cumplir al pie de la letra con el precepto del diezmo.

Los autores de esta iniciativa, hemos sido cuidadosos en el sentido de no coartar las libertades de culto y de expresión que entre otras cosas, ostentan el carácter de derechos fundamentales, pues entendemos que en una sociedad cuyo orden jurídico garantiza las concepciones religiosas o ideológicas de sus miembros, así como su manifestación por medio de la práctica ritual asociada a una creencia particular, el Estado debe ser especialmente cuidadoso en sus intervenciones, pues ellas pueden interferir la independencia y libertad de las personas que profesan una confesión o credo.

De otra parte, la libertad de expresar y difundir los propios pensamientos y opiniones es esencial para el “libre mercado de las ideas”, imprescindible en una sociedad democrática, participativa y pluralista. No existe democracia donde se acallen violentamente las ideas; no hay república pluralista donde se niegue la diversidad o se imponga la intolerancia; tampoco será posible la participación democrática y pluralista, cuando una concepción o credo oficial desde el poder restringe los derechos y libertades cuya protección corresponde precisamente a la autoridad (CP art. 2°). Sin embargo se busca que quienes profesan estos derechos cumplan con un mínimo de deberes en condiciones de igualdad con el resto del cuerpo social de la nación, ya que si a estos al aspirar a cargos de elección popular se les imponen determinados impedimentos, con mayor razón a quienes profesan un credo o religión deben tener la mayor discrecionalidad para manejar los pulpitos y evitar que ellos se conviertan en escenarios electorales. Como también debe existir un definido lindero entre los bienes que corresponden a la iglesia o confesión religiosa y los bienes particulares de quienes dirigen esa entidad. Con estas apreciaciones no se está limitando

<sup>8</sup> Esta disposición se encontraba tanto en el artículo 23 del Decreto-ley N° 624 de 1989, como en el artículo 65 de la Ley 223 de 1995 que sustituyó al citado artículo 23.

la libertad de cultos que constitucionalmente se encuentra amparado en nuestra carta superior.

Por lo anterior se pone en consideración el presente proyecto de ley para que sea analizado y esperamos que contribuya a dar claridad a la libertad de cultos contemplado en el ordenamiento constitucional vigente.

*Guillermo Antonio Santos Marín,*  
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2008 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Ley Estatutaria número 005 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Guillermo Santos Marín*.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NUMERO 006 DE 2008 CAMARA

*mediante la cual se modifica el artículo 160 de la Ley 769 de 2002.*

Artículo 1°. El artículo 160 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

**Artículo 160. Destinación.** De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible, seguridad vial y a la reparación de la malla vial del municipio donde se cometió la infracción, según su jurisdicción, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios y los particulares en quienes se delegue y participen en la administración, liquidación, recaudo y distribución de las multas.

Parágrafo. El alcalde que ejerza jurisdicción en el municipio en donde se cometió la infracción o la entidad competente para estos fines, en caso de que exista, tendrá la facultad de destinar los dineros que se recauden por concepto de multas y sanciones, de conformidad con las necesidades que se presenten en dicha entidad territorial.

*Pedrito Tomás Pereira Caballero,*

Representante a la Cámara departamento de Bolívar.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Las multas de tránsito tienen un carácter sancionatorio, toda vez que las mismas son cobradas como una reacción por la comisión de una falta o de una inobservancia a las normas de tránsito establecidas, por esta razón parecería razonable que en cualquier orden territorial el recaudo proveniente de la multa tuviera como destinación la actividad o sector en que ella se genera, dentro de una política de prevención de la misma.

El artículo 159 de la Ley 769 de 2002, consagra que las multas serán propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo a su jurisdicción.

De esta manera, esta ley define los organismos de tránsito, como las unidades administrativas municipales, distritales o departamentales que tienen por reglamento la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y el transporte en su respectiva jurisdicción.

A su vez, el artículo 6° *ibidem*, contempla que serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción los siguientes:

1. Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales.
2. Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito.

3. Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos.

4. Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales.

5. Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.

Toda vez que las normas relacionadas, hacen alusión expresa a los organismos de tránsito como propietarios exclusivos de las multas generadas por infracciones a las normas de tránsito, se hace necesario establecer dos situaciones:

1. Si el organismo de tránsito del municipio es un ente descentralizado que cuenta con personería jurídica ejercerá, sobre los dineros por concepto de multas, el derecho de propiedad, y de tal suerte los mismos ingresarán directamente a su presupuesto de ingresos (al del organismo de tránsito).

2. Si el organismo de tránsito, es una dependencia del nivel central y por consiguiente no puede ejercer el derecho de propiedad sobre los dineros por concepto de multas; estos ingresarían al presupuesto de ingresos del municipio.

De tal manera en uno u otro caso, el recaudo deberá ingresar en su totalidad al presupuesto de ingresos, para posteriormente efectuar la respectiva transferencia a los beneficiarios de los porcentajes indicados en los artículos 10 y 159 parágrafo 2° de la Ley 769 de 2002, esto es la Federación Colombiana de Municipios y la Policía Nacional de Carreteras.

Por otra parte, es de sabido conocimiento que la falta de ingresos y las destinaciones específicas de los recursos, no permiten que los municipios desarrollen proyectos que propendan otras actividades diferentes a las que se encuentran establecidas.

Además los dineros correspondientes a la sobretasa de la gasolina, se ven reflejados en el mayor de los casos en planes o proyectos dirigidos al transporte masivo.

Los recursos obtenidos por multas por infracciones a las normas de tránsito, por expresa disposición legal, tienen una destinación específica, que es la descrita en el artículo 160 de la Ley 769 de 2002.

Por esta razón es necesaria esta alternativa que pretende ampliar esta destinación para que también abarque la reparación de la malla vial del municipio en donde se cometió la infracción, dando claro está la facultad al mandatario local para que designe según las necesidades de la entidad territorial, en que se deben invertir los dineros provenientes de las multas.

Con este proyecto de ley se busca que entre las destinaciones de inversión de los dineros provenientes de las multas se encuentren las obras que mejoren la malla vial de los municipios, previendo así accidentes de tránsito y traumatismos en las carreteras.

*Pedrito Tomás Pereira Caballero,*

Representante a la Cámara departamento de Bolívar.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2008 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 006 con su correspondiente exposición de motivos, por honorable Representante *Pedrito T. Pereira C.*

El Secretario,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NUMERO 007 DE 2008 CAMARA

*por la cual se ordena la asignación de recursos para garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma, y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones "PAI", y se ordena la inclusión de unas vacunas.*

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional incluirá en el presupuesto nacional de cada vigencia, de manera inmediata, la partida presupuestal necesaria para financiar y *garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana*. Dicha partida presupuestal no podrá ser objeto en ningún caso de recorte presupuestal.

Artículo 2°. El Ministerio de la Protección Social, o la entidad a que corresponda, a partir de la vigencia de la presente ley, actualizará el *Programa Ampliado de Inmunización "PAI"* e incluirá dentro del mismo, las vacunas del Rotavirus y Neumococo, en el plan básico de vacunación gratuita de manera universal.

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

### EXPOSICION DE MOTIVOS

#### Fundamentos constitucionales

La salud forma parte del gasto público social, artículos 350 y 366 constitucionales, en concordancia con el artículo 41 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996). Además, los incisos 4° y 5° del artículo 336 constitucional determinan partidas presupuestales específicas para la salud derivadas de los juegos de suerte y azar, y de los licores. Así mismo, el inciso primero del artículo 93, ibídem, establece la prevalencia en el orden interno de los derechos humanos reconocidos en tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso.

En este orden de ideas y teniendo en cuenta que el 20 de noviembre de 1989 la Asamblea General de Naciones Unidas, con el voto favorable de Colombia, adoptó la Convención sobre los Derechos de los Niños, la cual fue ratificada por el Congreso de la República de Colombia en 1991 mediante la Ley 12 de dicho año, incorporando, de esta forma de manera permanente, al ordenamiento jurídico nacional a la mencionada convención, en cuyo artículo 24 dispone:

“1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;

b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;

d) Asegurar atención sanitaria prenatal y post-natal apropiada a las madres;

e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;

f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

4. Los Estados partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo”.

De otra parte, vale la pena destacar que su texto sirvió de fuente formal para la Reforma Constitucional de 1991, que logró consagrar en nuestra Carta Magna los derechos fundamentales de los niños e incluyó criterios y principios necesarios para asegurar su protección integral, en primer lugar garantizando el cumplimiento de sus derechos y en segundo lugar procurando su protección en condiciones difíciles o vulnerables. Además, asumió como responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia, su asistencia y protección para asegurar el desarrollo armónico e integral en ejercicio pleno de sus derechos. Prueba de ello es que el artículo 44 constitucional consagra como *derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Y así mismo determina que “Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia”*. Amén de facultar a *“Cualquier persona (para) exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Finalizando con un principio que enseña toda la vida social y política de la Nación colombiana: Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.*

Como garantía especial el artículo 50 constitucional establece que: “*Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado. La ley reglamentará la materia*”. Y es por esto, que hoy contamos con un marco normativo específico que comprende Planes de Desarrollo con capítulos específicos de niñez, con una legislación interna como es el Código del Menor, con una entidad del orden nacional como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que vela por sus intereses, con convenios internacionales y con programas especialmente diseñados para su protección.

En los Objetivos de Desarrollo del Milenio las naciones e instituciones de desarrollo más importantes del mundo, priorizaron como 4° objetivo “*La reducción de la Mortalidad Infantil*”. Porque en el mundo anualmente mueren alrededor de once millones de niños menores de cinco años, la mayor parte por enfermedades que se pudieron prevenir o por falta de equidad en el acceso a atención calificada.

“La visión 2019” en el capítulo correspondiente a “La Sociedad más igualitaria y solidaria” establece como metas determinantes:

- La cobertura universal en el sistema general de seguridad social en salud, para reducir la inequidad y garantizar el acceso de la población más pobre a los diversos servicios.
- La reducción de la mortalidad materno-infantil y las enfermedades de transmisión, por que impactan directamente los índices de pobreza e inequidad. Y para esto recomiendan aumentar la cobertura en vacunación.
- La articulación del sistema de protección social, para proteger la población más pobre y vulnerable a través de un sistema integrado de prevención y asistencia oportuno.
- El fortalecimiento de la asistencia social para reducir desigualdades socioeconómicas, que expanda las oportunidades a los hogares pobres.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, reitera que es prioritario que en el marco del sistema de protección social que se deben garantizar integralmente los derechos de la población infantil y considera en lo que se refiere a salud pública que la mortalidad infantil sigue presentando índices preocupantes que con urgencia requieren ser disminuidos, para esto una de las metas contempladas es la de aumento de cobertura y actualización del *Programa Ampliado de Inmunizaciones “PAI”*, que vale la pena mencionar, ha presentado un comportamiento positivo en los últimos años y que se ha concretado en la inclusión de nuevas vacunas pero que sigue siendo insuficiente.

Es necesario precisar que el **PAI: Programa Ampliado de Inmunizaciones**, fue establecido por la Organización Mundial de la Salud en 1974, en Colombia, el Ministerio de Salud lo estableció en 1978 con el fin de brindar acceso a todos los niños de 0 a 5 años y otros, a un programa permanente de vacunación contra las seis enfermedades originalmente incluidas. El “PAI” se desarrolló en el marco de la Ley 100 de 1993, Ley de Reforma a la Seguridad Social y tiene como entidades involucradas a las autoridades políticas y administrativas del nivel nacional y territorial y a miembros relacionados de los sectores, público y privado.

Bajo este esquema, el Ministerio de la Protección Social define la política y normativa de inmunización nacional y es responsable de la gestión y apropiación de recursos para el programa. El “PAI” es uno de los bienes públicos más básico provisto por el Estado y es la acción conjunta de las naciones del mundo y organizacio-

nes internacionales, tendiente a lograr una cobertura universal de vacunación, con el fin de disminuir la morbilidad y la mortalidad causadas por enfermedades inmunoprevenibles.

El PAI ha mostrado a nivel mundial los mejores resultados en la protección de salud, especialmente frente al índice de mortalidad infantil, el Ministerio de la Protección Social en cumplimiento de su plan de acción ha incluido como líneas prioritarias de intervención, la reducción de enfermedades inmunoprevenibles, prevalentes de la infancia y la mortalidad infantil; y para ello ha ido actualizando el “PAI” de suerte que hoy cuenta con 12 biológicos incluidos en el esquema básico de vacunación que se aplica de manera gratuita. El desarrollo regular de estas acciones ha tenido un importante impacto económico en el sistema de salud, disminuyendo la demanda de servicios y la carga de atención que actualmente es cubierta por el Plan Obligatorio de Salud.

El Ministerio de la Protección Social, su Programa ampliado de Inmunizaciones PAI y el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud han extendido a través del acuerdo 366 del 2007 el beneficio de la vacunación gratuita contra el neumococo, solamente para aquellos niños que al momento de nacer tengan un peso inferior a 2.500 gramos sin importar el régimen de salud al que pertenezcan, así como para aquellos niños menores de 36 meses de edad con algunas enfermedades de riesgo. El suministro de la vacuna consiste en administrar al niño tres dosis intramusculares de la misma durante su primer año de vida. Sin embargo, se requiere con suma urgencia que el Gobierno Nacional apruebe la vacuna no solo para los niños que responden a las características anteriormente descritas sino a todos los menores de 5 años, ya que Colombia es uno de los países de la Región Andina donde se está propagando la bacteria, mientras que territorios vecinos como Venezuela, Panamá, y Perú ya van adelante para anunciarla como obligatoria en sus regímenes de salud para salvar la vida de sus niños.

Es por todo esto que este proyecto de ley busca que se incluyan dos nuevas vacunas en el “PAI” que son Rotavirus y Neumococo pues la Organización Mundial de la Salud ha recomendado la rápida introducción de estas en los programas nacionales de inmunización de los países en vías de desarrollo, además la Organización Panamericana de la Salud estima que en los países latinoamericanos y del Caribe se producen 2 muertes cada hora por enfermedades producidas por la bacteria Neumococo siendo las enfermedades por neumococo la principal causa de mortalidad prevenible con vacunación en la región. Se calcula que esta bacteria produce el 50% de todas las muertes en niños menores de 5 años.

Recientemente un estudio conducido por Fedesarrollo concluyó que considerando que la mortalidad por IRA y neumonía en el país son la principal causa de mortalidad prevenible, la vacunación contra el neumococo sería una estrategia importante para la disminución de la mortalidad y advierte que la vacuna actualmente disponible para los niños contra el Neumococo, no solo es altamente costo-efectiva, sino que también lo sería en un panorama proyectado a cinco años, pues produciría ahorros para el sistema de salud en Colombia. Ellos en su análisis de efectividad, consideran que la vacuna evitaría 1.060 casos de meningitis, 298 casos de Sepsis: *síndrome de respuesta inflamatoria sistémica*; 72.6588 casos de neumonía y 224.977 casos de otitis. De esta forma se habla de evitar un número significativo de muertes. Se estima que en Colombia de 200.000 casos de neumonía el 40% ha sido causado por neumococo, de ahí la importancia de prevenirla con vacunación y no con el uso de antibióticos que en muchos casos lo que generan es una bacteria resistente a ellos.

El neumococo es una bacteria que representa una grave amenaza para niños menores de 5 años, puede ser causante de septicemia, neumonía, meningitis y Otitis Media, entre otros. Es una bacteria que se encuentra en todas partes; hay cálculos que sugieren que aproximadamente 700.000 niños mueren en el mundo a causa del neumococo convirtiéndose con esto en la primera causa de mortalidad infantil siendo esta una enfermedad prevenible a través de la vacunación oportuna, es contagiosa, se esparce fácilmente en el aire, transmitiéndose de un niño a otro incluso sin que se detecte su presencia. Solo con la aplicación de la vacuna podemos proteger el futuro de nuestros niños.

Según el Instituto Nacional de Salud en Colombia por año ocurren por esta causa 42.000 casos de neumonía, 2.500 casos de meningitis y 2.000 muertes, lo cual representa enormes costos tanto para las familias como para las instituciones y para el sistema de salud del país. Igualmente estiman que la atención de un solo caso de meningitis tiene un costo promedio de \$3.600.000. La meningitis por neumococo tiene una letalidad del 50% en la región y una tasa de secuelas en los niños que sobreviven del 30%.

En Colombia mueren cada día entre 3 y 4 niños por enfermedades causadas por el neumococo. Diariamente son atendidos en (consulta cerca de 39 niños por neumonías causadas por esta bacteria y son hospitalizados cerca de 18 niños por la misma causa).

La vacuna adecuada es la conjugada heptavalente<sup>1</sup>, existe y ya ha sido incluida o está en el proceso de inclusión en el Plan Nacional de Inmunización de 24 países<sup>2</sup>, la mayoría de esos países industrializados. Sin embargo, la vacunación infantil contra el neumococo actualmente hace parte de las rutinas extendidas de inmunización en muy pocos países de América Latina y el Caribe, Colombia debería liderar este tema y ser ejemplo para todo el continente.

La Sociedad Colombiana de Pediatría ha hecho un llamado a los profesionales de la salud, de manera especial a los padres de familia, a los directores de las EPS, del régimen contributivo y subsidiado, directores de IPS públicas y privadas y, en general, a la sociedad civil, a informarse y a participar y ha reiterado que la vacunación es un importante instrumento para el mejoramiento de las condiciones de salud de la infancia, el bienestar y el desarrollo económico de nuestra nación y por ello la vacunación universal es una acción prioritaria a considerar, entendida en el contexto de una intervención sólida y sostenible, para que el país alcance los objetivos que se ha propuesto en lo concerniente a la reducción de la mortalidad infantil y han extendido una invitación a todos los estamentos a unir esfuerzos y a valorar la inclusión de estas y otras nuevas vacunas, para que prime el reconocimiento de los derechos de los niños para que esta opción de vida (vacuna) sea aplicada de manera universal y extensiva a todos los niños y niñas de nuestro país, garantizando y propiciando así una sociedad incluyente, equitativa que valora y reconoce en la práctica los derechos de la infancia y la adolescencia.

Nosotros como parlamentarios elegidos popularmente debemos aunar esfuerzos y hablar por el futuro de nuestro país y acompañar esta iniciativa para que el Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Ministerio de la Protección Social, dispon-

<sup>1</sup> La vacuna heptavalente conjugada, que ha demostrado ser segura y eficaz para prevenir las enfermedades neumocócicas, es la única actualmente disponible que confiere inmunidad a niños menores de dos años y se aplica a niños de 2 meses de edad en adelante.

<sup>2</sup> Canadá, Italia, Reino Unido, Australia, Estados Unidos, Suiza, Bélgica, Noruega, Francia, Alemania, Grecia, Kuwait, Luxemburgo, Holanda, Qatar, Nueva Zelanda, México y Costa Rica, entre otros.

ga de los recursos humanos y económicos necesarios para que este sueño de vida se concrete como un logro más en la búsqueda de la inclusión.

*Luis Enrique Salas Moisés,*

Representante a la Cámara por Bogotá, D. C.,

Partido Social de Unidad Nacional.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2008 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 007 con su correspondiente exposición de motivos, por honorable Representante *Luis E. Salas M.*

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NUMERO 009 DE 2008 CAMARA

*por la cual se modifica la Ley 599 de 2000.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Artículo nuevo: Quien conduzca en estado de embriaguez, o bajo los efectos de sustancias alucinógenas incurrirá en prisión de uno a tres años. La pena podrá ser conmutada según lo establecido en la Ley 1153 de 2007.

Artículo 2°. El artículo 110 de la Ley 599 de 2000 quedará así:

**Artículo 110.** *Circunstancias de agravación punitiva para el homicidio culposo.* Se aplicará la pena máxima prevista en el artículo anterior, en los siguientes casos:

1. Si al momento de cometer la conducta el agente se encontraba bajo el influjo de bebida embriagante o de droga o sustancia que produzca dependencia física o síquica y ello haya sido determinante para su ocurrencia.

2. Si el agente abandona sin justa causa el lugar de la comisión de la conducta.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Roy Barreras.*

Representante a la Cámara.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

En Colombia vemos a diario cómo se producen accidentes de tránsito, ocasionados por conductores bajo la influencia de bebidas embriagantes o sustancias alucinógenas, dejando como consecuencia heridos graves y muertos. Se ha generalizado la idea de que niveles bajos en la sangre de dichas bebidas o sustancias, no son un impedimento para el manejo de situaciones riesgosas, lo cual conlleva a pensar que no es factor relevante en el momento de sufrir u ocasionar un accidente en el momento de conducir un vehículo.

El Gobierno y el Congreso colombiano han enfocado esta problemática tomando medidas sancionatorias, restringiendo el uso de la licencia de conducción e imponiendo multas pecuniarias, lo cual si bien ha ayudado a desalentar este tipo de infracción, no ha sido una disposición efectiva. La mayoría de personas concibe esta conducta como una falta menor, en donde solo hay responsabilidad del infractor frente a sí mismo y no frente a la comunidad, convirtiendo estas medidas en sanciones ineficaces que pueden ser vulneradas constantemente.

Con el presente proyecto de ley se pretende en primer lugar, elevar a sanción penal, con pena privativa de la libertad, la acción de conducir bajo la influencia de bebidas embriagantes o sustancias alucinógenas, promoviendo una cultura de prevención a partir de la norma y la sanción, y desmotivando cualquier oportunidad de conducción bajo estos efectos.

De igual forma procura evitar el acontecimiento de un accidente que se diese por la misma razón. Todo esto con el fin de crear una conciencia ciudadana, que facilite el reconocimiento de responsabilidades de las personas para sus conciudadanos.

Si en caso de que las anteriores normas no fuesen acatadas y se cometa u ocasione un accidente de tránsito, en donde el uso de bebidas embriagantes o sustancias alucinógenas sea un factor multiplicador que de no haber sido ingeridas hubiesen evitado los hechos, se propone imponer la máxima pena para el homicidio culposo.

La persona que opte por la ingesta o consumo de estas sustancias debe entender que como ser social sus acciones producen una reacción dentro de la comunidad que lo acoge y que por tal razón el comportamiento que puede presentar bajo estos influjos pueden verse reflejados en daños a la sociedad.

*Roy Barreras,*

Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2008 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 009 con su correspondiente exposición de motivos, por honorable el Representante Roy Barreras.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NUMERO 010 DE 2008 CAMARA

*por la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1122 de 2007 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 15 de la Ley 1122 de 2007 quedará así:

**Artículo 15.** *Regulación de la integración vertical y de la posición dominante.* Las Empresas Promotoras de Salud (EPS) disminuirán gradualmente su contratación del gasto en salud, que realizan directamente o a través de terceros, con sus propias IPS. Esta disminución se realizará desde un máximo de 30% en el año 2008, hasta un 0% en el año 2013, y será del 6% anual del valor del gasto en salud. De tal manera que en el año 2008 la integración vertical máxima permitida será de un 30%, en el año 2009 la integración vertical máxima permitida será de un 24%, en el año 2010 la integración vertical máxima permitida será de un 18%, en el año 2011 la integración vertical máxima permitida será de un 12%, en el año 2012 la integración vertical máxima permitida será de un 6% y desde el año 2013 inclusive, en adelante no habrá integración vertical.

El Gobierno Nacional reglamentará dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley, las condiciones de competencia necesarias para evitar el abuso de posición dominante o conflictos de interés, de cualquiera de los actores del sistema de

salud. Esta reglamentación determinará específicamente las medidas necesarias para determinar y sancionar el abuso de la posición dominante de las EPS y las IPS.

Parágrafo 1°. Las Empresas Promotoras de Salud (EPS) no podrán sobrepasar los porcentajes máximos de contratación con IPS propias, apelando a la triangulación o asociación con otras EPS, o a los grupos empresariales denominados holding.

Parágrafo 2°. Las Empresas Promotoras de Salud (EPS), no podrán contratar con sus propias IPS ni con IPS cuya composición accionaria sea compartida por uno o más de sus socios o accionistas contratantes.

Parágrafo 3°. Las Empresas Promotoras de Salud (EPS) del Régimen Contributivo, garantizarán la inclusión en sus redes, Instituciones Prestadoras de Salud de carácter público, y contratarán con ellas un mínimo del 30% del valor del gasto en salud.

Artículo 2°. *Vigencia.* Esta ley entra a regir a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

*Roy Barreras,*

Representante a la Cámara

## EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución de la República de Colombia en su artículo 49 consagra como un derecho social la atención de la salud para todos los colombianos y establece la responsabilidad del Estado para su provisión como un servicio público y la potestad de regular su prestación por entidades privadas. La salud pública, además de ser una responsabilidad del Estado, es un elemento de seguridad humana y de seguridad nacional.

La Ley 100 de 1993 define los principios de universalidad, equidad, solidaridad y eficiencia en la atención de la salud y la seguridad social, pero deja la organización de la prestación de los servicios sujeta a las fuerzas del mercado, al institucionalizar las empresas intermediarias con ánimo de lucro, lo cual ha conducido a una discrepancia entre el marco filosófico enunciado y la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Sgss). De esta manera, la reforma ha sido implementada con un enfoque basado en un libre mercado imperfecto, asimétrico y precariamente controlado.

Las consecuencias de esta contradicción entre los loables principios sociales en que se inspira la Ley 100 y su ejecución a través de un sistema administrativo que impide su ejercicio pleno, por introducir elementos que mercantilizan el derecho a la atención de la salud, han sido muy graves en términos de baja cobertura y calidad de la atención médica y en una elevada acumulación de recursos financieros en las empresas intermediarias.

Hoy es oportuno realizar el balance político, social y económico de la Reforma a la Salud en Colombia, para introducir los ajustes estructurales necesarios. Aun cuando el gran reto de la Reforma fue la universalización de la cobertura, hoy hay cerca de veinte millones de compatriotas que carecen de protección. Este segmento de la población, denominado de los "vinculados", debe buscar su atención en la red pública hospitalaria, red que se encuentra casi paralizada por una crisis sin precedentes.

También se estableció en 1993 que el mercado y la competencia generarían calidad y eficiencia, pero la práctica ha demostrado, con dolorosas evidencias, que nadie compite por atender al que no tiene con qué pagar, ni por los consumidores crónicos de servicios de salud como hoy, peyorativamente, se denomina a los enfermos con padecimientos degenerativos o enfermedades que demanden altos costos en su tratamiento. Paradójicamente, ellos son quienes más necesitan los servicios.

Al lado de los logros de potencial impacto social en términos de ampliación de la cobertura y facilidad de acceso, aparece evidente una debilidad en los aspectos técnicos y científicos de la atención, lo cual se traduce en deterioro de la calidad, como lo han demostrado estudios realizados por la Academia Nacional de Medicina.

Además, en el Régimen Subsidiado se encuentra una gran dificultad en la atención por parte de los hospitales públicos, los cuales afrontan una crisis sin antecedentes en la historia del país.

Como consecuencia de la inadecuada implementación de la Ley 100, el acto terapéutico, que es la actividad central en la prestación de la atención de la salud, ha perdido su calidad profesional y ética, puesto que se ha reducido a ser un insumo más, equiparable al gasto en materiales de curación o a otro cualquiera de naturaleza puramente administrativa. En este sentido, el acto terapéutico ha quedado bajo el control gerencial de la empresa que presta el servicio y se rige únicamente por estrechas metas de contención de costos.

Existe creciente malestar en el cuerpo médico y en el personal de la salud, que va más allá del aspecto económico individual, en cuanto a la emergencia de un claro fenómeno de desprofesionalización de la medicina, con pérdida de la autonomía en la toma de decisiones clínicas y la carencia de programas de capacitación, de investigación y de soporte bibliográfico y documental para el profesional de la salud. El resultado de este proceso es un ominoso panorama de destrucción de la medicina como profesión y como ciencia para convertirla en un oficio al servicio de las entidades intermediarias que administran los planes de beneficios.

Mirando el panorama en conjunto, se puede concluir que la Ley 100 de 1993 no parece ser un modelo a copiar ni tampoco un proyecto a satanizar. En lugar de apostar a su fracaso, en este proyecto de ley se pretende retomar sus principios y construir nuevas propuestas en la medida de las necesidades y posibilidades del país.

La Ley 1122 de 2007 abordó la revisión del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a fin de corregir sus mayores falencias, a fin de restablecer la función irrenunciable del Estado en la organización de un sistema de provisión de la atención de la salud que sea compatible con lo establecido en la Constitución y con los principios democráticos que la inspiran.

Sin embargo, algunas fallas de crucial resolución para el buen funcionamiento del Sistema no pudieron ser resueltas en el trámite de dicha ley, principalmente, la corrección de la posibilidad de Integración Vertical entre las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios –Empresas Promotoras de Salud, EPS–, y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, IPS.

### **Integración Vertical**

La Integración Vertical consiste en el poseer, por parte de una EPS, la casi totalidad de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, en una región de influencia determinada. Es necesario incluir bajo este concepto la existencia por parte de las EPS de un fuerte poder de decisión en el manejo de las IPS, así como de una autoridad coercitiva sobre la conducta asistencial y el criterio de los profesionales de la salud. Es decir, consiste en la posibilidad para las EPS de contratar el gasto en salud con IPS propias.

Según las EPS, el mercado de aseguramiento en salud llegó a su límite. Es decir, las EPS tienen un margen muy reducido de crecimiento, lo que las lleva, a fin de aumentar la rentabilidad de sus operaciones, a crear clínicas y hospitales propios. Es decir, el lucro ya no puede aumentar a través de la afiliación de nuevos

usuarios, y es necesario controlar el gasto a través de la creación de IPS propias. Las EPS dedican el 84% de los fondos recibidos por Unidad de Pago por Capitación a la prestación del servicio<sup>1</sup>.

La Integración Vertical de las EPS genera en las instituciones prestadoras distintas a las propias una pérdida de mercado potencial, limita la libertad de escogencia de las personas y atenta contra la calidad del servicio, en detrimento del cual se reduce el gasto. Allí radica el problema fundamental: la integración vertical como instrumento de rentabilidad no puede comprender desmejoras en la calidad, y es esto lo que sucede.

Además, la prestación de los servicios en salud, con la misma finalidad de aumentar utilidades, tiene una clara tendencia a la disminución de costos laborales. Los contratos laborales de los profesionales de la salud generan cada vez menor estabilidad y peores condiciones de trabajo. Por ejemplo, en el 2006 el 33% de los profesionales de la salud estaban laborando sin contratos de trabajo estables<sup>2</sup>. Vemos también que el ejercicio privado de los médicos ha disminuido al punto en que ahora sólo el 7,77% de los profesionales médicos trabajan por fuera del Sistema<sup>3</sup>.

Adicionalmente, la Integración Vertical, al asegurar a las IPS propias contratación fija, desincentiva la productividad, la innovación, la competitividad, y, por ende, la calidad del servicio.

El fenómeno de Integración Vertical atenta contra el mercado, ya que permite a las EPS ejercer un abuso de posición dominante en el sector, escapando a las reglas de la competencia.

El espíritu original de la Ley 100 de 1993 contemplaba aseguramiento y prestación del servicio como dos eslabones distintos de la cadena del Servicio de Salud, asegurando así que las IPS compitieran en calidad, prestando un mejor servicio. Es por ello necesario volver a la intención original de la ley, de forma que las EPS se especialicen en el aseguramiento del riesgo, y las IPS puedan prestar el servicio con calidad, libre escogencia, y libre competencia.

Sin embargo, las EPS han realizado recientemente fuertes inversiones en reconversión e infraestructura, y la reducción inmediata de la Integración Vertical implicaría un duro golpe para sus finanzas, en medio de las dificultades financieras que experimentan. Es decir, si bien las ganancias de las EPS en conjunto sumaron \$14.687 millones de pesos de utilidad neta en 2006<sup>4</sup>, tienen problemas de costos. La UPC ha crecido muy por debajo del Índice de Precios en Salud, mientras que el crecimiento de los costos es exponencial. Además del aumento en el Índice de Precios de Salud, se suman las tutelas por servicios negados, y la prestación de servicios no incluidos en el POS, los cuales son reembolsados por el Fosyga de manera ineficiente y morosa –el Fosyga le debe por este concepto al sector alrededor de \$250.000 millones<sup>5</sup>.

Esto pone a las EPS en una situación de incapacidad de asumir inmediatamente el golpe de reducción de la Integración Vertical. Es por ello que el presente proyecto contempla una disminución gradual de la Integración Vertical en un 6% anual desde el 2008 hasta el 2013.

<sup>1</sup> “Integración Vertical, al Banquillo” en Premio Colseguros de Periodismo 2005. Juan Carlos Gómez.

<sup>2</sup> Observatorio de los Derechos del Trabajo, Sector Salud, agosto 2006. Escuela Nacional Sindical – Comisión Europea.

<sup>3</sup> Observatorio de los Derechos del Trabajo, Sector Salud, agosto 2006. Escuela Nacional Sindical – Comisión Europea.

<sup>4</sup> Exposición de Motivos Proyecto de Ley 122 de 2006 Senado, Senador Luis Carlos Avellaneda.

<sup>5</sup> “Integración Vertical, al Banquillo” en Premio Colseguros de Periodismo 2005. Juan Carlos Gómez.

Es importante resaltar que el legislativo no está violando el derecho a la libre empresa como lo expresa la Corte Constitucional mediante la sentencia- **Sentencia C-1041/07** Magistrado ponente: doctor Humberto Antonio Sierra Porto, **estudio de la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 1122 de 2008, oportunidad en la que manifestó:** *“Del análisis de los antecedentes de la norma y de lo señalado por el propio demandante, la Corte concluyó que la restricción impuesta a las Empresas Prestadoras de Salud (EPS) para contratar con sus propias Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), persigue finalidades legítimas desde el punto de vista constitucional, en cuanto busca evitar el abuso de la posición dominante de las EPS, garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios de salud y solventar la crisis de la red pública hospitalaria. Así mismo, constituye una medida de intervención económica del Estado que, en lo concerniente a los servicios públicos, adquiere una finalidad específica consistente en asegurar la satisfacción de necesidades básicas que se logra con su prestación, con fundamento expreso en el artículo 334 de la Constitución. La Corte resaltó que la disposición acusada no acabó con la posibilidad de gestión empresarial en un modelo de integración vertical, sino que tan solo la limitó con el propósito de alcanzar unos fines constitucionales. De igual manera, esa restricción resulta idónea para alcanzar el fin constitucionalmente válido de evitar abusos de posición dominante de las EPS en los términos del artículo 333 superior y al mismo tiempo el mejoramiento de la calidad del servicio de salud. Esto, por cuanto impide que los recursos de salud se concentren en unas pocas EPS en detrimento en muchos casos, de la calidad del servicio, como lo demuestran los estudios que se han realizado sobre el modelo empresarial de gestión vertical. Para la Corte, sin embargo, la limitación establecida por el legislador no puede ir en detrimento de los derechos de los usuarios del servicio de salud, de modo que aunque la restricción legal resulta idónea para dichos fines, no puede entenderse como una limitación a los servicios médicos que demanden de la EPS los afiliados y beneficiarios, por lo cual la exequibilidad de la norma se condicionó a que se garantice el suministro de tales servicios como también, la atención de urgencia en todos los casos”.*

Creemos que esta reforma puntual al eje medular del sistema de prestación de servicios en salud corregirá las perversiones generadas tanto en la calidad de la atención a los pacientes como en las

condiciones laborales de los trabajadores en salud de Colombia y es esa la razón por la que con la presentación de este proyecto de ley estamos invitando al Congreso de Colombia para que nos acompañen en esta iniciativa.

Roy Barreras,

Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio de 2008 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 010 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Roy Barreras.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

**CONTENIDO**

Gaceta número 432 - Miércoles 23 de julio de 2008	
CAMARA DE REPRESENTANTES	Págs.
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de Acto legislativo número 008 de 2008 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.....	1
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA	
Proyecto de ley estatutaria número 005 de 2008, por medio de la cual se reforman los artículos 1º, 2º, 7º y 14 de la Ley 133 de 1994 y se dictan otras disposiciones.....	8
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 006 de 2008 Cámara, mediante la cual se modifica el artículo 160 de la Ley 769 de 2002.....	14
Proyecto de ley número 007 de 2008 Cámara, por la cual se ordena la asignación de recursos para garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma, y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones “PAI”, y se ordena la inclusión de unas vacunas.....	15
Proyecto de ley número 009 de 2008 Cámara, por la cual se modifica la Ley 599 de 2000.....	17
Proyecto de ley número 010 de 2008 Cámara, por la cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1122 de 2007 y se dictan otras disposiciones. ....	18