



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 718

Bogotá, D. C., jueves 16 de octubre de 2008

EDICION DE 40 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 116 DE 2008 CAMARA**

*por el cual se adiciona con un nuevo inciso  
el artículo 356 de la Constitución Política.*

Bogotá, D. C., 9 de octubre de 2008

Representante:

KARIME MOTA Y MORAD

Presidenta

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Referencia: Ponencia para primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 116 de 2008 Cámara,** *por el cual se adiciona con un nuevo inciso el artículo 356 de la Constitución Política.*

Respetada señora Presidenta:

Respetados Representantes:

En cumplimiento del encargo por usted confiado, de la siguiente manera me permito rendir informe de ponencia sobre el Proyecto de Acto Legislativo de la Referencia.

#### **1. Origen y antecedentes del proyecto**

El Proyecto de Acto Legislativo en estudio fue presentado a la consideración del Congreso de la República -radicado ante la Cámara de Representantes- por un grupo de diecinueve (19) Representantes y un Senador, encabezados por el Representante Edgar Eulises Torres Murillo. Firmaron dicha iniciativa constituyente los Representantes Carlos Fernando Mota, Germán Varón Cotrino, Néstor Cotrina, Luis Barrios B., Rosmery Martínez Rosales, Pedro Antonio Aguirre, Tarquino Pacheco Camargo, Roy Barreras, Sandra Velásquez, Juan Carlos Granados, María Violeta Niño, Juan Carlos Restrepo, Julián Silva, Manuel Carebilla,

Ángel Custodio Cabrera, Jorge Enrique Rozo, Sandra Arabella Velásquez, Fabio Arango Torres y el Senador Ramón Elías López.

Acorde con lo anterior, en esta iniciativa se satisface el requisito constitucional de la autoría de al menos diez congresistas para los proyectos de acto legislativo de origen parlamentario (artículo 375 C. P.).

Cabe anotar que el contenido de este Proyecto de Acto Legislativo ya había sido presentado con idéntico texto en el primer período de sesiones ordinarias de la anterior legislatura. Fue radicado en la Cámara de Representantes como el 094 de 2007 (Cámara), *por el cual se adiciona con un nuevo inciso el artículo 356 de la Constitución Política.* Dicha iniciativa fue discutida y aprobada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y luego aprobada también en la Plenaria de la Cámara de Representantes, pero esta vez con un pliego de modificaciones que sugirió el suscrito ponente. Infortunadamente en el Senado de la República el estudio de aquel proyecto sufrió grave retraso y no logró ser aprobado en los debates necesarios para hacer tránsito a segunda vuelta, en consecuencia se ordenó su archivo.

Posteriormente en el período de sesiones ordinarias inmediatamente anterior al actual se presentó el Proyecto de Acto Legislativo número 273 de 2008 Cámara, *por el cual se adiciona con un nuevo inciso el artículo 356 de la Constitución Política,* que recogía exactamente el texto del aprobado en segundo debate por la Plenaria de la Cámara de Representantes (con el mismo texto de nuestro pliego de modificaciones). Tampoco este último proyecto tuvo la fortuna de hacer tránsito a segunda vuelta, debido a tardanza del trámite en el Senado.

Ahora me corresponde volver a estudiar el primero de los mencionados proyectos, como una simple reedición de aquel que se presentó en el primer período de sesiones de la legislatura anterior. Por lo tanto, este informe de ponencia no puede sino retomar exactamen-

te las mismas consideraciones y recomendaciones que el suscrito ponente expresó sobre el proyecto anterior del año 2007 (que es de nuevo reeditado).

## 2. Objeto del proyecto

El proyecto busca adicionar un nuevo inciso al artículo 356 de la Constitución Política -Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales en las rentas de la Nación-, a fin de consagrar una garantía de la inembargabilidad de los recursos fiscales que las entidades territoriales reciben por transferencias de la Nación. La iniciativa propone establecer la regla constitucional absoluta del carácter inembargable de tales recursos, lo que implica que estos quedan protegidos con medidas judiciales de embargo y secuestro para el cobro ejecutivo de las deudas de las entidades territoriales. Se propone entonces adicionar un inciso nuevo al artículo 356 constitucional, con el siguiente texto:

“Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios son inembargables”.

Esta propuesta apunta a resolver la grave situación a que permanentemente se hallan sometidos los fiscos territoriales, paralizados en todas sus funciones por efecto de embargos judiciales a sus cuentas bancarias, embargos provenientes de contratos y otras obligaciones a favor de particulares. Los autores del proyecto invocan la necesidad de hacer prevalecer el interés público sobre el interés privado.

## 3. Análisis del proyecto

La iniciativa en estudio es plausible, apunta a defender bienes jurídicos fundamentales. Sin embargo, el estudio de la jurisprudencia de La Corte Constitucional muestra que hay otro bien jurídico de igual rango al de la intangibilidad de los recursos fiscales de las entidades descentralizadas. Se trata de los derechos al salario y a las prestaciones sociales de los trabajadores y empleados de tales entidades. Nuestro juez constitucional ha planteado la necesidad de armonizar esos dos principios fundamentales. Así lo ha reiterado en las Sentencias, cuatro Sentencias: C- 546 de 1992, C-354 de 1997, C-793 de 2002 y C-566 de 2003. Vale la pena transcribir la parte resolutoria (doctrina constitucional) de esta última sentencia:

“Declarar **exequible**, por los cargos formulados, la expresión *“estos recursos no pueden ser sujetos de embargo”* contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, **en el entendido** de que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del Sistema General de Participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de

los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse afectados con embargo los recursos de las demás participaciones”.

Por ello, en varias ponencias que sobre esta propuesta de reforma constitucional presentó el suscrito representante, se señaló la conveniencia de acogerla, pero no como regla absoluta sino matizada con una importante excepción que permitiera conciliarla con los derechos fundamentales de los trabajadores y empleados de las entidades territoriales, cuyos salarios y prestaciones sociales están ligados al mínimo vital y no pueden ser sacrificados. Dijimos en la legislatura anterior:

“Lo aconsejable es, entonces, elevar la salvaguardia de la inembargabilidad a rango constitucional -como lo propone el proyecto-, pero no con el sentido absoluto que él pretende, sino con las matizaciones que en buena hora ha aportado la jurisprudencia constitucional, a saber: la excepción de los derechos laborales y siempre y cuando se trate de acreencias originadas en las actividades propias de las transferencias.

Así lo propusimos en el respectivo pliego de modificaciones y así lo aprobó esta Comisión Primera en el anterior período de sesiones. El texto que se aprobó entonces fue el siguiente:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 356 de la Constitución Política con un nuevo inciso del siguiente tenor:

“Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios son inembargables. Se exceptúa el pago de los créditos laborales a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del Sistema General de Participaciones. La ejecución de tales créditos se adelantará conforme a la ley”.

2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

En este orden de ideas, consideramos que aprobar el texto del Proyecto en estudio, sin ninguna de las matizaciones de la jurisprudencia sería una especie de contrarreforma constitucional, lo cual no es conveniente.

Por ello, siguiendo la línea de pensamiento ya planteada en la anterior legislatura, consideramos que, por imperativo de coherencia, esta Comisión debe expresar exactamente la misma posición de hace unos meses y aprobar de nuevo el Proyecto de la Referencia, pero con el pliego de modificaciones que nos permitimos proponer de nuevo y que retoma el mismo texto aprobado en la anterior ocasión en que este tema fue debatido.

## 4. Proposición:

Propongo a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes:

Dése primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 116 de 2008 Cámara, *por el cual se adiciona con un nuevo inciso el artículo 356 de la Constitución Política*, junto con el pliego de modificaciones que a continuación se anexa.

William Vélez Mesa,  
Representante Ponente.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES  
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NUMERO 116 DE 2008 CAMARA**

*por el cual se adiciona con un nuevo inciso  
el artículo 356 de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 356 de la Constitución Política con un nuevo inciso, quedará así:

“Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios son inembargables. Se exceptúa el pago de los créditos laborales a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del Sistema General de Participaciones. La ejecución de tales créditos se adelantará conforme a la ley”.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

*William Vélez Mesa,*  
Representante.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 001  
DE 2008 CAMARA**

*por medio de la cual reglamenta la Actividad  
de Reforestación Comercial.*

Bogotá, D. C., 7 de octubre de 2008

Doctor

MARCO TULIO LEGUIZAMON ROA

Presidente

Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 001 de 2008 Cámara, *por medio del cual reglamenta la Actividad de Reforestación Comercial.*

Señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera, para rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos someter a consideración de los miembros de la Comisión Quinta de la honorable Cámara de Representantes el siguiente informe de ponencia.

Cordialmente,

*Luis Enrique Dussán López, Orlando Duque Quiroga, Coordinadores Ponentes; Jorge Carmelo Pérez Alvarado, Bladimiro Nicolás Cuello, Lidio Arturo García Turbay, Fuad Emilio Rapag Matar, Fabio Arango Torres, Juan Carlos Valencia Montoya, José Gerardo Piamba Castro, Coponentes.*

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

El Gobierno Nacional, por conducto del señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 001 de 2008.

El propósito del presente proyecto de ley es reglamentar las actividades relacionadas con las plantacio-

nes forestales comerciales y agroforestales; para ello se adoptan las herramientas jurídicas mínimas que definen las competencias condiciones de registro, control y aprovechamiento correspondientes a esas actividades. En consecuencia, es preciso rodear de seguridad jurídica las producciones o inversiones relacionadas con las plantaciones forestales comerciales y sistemas agroforestales.

**Consideraciones de los ponentes**

El sector forestal tiene un gran potencial para el desarrollo económico y social del país, de 25 millones de hectáreas aptas para reforestación en Colombia sólo se han sembrado cerca de 200.000. Los beneficios ambientales y sociales igualmente son de gran escala. La reforestación es un alto generador de empleo especialmente en zonas que previamente eran empleadas en ganadería. Ejemplo de lo anterior tenemos a Uruguay quien en 1987 expidió una ley que incentivaba entre otras la reforestación comercial, consecuencia de la cual consiguió aumentar de 30.000 has plantadas en dicho año a cerca de 1.300.000 hectáreas a la fecha generando casi 100.000 empleos rurales más de los que existían previamente cuando dichas tierras se dedicaban a la ganadería. Es igualmente un importante generador de empleo de la mujer rural, la cual pocas opciones tiene cuando las tierras son dedicadas a actividades como la ganadera.

La reforestación comercial además protege el bosque natural y la selva, ya que el producto de los bosques plantados es el sustituto natural de la extracción tanto legal como ilegal de la madera nativa. Además permite la emisión de certificados de captura, lo cual aprovechando lo ambiental permitirá generar mayores divisas para el país.

Tenemos en el sector forestal un enorme potencial de desarrollo, creación de riqueza y generación de empleo en el campo colombiano. Es por esto que las tierras de aptitud forestal son aquellas que siendo tierras con vocación netamente agrícola, en la gran mayoría de casos “desaprovechadas” en ganadería extensiva, podrán en algún porcentaje importante (1.500.000 hectáreas para el 2019) convertirse en tierras productivas con productos y subproductos madereros.

Lo anterior ratifica que no hay que reemplazar ni una sola hectárea de bosque natural o selva, o sacrificar ni una sola hectárea de bosques plantados con fines protectores, con el objetivo de usar tierras para plantaciones forestales comerciales. Las tierras de reforestación comercial, son tierras que compiten con cultivos agrícolas o con ganadería extensiva.

En efecto, en Colombia los suelos con aptitud forestal son cercanos a los 67 millones de hectáreas. Aproximadamente 25 millones son aptas para la reforestación comercial altamente productiva (no incluye bosques de conservación). Sin embargo, sólo existen cerca de 200.000 hectáreas de plantaciones forestales comerciales. Es decir, estamos aprovechando menos del 1% de las áreas aptas para reforestación productiva. Chile, un país con 5 millones de hectáreas aptas para plantaciones forestales, exportó 2.400 millones de dólares en productos maderables en 2004. Colombia, con un hectareaje apto 5 veces superior al de Chile, sólo exportó 61 millones de dólares en productos de

madera durante el mismo período. Es evidente entonces que nuestro sector forestal tiene un increíble potencial de crecimiento.

Colombia cuenta con una enorme diversidad de especies forestales con alto valor comercial y con una posición geográfica estratégica para incursionar en los principales mercados internacionales de productos forestales. No obstante, Colombia apenas participa con el 0.3% de los mercados internacionales de madera rolliza, madera aserrada, tableros de madera y papel. Pero, además, la FAO estima un déficit mundial de producción de madera de 140 millones de metros cúbicos hacia el año 2010. Es decir, los mercados otorgan grandes posibilidades a países como Colombia hacia el futuro.

Pero definitivamente para aprovechar este potencial, se deben crear las condiciones que permitan la empresarización o industrialización de la actividad, para lograr una cadena de suministro que nos permita ser competitivos en los mercados internacionales, con responsabilidad social y ambiental.

Y es por esto que la ley es muy enfática en los controles dispuestos al transporte de productos madereros provenientes de plantaciones forestales, para lograr supervisar tanto la trazabilidad como la agilidad en el transporte de las cosechas forestales aprovechadas, y permitir por un lado diferenciar el producto de los productos de los bosques naturales, y por otro lado, permitir la rápida y oportuna movilización con el objetivo de ser competitivo en los mercados internacionales.

Como consecuencia lógica de lo anterior, la movilización será controlada por el Ministerio de Agricultura o la entidad que esta cartera delegue. Es así como el Ministerio garantizará la responsabilidad ambiental y social monitoreando la trazabilidad del producto, pero también expedirá las medidas de control que logren por un lado hacer evidente la diferencia con los productos controlados por las autoridades ambientales, y por otro la identificación con fines económicos, de inventario, planeación y transporte de cosechas.

Es así como el Ministerio de Agricultura de la misma manera como será el responsable de garantizar el transporte correcto de los productos, promocionará el desarrollo del sector. Y como consecuencia de esto, tendrá como objetivo proponer y ejecutar el presupuesto del Certificado del Incentivo Forestal (CIF), obviamente dedicado de manera exclusiva a reforestación comercial, respetando siempre la autonomía de las autoridades ambientales en la promoción y presupuesto del CIF dedicado a plantaciones de protección o conservación.

#### **Temas de importancia**

Diferencia de este proyecto de ley con la ley general forestal declarada inexecutable por la honorable Corte Constitucional (L. 1021 de 2006).

Sea lo primero establecer que el propósito de la Ley 1021 de 2006 declarada inexecutable mediante la Sentencia C-031 de 2005 era establecer el Régimen Forestal Nacional, conformado por un conjunto coherente de normas legales y coordinaciones institucionales, con el fin de promover el desarrollo sostenible del sector forestal colombiano, mientras que el proyecto

de ley que aquí se propone tiene por objeto definir y reglamentar las actividades forestales y agroforestales con fines comerciales.

En otras palabras, el proyecto de ley en comento es el mínimo jurídico necesario para dar seguridad jurídica a los inversionistas de cultivos forestales con fines comerciales en lo que hace a tres aspectos principales:

Origen de los productos forestales o de la madera aprovechada.

Control de movilización de los productos forestales o de la madera aprovechada.

Derecho al aprovechamiento de los cultivos forestales con fines comerciales lícitamente instaurados.

A diferencia de lo anterior, el ámbito de aplicación de la ley general forestal abarcaba la regulación de bosques naturales, de las zonas de reserva forestal y de los cultivos forestales con fines comerciales.

Como es evidente, la primera norma, declarada inexecutable, tenía un espectro de aplicación sumamente amplio, y en un articulado de 50 disposiciones sobre el particular, adoptó una reglamentación general sobre la materia, es por ello que se trataba de un estatuto integral que pretendía regular en sus ámbitos ambiental y de aprovechamiento comercial el tema forestal.

El articulado aquí propuesto, muy breve, se ciñe al mínimo jurídico que permite dar blindajes a las inversiones relacionadas con el sector sin desmedro de las garantías ambientales y dejando vigentes las demás normas relacionadas con la materia.

Es de notar que la ley general forestal derogó las Leyes 2ª del año 59, 139 de 1994 y otras construcciones jurídicas vigentes aún sobre la materia. El presente articulado no deroga ninguna disposición vigente, a excepción de los artículos 139 de 1994.

#### ***Razones por las cuales no se incluye el CIF ambiental en este articulado***

El articulado propuesto hace referencia al Certificado de Incentivo Forestal, CIF, en lo que atañe al CIF con fines comerciales, es por ello que no se incluyen normas relacionadas con este instrumento en su acepción ambientalista.

Lo anterior por cuanto la Ley 139 de 1994 se mantiene vigente y, en consecuencia, no se derogan las disposiciones que hoy definen el alcance y contenidos del CIF ambiental. Sus normas se mantienen vigentes y no son modificadas por el presente articulado.

Consideramos importante la inclusión de un artículo nuevo, que indique que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad que este delegue, deberá informar qué lugares del territorio nacional tienen potencial para desarrollar cultivos forestales con fines comerciales.

#### ***Comentarios sobre el fallo de exequibilidad de la Ley 1021 de 2006***

La Corte Constitucional mediante el fallo de constitucionalidad C-030 de 2008 declaró inexecutable la Ley General Forestal por establecer que hubiere requerido consulta previa y dicha consulta no se efectuó.

Según la honorable Corte, debió haberse surtido una consulta previa dado que la Ley General Forestal

sí entrañaba una afectación directa a las comunidades indígenas y tribales en el sentido del Convenio 069 de la OIT.

La afectación directa radicaba en dos razones esenciales:

a) La exclusión de las minorías del ámbito de la ley en reiterados apartes de la misma, hecho que ocasionó que se violara su autonomía constitucional dado que el legislador no puede definir si las comunidades pueden o no adelantar cultivos de reforestación o aplicar las normas generales sobre el particular. Nadie diferente de las autoridades de las minorías lo deben definir, lo contrario sería violar su autonomía constitucional. Tales expresiones viciaron de inconstitucionalidad la ley;

b) Así mismo, las minorías se hallaban afectadas dado que les ha sido tituladas, según la honorable Corte el 32% de las tierras del territorio nacional, de las cuales cerca del 64% corresponden a bosques naturales. En consecuencia, no podría expedirse una normativa que implique la regulación de bosques naturales sin pretender efectuar una consulta previa.

El articulado que nos ocupa no excluye las minorías étnicas ni regula los bosques naturales, no obstante se adelantaron todos los esfuerzos por concertar esta normatividad con las minorías étnicas.

Por las razones anteriormente expuestas, nos permitimos presentar el siguiente pliego de modificaciones:

**PLIEGO DE MODIFICACIONES  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 001  
DE 2008 CAMARA**

*por medio de la cual reglamenta la actividad  
de reforestación comercial.*

**Artículo 1º. Objeto de la ley.** Se mantiene el texto original.

**Artículo 2º. Definiciones.** Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

1. **Actividad forestal con fines comerciales.:** Se mantiene el texto original.

2. **Sistema agroforestal.** Se mantiene el texto original.

3. **Vuelo forestal.** Se mantiene el texto original.

4. **Certificado de Incentivo Forestal, CIF, para apoyo de programas de reforestación forestal comercial.** Se mantiene el texto original.

5. **Remisión de movilización.** Se mantiene el texto original.

**Artículo 3º. Atribuciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.** Se mantiene el texto original.

**Parágrafo 1º.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, asumirá las funciones atribuidas en la Ley 139 de 1994 a las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables en relación con el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, para apoyo de programas de reforestación comercial, en un plazo no mayor de tres (3) meses a partir de la vigencia de la presente ley. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará anualmente la distribución del presupuesto asignado para este incentivo y definirá las condiciones en las que se otorgará el Certificado de Incentivo Fo-

restal, CIF, para proyectos de plantaciones forestales comerciales, para ello, establecerá como mínimo, los requisitos relacionados con el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, la demostración de uso de suelos de aptitud forestal, y el contenido del contrato que deberá celebrarse para ese propósito con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Se realizan las siguientes modificaciones: (las cuales se encuentran subrayadas).

- Se cambia la palabra definir por Determinará.
- Se adiciona la frase "... para proyectos de plantaciones forestales comerciales..."
- Se suprime la siguiente frase: "...La demostración de uso de suelos de aptitud forestal, y el contenido del contrato que deberá celebrarse para ese propósito con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural"; y adiciona la siguiente: "... además de la demostración del uso de aptitud forestal comercial".

Es decir que el parágrafo 1º, quedará así:

**Parágrafo 1º.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, asumirá las funciones atribuidas en la Ley 139 de 1994 a las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables en relación con el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, para apoyo de programas de reforestación comercial, en un plazo no mayor de tres (3) meses a partir de la vigencia de la presente ley. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará anualmente la distribución del presupuesto asignado para este incentivo y definirá las condiciones en las que se otorgará el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, para proyectos de plantaciones forestales comerciales, para ello, establecerá como mínimo, los requisitos relacionados con el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, además de la demostración del uso del suelo de aptitud forestal comercial.

**Se adiciona un parágrafo 2º así:**

**Parágrafo 2º.** Las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables, mantendrán las competencias atribuidas por la Ley 139 de 1994 en relación con el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, para el apoyo de programas de plantaciones forestales protectoras.

**Artículo 4º. Registro.** Se mantiene el texto original, y además se adiciona un nuevo párrafo y tres nuevos párrafos, el cual quedará así:

**Artículo 4º. Registro.** Todo cultivo forestal o sistema agroforestal con fines comerciales nuevo o existente para el momento de la expedición de la presente ley será registrado ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o ante la entidad delegada por dicho Ministerio. Una vez realizado el registro de las actividades forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales, no se podrán modificar o establecer restricciones o limitaciones al aprovechamiento de las actividades o sistemas aludidos; en consecuencia, ninguna entidad pública podrá impedir su aprovechamiento comercial.

El registro se efectuará por una sola vez, previa verificación de la información aportada y visita al lugar del establecimiento de la plantación. A cada sistema agroforestal o cultivo forestal con fines comerciales se le asignará un número consecutivo que se adicionará a

continuación del Número de Identificación Tributaria (NIT) o del número de cédula de ciudadanía del titular del registro, según sea el caso.

**Parágrafo 1º.** En cualquier caso, no podrán establecerse cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales en bosques naturales, áreas forestales protectoras, áreas de manejo especial o cualquier otra categoría de manejo, conservación o protección que excluya dicha actividad, así como ecosistemas estratégicos, tales como páramos, manglares, humedales.

**Parágrafo 2º.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad que este delegue para efectuar el registro, deberá reportar dentro de los diez (10) primeros días del mes de diciembre de cada año a las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible y al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), los registros de los sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales que hayan efectuado durante el correspondiente año.

**Parágrafo 3º.** El registro de las plantaciones forestales protectoras y protectoras - productoras, se continuará efectuando por las Corporaciones Autónomas Regionales, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1791 de 1996 o la norma que lo modifique o sustituya.

**Artículo 5º. Libre aprovechamiento y movilización.** Se mantiene el texto original.

**Artículo 6º. Sistemas de Control.** Se modifica su contenido el cual quedará así:

**Artículo 6º. Sistemas de Control.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, implementará un Sistema de Control de conformidad con lo consagrado en esta ley y las normas existentes sobre el tema, el cual permitirá garantizar el debido uso de las plantaciones comerciales forestales. Lo anterior, sin perjuicio de las funciones de evaluación, seguimiento y control establecidas a otras entidades públicas.

Este sistema de control, establecerá mecanismos de identificación de los productos provenientes de las actividades forestales y agroforestales con fines comerciales, e incluirá métodos de control desde el registro de las personas naturales o jurídicas que se dediquen a esta actividad, su aprovechamiento, movilización y comercialización, el cual deberá ser adoptado por los titulares de los registros.

Así mismo, implementará un medio de información actualizado permanente, que contenga aspectos tales como número de registro del cultivo o sistema agroforestal, ubicación, áreas y especies registradas, sembradas y aprovechadas, nombre e identificación del propietario o tenedor del predio y de la plantación, volúmenes y descripción de los productos, origen, ruta y destinos de comercialización, modo de transporte e identificación del vehículo y del transportador, entre otros. Estos sistemas de control e información, se desarrollarán bajo el principio de transparencia, por lo cual esta información será pública y de fácil acceso.

**Parágrafo.** Los transportadores, para la movilización de los productos de plantaciones forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales, deberán portar copia del registro y el original de la remisión.

Lo anterior, sin perjuicio de los controles que por competencia, tienen las autoridades ambientales y de policía.

**Artículo 7º. Protección de bosques naturales y ecosistemas estratégicos.** Se mantiene el texto original, solamente se traslada su párrafo 2º al artículo 4º del presente texto, por unidad de materia. El presente artículo 7º, quedará así:

**Artículo 7º. Protección de bosques naturales y ecosistemas estratégicos.** No podrá eliminarse el bosque natural para el establecimiento de actividades forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales ni para otros propósitos como actividades agrícolas o actividades pecuarias.

**Artículo 8º. Caminos forestales.** Se mantiene el texto original.

**Artículo 9º. Artículo Nuevo: “Zonas potenciales para desarrollar actividades de reforestación comercial”.** Se incluye un artículo nuevo, para que sea el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad que este delegue, quien deberá informar los lugares del territorio nacional que tienen potencial para desarrollar cultivos forestales con fines comerciales. Este artículo quedará así:

**Artículo 9º. Zonas potenciales para desarrollar actividades de reforestación comercial.** Para efectos de planificar las actividades de reforestación comercial, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad que este delegue, informará cuáles son las zonas potenciales para adelantar el desarrollo de estos cultivos. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias constitucionales y legales que sobre la materia tienen los Concejos Municipales.

**Artículo 10. Garantías.** Se mantiene el texto original.

**Artículo 11. Autoridad fitosanitaria.** Se mantiene el texto original.

**Artículo 12. Vigencia.** Se mantiene el texto original.

Finalmente, es de resaltar que estas modificaciones fueron evaluadas en el Seno de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes se adelantaron, previo a la estructuración de la presente ponencia, donde se realizaron dos audiencias públicas de participación ciudadana en las que se dio espacio para discusión del articulado a las minorías étnicas, a los gremios agricultores, a las asociaciones campesinas, al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; durante los días 17 de agosto y 2 de septiembre de 2008.

### Proposición

En virtud de lo expuesto solicito se dé primer debate al **Proyecto de ley número 001 de 2008 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la Actividad de Reforestación Comercial.**

Cordialmente,

*Luis Enrique Dussán López, Orlando Duque Quiroga, Coordinadores Ponentes; Jorge Carmelo Pérez Alvarado, Bladimiro Nicolás Cuello, Lidio Arturo García Turbay, Fuad Emilio Rapag Matar, Fabio Arango Torres, Juan Carlos Valencia Montoya, José Gerardo Piamba Castro, Orsinia Patricia Polanco, Coponentes.*

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO  
001 DE 2008 CAMARA**

*por medio de la cual reglamenta la Actividad  
de Reforestación Comercial.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto definir y reglamentar las actividades forestales y agroforestales con fines comerciales.

**Artículo 2º. Definiciones.** Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

1. **Actividad forestal con fines comerciales.** Es el cultivo de especímenes arbóreos de cualquier tamaño originado con la intervención directa del hombre con fines comerciales y que está en condiciones de producir madera y subproductos, en el ámbito definido en el artículo 1º de esta ley.

2. **Sistema Agroforestal.** Se entiende por sistema agroforestal, la combinación en tiempo y espacio de actividades forestales con fines comerciales con cultivos agrícolas o actividades pecuarias, en el ámbito definido en el artículo 1º de esta ley.

3. **Vuelo forestal.** Es el volumen aprovechable sobre el cual el titular o el propietario de un cultivo forestal con fines comerciales tiene derecho para constituir una garantía. Para todos los efectos jurídicos, se entiende que los árboles son bienes muebles por anticipación conforme lo establecido en el artículo 659 del Código Civil.

4. **Certificado de Incentivo Forestal, CIF, para apoyo de programas de reforestación forestal comercial.** Es el documento que otorga a su titular el derecho a obtener directamente, al momento de su presentación, los apoyos o incentivos económicos que otorga el Gobierno Nacional para promover las actividades forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales.

5. **Remisión de movilización.** Es el documento en el que se registra la movilización de madera descortezada o de productos forestales de transformación primaria provenientes de actividades forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales debidamente registrados.

**Artículo 3º. Atribuciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como organismo rector de la producción agropecuaria, forestal y pesquera, es la única entidad competente para formular las políticas para el sector forestal comercial y sistemas agroforestales así como el otorgamiento y reglamentación del Certificado de Incentivo Forestal, CIF, para apoyo de programas de reforestación comercial.

**Parágrafo 1º.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumirá las funciones atribuidas en la Ley 139 de 1994 a las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables en relación con el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, para apoyo de programas de reforestación comercial, en un plazo no mayor de tres (3) meses a partir de la vigencia de la presente ley. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará anualmente la distribución del presupuesto asignado para

este incentivo y definirá las condiciones en las que se otorgará el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, para proyectos de plantaciones forestales comerciales, para ello, establecerá como mínimo, los requisitos relacionados con el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, además de la demostración del uso del suelo de aptitud forestal comercial.

**Parágrafo 2º.** Las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables, mantendrán las competencias atribuidas por la Ley 139 de 1994 en relación con el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, para el apoyo de programas de plantaciones forestales protectoras.

**Artículo 4º. Registro.** Todo cultivo forestal o sistema agroforestal con fines comerciales nuevo o existente para el momento de la expedición de la presente ley será registrado ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o ante la entidad delegada por dicho Ministerio. Una vez realizado el registro de las actividades forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales, no se podrán modificar o establecer restricciones o limitaciones al aprovechamiento de las actividades o sistemas aludidos; en consecuencia, ninguna entidad pública podrá impedir su aprovechamiento comercial.

El registro se efectuará por una sola vez, previa verificación de la información aportada y visita al lugar del establecimiento de la plantación. A cada sistema agroforestal o cultivo forestal con fines comerciales se le asignará un número consecutivo que se adicionará a continuación del Número de Identificación Tributaria (NIT) o del número de cédula de ciudadanía del titular del registro, según sea el caso.

**Parágrafo 1º.** En cualquier caso, no podrán establecerse cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales en bosques naturales, áreas forestales protectoras, áreas de manejo especial o cualquier otra categoría de manejo, conservación o protección que excluya dicha actividad, así como ecosistemas estratégicos, tales como páramos, manglares, humedales.

**Parágrafo 2º.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad que este delegue para efectuar el registro, deberá reportar dentro de los diez (10) primeros días del mes de diciembre de cada año a las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible y al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), los registros de los sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales que hayan efectuado durante el correspondiente año.

**Parágrafo 3º.** El registro de las plantaciones forestales protectoras y protectoras - productoras, se continuará efectuando por las Corporaciones Autónomas Regionales, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1791 de 1996 o la norma que lo modifique o sustituya.

**Artículo 5º. Libre aprovechamiento y movilización.** Las prácticas de aprovechamiento y movilización de los productos forestales de las actividades forestales o agroforestales comerciales no requerirán autorización por parte de la autoridad ambiental.

**Parágrafo.** Sin perjuicio de lo anterior, cuando para la siembra, manejo, aprovechamiento o movilización

de los cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales o de sus productos se requiera del aprovechamiento y uso de recursos naturales renovables, se deberán tramitar y obtener ante las autoridades ambientales competentes las autorizaciones o permisos correspondientes.

**Artículo 6°. *Sistemas de Control.*** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, implementará un Sistema de Control de conformidad con lo consagrado en esta ley y las normas existentes sobre el tema, el cual permitirá garantizar el debido uso de las plantaciones comerciales forestales. Lo anterior, sin perjuicio de las funciones de evaluación, seguimiento y control establecido a otras entidades públicas.

Este sistema de control, establecerá mecanismos de identificación de los productos provenientes de las actividades forestales y agroforestales con fines comerciales, e incluirá métodos de control desde el registro de las personas naturales o jurídicas que se dediquen a esta actividad, su aprovechamiento, movilización y comercialización, el cual deberá ser adoptado por los titulares de los registros.

Así mismo, implementará un medio de información actualizado permanente, que contenga aspectos tales como número de registro del cultivo o sistema agroforestal, ubicación, áreas y especies registradas, sembradas y aprovechadas, nombre e identificación del propietario o tenedor del predio y de la plantación, volúmenes y descripción de los productos, origen, ruta y destinos de comercialización, modo de transporte e identificación del vehículo y del transportador, entre otros. Estos sistemas de control e información, se desarrollarán bajo el principio de transparencia, por lo cual esta información será pública y de fácil acceso.

**Parágrafo.** Los transportadores, para la movilización de los productos de plantaciones forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales, deberán portar copia del registro y el original de la remisión. Lo anterior, sin perjuicio de los controles que por competencia, tienen las autoridades ambientales y de policía.

**Artículo 7°. *Protección de bosques naturales y ecosistemas estratégicos.*** No podrá eliminarse el bosque natural para el establecimiento de actividades forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales ni para otros propósitos como actividades agrícolas o actividades pecuarias.

**Artículo 8°. *Caminos forestales.*** Los caminos necesarios para adelantar el aprovechamiento forestal dentro de los cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales son parte integrante de estos y no estarán sometidos a permisos o requisitos adicionales distintos a los previstos en la presente ley.

**Parágrafo.** Sin perjuicio de lo anterior, cuando para la construcción de una carretera se requiera del uso o afectación de recursos naturales renovables, se deberán tramitar y obtener ante las autoridades ambientales competentes las autorizaciones o permisos correspondientes.

**Artículo 9°. *Zonas potenciales para desarrollar actividades de reforestación comercial.*** Para efectos de planificar las actividades de reforestación comercial, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad que este delegue, informará cuáles son las

zonas potenciales para adelantar el desarrollo de estos cultivos. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias constitucionales y legales que sobre la materia tienen los Concejos Municipales.

**Artículo 10. *Garantías.*** El volumen aprovechable o vuelo forestal constituye garantía real para transacciones crediticias u otras operaciones financieras; esta norma rige únicamente para las actividades forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales.

**Artículo 11. *Autoridad fitosanitaria.*** Para los efectos de las actividades forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, es la entidad competente para regular las actividades de control, prevención y erradicación de plagas y enfermedades.

**Artículo 12. *Vigencia.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga el parágrafo del artículo 6° y el artículo 16 de la Ley 139 de 1994 y todas las demás normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

*Luis Enrique Dussán López, Orlando Duque Quiroga, Coordinadores Ponentes; Jorge Carmelo Pérez Alvarado, Orsinia Patricia Polanco, Bladimiro Nicolás Cuello, Lidio Arturo García Turbay, Fuad Emilio Rapag Matar, Fabio Arango Torres, Juan Carlos Valencia Montoya, José Gerardo Piamba Castro, Coponentes.*

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 009 DE 2008 CAMARA ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 048 DE 2008 SENADO**

*por la cual se dictan medidas relacionadas con el consumo de sustancias alucinógenas y bebidas alcohólicas se modifica la Ley 599 de 2000.*

Bogotá, D. C., octubre 9 de 2008

Señora

KARIME MOTA Y MORAD

Presidenta Comisión Primera

Cámara de Representantes

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 009 de 2008 Cámara, acumulado al Proyecto de ley número 048 de 2008 Senado.**

Señora Presidenta:

De acuerdo con el encargo impartido por usted, procedemos a presentar el informe de ponencia correspondiente a los proyectos de ley de la referencia, los cuales han sido acumulados para su trámite, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Congreso y cuya iniciativa es de origen parlamentario.

El objeto de estos proyectos acumulados es penalizar la conducción de vehículos automotores en estado de embriaguez o bajo la influencia de sustancias psicoactivas y agravar la pena imponible para los homicidios culposos cuando ellos se cometan en ese estado.

De acuerdo con el autor de la iniciativa, en Colombia vemos a diario cómo se producen accidentes de tránsito, ocasionados por conductores bajo la influencia de be-

bidas 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, respecto de la cual 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.

Como consecuencia del efecto disuasivo que se pretende con la tipificación de esta conducta de riesgo social para la salud pública, se 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 con sus conciudadanos.

No obstante, sopesando que se trata de la creación de una situación de riesgo, que por sí misma se penaliza, pues si se concreta en un resultado de lesión o muerte aquella conducta se juzga como circunstancia agravante del delito contra la vida y la integridad personal, se considera más apropiado que ese comportamiento reprochable se combata mediante políticas públicas de prevención y educación.

En ese orden de ideas, en el pliego de modificaciones se propondrá una nueva redacción del artículo 1º, en razón de cuya incidencia también habrá lugar a modificar el título del proyecto de ley, como se plantea en la proposición con la cual habrá de concluir el presente informe de ponencia.

Ahora bien, si en todo caso se comete u ocasiona un accidente de tránsito, en donde el uso de bebidas embriagantes o sustancias alucinógenas aparezca como factor generador, se propone hacer más rigurosa la pena imponible frente a esta circunstancia de agravación del delito de homicidio culposo por vía de consecuencia, de acuerdo con lo previsto por el artículo 123 del C. P., para el de lesiones culposas.

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.

Con base en las anteriores consideraciones, proponemos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate a los Proyectos de ley acumulados 009 de 2008 Cámara, 048 de 2008 Senado, *por la cual se dictan medidas relacionadas con la prevención del consumo de sustancias alucinógenas y bebidas alcohólicas y se modifica la Ley 599 de 2000*, con el siguiente pliego de modificaciones.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES  
A LOS PROYECTOS DE LEY ACUMULADOS  
009 DE 2008 CAMARA, 048 DE 2008 SENADO**

*por la cual se dictan medidas relacionadas con el consumo de sustancias alucinógenas y bebidas alcohólicas se modifica la Ley 599 de 2000.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Con el fin de prevenir la causación de homicidios y lesiones personales en accidentes de tránsito, el Gobierno Nacional adelantará de manera permanente campañas de información y prevención sobre las consecuencias del consumo de sustancias alucinógenas y bebidas alcohólicas en la conducción de vehículos automotores y motocicletas.

Para optimizar los resultados de estas campañas, la población objetivo estará determinada por estudios epidemiológicos realizados o contratados por el Ministerio de la Protección Social con una periodicidad no superior a un año.

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

**Artículo 110.** *Circunstancias de agravación punitiva para el homicidio culposo.* La pena prevista en el artículo anterior se aumentará de una tercera parte a la mitad 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 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los señores Representantes,

*Carlos Germán Navas Talero,*

Representante a la Cámara.

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO  
DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 066  
DE 2008 CAMARA**

*por el cual se desarrolla el derecho a la igualdad y se dictan disposiciones para prevenir, erradicar y sancionar la discriminación.*

Bogotá, D. C., 8 de septiembre de 2008.

Doctora:

KARIME MOTTA Y MORAD

Presidenta Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

### **Referencia. Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 066 de 2008 Cámara.**

En cumplimiento de la Ley 5ª de 1992 y de acuerdo con el encargo impartido por usted, presento a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el informe de ponencia para primer debate correspondiente al proyecto de ley de la referencia, por la cual se desarrolla el derecho a la igualdad y se dictan disposiciones para prevenir, erradicar y sancionar la discriminación, en los siguientes términos:

#### **I. Objeto del proyecto**

Este proyecto de ley pretende el pleno desarrollo legal del derecho constitucional a la igualdad tal y como lo consagra el articulado presentado por sus autores, fundado en los principios de dignidad humana, no discriminación, solidaridad, equidad, convivencia pacífica, pluralismo, diversidad, respeto y aceptación de las diferencias.

Pese a que nuestra Constitución Política ha consagrado el derecho a la igualdad en los términos del artículo 13 y se ha prohibido expresamente la discriminación por razones de "...sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica", en el mismo sentido dicho mandato constitucional establece que será el Estado quien promoverá las condiciones para hacerla REAL Y EFECTIVA y para ello deberá adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, tales medidas no han sido adoptadas por el Estado colombiano con criterios normativos que eviten que jurídicamente dichas acciones simplemente tengan pronunciamientos jurisprudenciales, situación que de cara a la teoría de la realidad constitucional la cual ha evolucionado al reconocer la relación absoluta que existe entre derecho y realidad, del poder constituyente y de la responsabilidad del poder constituido en la función legisladora, exige al Congreso de la República asumir dicha reglamentación.

Estos supuestos permiten el debate entre el ser y el deber ser al considerar las normas constitucionales abiertas y abstractas y cuyo contenido comporta el concepto de validez frente a la inclusión de la realidad social en la norma constitucional y legal.

En cumplimiento del mandato constitucional (artículo 13 C. P.) y ante la realidad social que exige la intervención del Estado de forma inmediata para la protección y garantía de los derechos fundamentales de las y los colombianos, es que el presente proyecto de ley pretende desarrollar dentro de un justo y proporcional marco normativo, que articula la tendencia proteccionista de los Derechos Humanos a nivel Internacional, las medidas con las cuales el Estado deba prevenir y sancionar toda forma de discriminación, remover las condiciones actuales de discriminación y proteger de forma especial a la población que dado su estado de mayor vulnerabilidad y trato desigual requiere la adopción de una política pública que integre tal protección en los ámbitos laboral, educativo, de salud y seguridad social, vivienda y acceso a los servicios públicos, así como en el uso de los medios de comunicación y en los espacios que afecten el interés colectivo.

Las acciones afirmativas que corresponden a tales medidas y políticas en favor de los grupos discriminados son atribuidas, según el proyecto de ley, a la Vicepresidencia de la República con la asistencia

técnica de la Defensoría del Pueblo, organismo al cual le corresponde la guarda y vigilancia de la protección y garantía de los Derechos Humanos.

Pese a que dicha iniciativa legislativa ha priorizado la implementación de acciones, medidas y herramientas con las cuales prevenir y erradicar los actos y/o hechos discriminatorios, también se ha integrado a su marco normativo la sanción y reparación por la comisión de conductas consideradas como discriminatorias; en tal sentido el proyecto pretende que la reparación a la víctima de la conducta discriminatoria sea INTEGRAL, es decir que comporte no solo indemnización por perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales, sino medidas de orden simbólico como la petición de perdón y medidas de rehabilitación y garantía de no repetición.

Igualmente, el proyecto contempla sanciones de tipo pedagógico cuyo objetivo principal es la educación frente al respeto por el derecho a la igualdad y el fortalecimiento cultural de la diversidad, el pluralismo y la convivencia.

Las sanciones por responsabilidad patrimonial y extrapatrimonial de las cuales conoce la jurisdicción civil o la contenciosa administrativa, contemplan la protección adicional de la acción de tutela, teniendo en cuenta el carácter de fundamental del derecho protegido (en el mismo sentido acción popular), que en el caso de existir otros mecanismos judiciales para su protección, tendrá carácter transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Por último, a dicho régimen sancionatorio se integran las de carácter penal, las cuales amplían la actual circunstancia de agravación punitiva del artículo 58 del Código Penal que refiere a los móviles de intolerancia y discriminación que hayan existido para la comisión del delito. Igualmente crea dos nuevos tipos penales, los cuales más adelante serán objeto de análisis frente a la teoría del derecho penal que lo consideran como última ratio y a la aplicación de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de la pena.

#### **II. Consideraciones sobre el proyecto de ley**

El proyecto de ley tiene una invaluable articulación del marco normativo que en tratándose de grupos discriminados y marginados existe a nivel internacional y en el mismo sentido es un reflejo de los supuestos que doctrinariamente han sido establecidos en el estudio de los hechos discriminatorios y su evolución a través de la historia, la responsabilidad del Estado y la efectividad del derecho a la igualdad.

Las premisas que advierten como fundamental el derecho a la igualdad responden a la caracterización de los sistemas democráticos y de los sistemas jurídicos occidentales, los cuales propenden por garantizar la vigencia del principio de dignidad humana y que en ningún momento pretende considerar opuestos el principio de la igualdad y el de la libertad, por el contrario, los integra constitucionalmente para significar que: "somos igualmente libres y libres para ser iguales"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Discriminación en la Jurisprudencia Constitucional de Colombia. Henrik López Sterup. Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de los Andes. Bogotá-Colombia.

### 1. Del concepto de discriminación

La discriminación en sentido amplio atiende a un tratamiento desigual injustificado violatorio de la Constitución y de los tratados internacionales; en sentido estricto dicho trato desigual responde a factores prohibidos o abiertamente inadmisibles, que excluyen a grupos de personas por sus condiciones económicas, sociales, culturales, etc., y que colocan a determinada colectividad (pese a que su manifestación sea individual), en situación de inferioridad, la cual resulta de la negación del individuo a aceptar las diferencias y que desencadena acciones de irrespeto a la dignidad humana del otro.

La Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, ha definido la discriminación como toda *“distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública o privada”*<sup>2</sup>.

### 2. Del derecho antidiscriminatorio

El concepto de derecho antidiscriminatorio, tiene sus orígenes en los Estados Unidos de Norteamérica después de la segunda guerra mundial y ha sido concebido para paliar la situación de injusticia que sufren algunos individuos al pertenecer a un grupo, frente a otra colectividad<sup>3</sup>. En tal sentido el derecho antidiscriminatorio debe concebir dos tipos de acciones normativas: las tendientes a identificar la discriminación y las tendientes a eliminarla. En consecuencia las acciones de identificación corresponderán al organismo judicial y las de eliminación al órgano legislativo y a la administración<sup>4</sup>.

Es así como el legislador debe implementar en el marco normativo los instrumentos, mecanismos y herramientas con las cuales, tras la interpretación que de la norma hace el órgano judicial y la aplicación y ejecución de políticas públicas que hace el ejecutivo, pueda brindarse efectividad a la garantía constitucional del derecho fundamental a la igualdad, pero a tal ejercicio no puede mostrarse ajeno el estudio sociológico de las realidades en cada Estado, de la evolución del mismo fenómeno discriminatorio en la historia y frente al cual cabe advertir la diferencia entre la discriminación directa y la indirecta, conocidas en sus orígenes norteamericanos como *Disparate Treatment* y *Disparate Impact*<sup>5</sup>.

En el derecho antidiscriminatorio tienen legitimidad las denominadas acciones positivas o acciones afirmativas (*Affirmative Action*) y es esta una respuesta

institucional, estatal en forma de política pública a un hecho o conjunto de hechos discriminatorios en la sociedad. Según la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (artículo 4.1)<sup>6</sup> y otros tratados internacionales como el de la Comunidad Europea de 2000 y el Tratado de Amsterdam, las acciones positivas se contemplan con carácter **temporal** dada su vinculación a la igualdad de hecho, de oportunidad y/o de trato, principios que guardan proporción con el articulado propuesto en el proyecto de ley y que dan amplia significación al principio de justicia social de corte liberal.

### 3. Situación en Colombia

La evolución histórica nacional permite abordar este tema frente a grupos permanentemente discriminados como los de **mujer**, que según el informe de desarrollo humano representan el 51% de la población, sus principales problemáticas son la violencia intrafamiliar, la agresión sexual, la desigualdad social y el desequilibrio salarial que se representan en un 30% menos que el percibido por los hombres frente a igual cantidad y calidad de trabajo, problemáticas que pese a existir una institución como la de la Consejería Presidencial para la Mujer, no han podido superarse ya que no se han impulsado y desarrollado a gran escala las numerosas iniciativas que han presentado frente a política pública las mujeres.

Aunado a lo anterior las mujeres han sido principales víctimas del conflicto armado colombiano y casos verdaderamente dolorosos como los registrados en el municipio de Salado, departamento de Bolívar, permiten insistir en la necesidad de implementar una política pública que integre a la mujer y elimine el factor de discriminación por el que es excluida.

Otro de los grupos frente a los cuales la discriminación comporta numerosos móviles o factores, es el de los **pueblos indígenas**, los cuales en Colombia reúnen 800 mil personas pertenecientes a 84 pueblos indígenas, con 64 lenguas, es decir representan el 2% de la población colombiana.

Estas poblaciones, pese a vivir en territorios ricos en flora y fauna y con suelos altamente productivos, reciben tan solo el 0.0003% del presupuesto nacional, situación que hace evidente su discriminación y marginalidad, acentuando en esta población los índices de pobreza.

En cuanto a la población **Afrocolombiana** que representa el 26% de la población colombiana, se presentan diversos factores de discriminación, presentan altos índices de pobreza debido al desequilibrio salarial frente a otros grupos humanos y constituyen el grupo con más necesidades básicas insatisfechas, cerca del 80% del total de sus integrantes.

En cuanto a la población **LGTB**, existen varios estudios en los que se demuestra que el 64% de la población tiene problemas de convivencia con personas lesbianas, gays, travestis o bisexuales y arroja cifras aproximadas en las que se registran 220.000 hombres homosexuales y entre 48.000 y 96.000 mujeres lesbianas<sup>7</sup>. Esta discriminación se agudiza por

<sup>2</sup> ONU: Convención Internacional sobre todas las formas de discriminación racial.

<sup>3</sup> Problemas de Derecho Antidiscriminatorio. Subordinación versus discriminación y acción positiva versus igualdad de oportunidades. M. Barrere Unzueta. Universidad del País Vasco.

<sup>4</sup> Problemas de Derecho Antidiscriminatorio. M. Barrere Unzueta. Universidad del País Vasco.

<sup>5</sup> Problemas de Derecho Antidiscriminatorio. El Contenido del Derecho Antidiscriminatorio. M. Barrere Unzueta. Universidad del País Vasco. Página 6.

<sup>6</sup> ONU. Asamblea de las Naciones Unidas 1981. Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

<sup>7</sup> Riqueza y discriminación en Colombia. Instituto Latinoamericano de Servicios Alternativos. ILSA. Diana Londoño.

el desconocimiento sobre la sexualidad, los géneros y las orientaciones sexuales, lo cual ha desencadenado fuertes tratos discriminatorios, de intolerancia y rechazo hacia estas personas.

Finalmente y sin que a estos grupos se circunscriba únicamente la discriminación en Colombia, cabe advertir la existencia de una población que a raíz de la grave situación que reporta el conflicto armado, ha sufrido graves violaciones a los Derechos humanos y conforman un grupo poblacional excluido y marginado de las condiciones dignas para trabajo, educación y vivienda, en el caso de la **población desplazada**. El desplazamiento de la gente de sus sitios ancestrales más que una consecuencia del conflicto armado resulta ser una estrategia política de los grupos al margen de la ley de control sobre la población y sobre el territorio, generando rompimiento del tejido social dada la gravedad de la descomposición comunitaria y familiar. Como consecuencia de dicho desplazamiento el individuo debe asumir nuevas culturas, desestabilización demográfica y fuertes sentimientos y actitudes discriminatorias de los pobladores originarios del lugar receptor.

Esta situación (referida de forma general), requiere que el legislador implemente unas herramientas jurídicas con las cuales de pleno desarrollo del mandamiento constitucional del derecho a la igualdad y la eliminación de cualquier tipo de discriminación.

#### 4. De la legislación nacional e internacional existente

Cabe resaltar que la situación colombiana es una de las más graves que frente a vulneración de derechos humanos se presenta en el hemisferio y que el conflicto armado colombiano ha sumado más factores que hacen que nuestra población esté permanentemente enfrentada a tratos discriminatorios, situación que dada la envergadura social ha generado cierta insensibilización e indiferencia frente a otros tratos considerados igualmente graves que vulneran la dignidad humana como al que se ven diariamente expuestas aquellas personas con discapacidades físicas, con inclinaciones u orientaciones sexuales diferentes e incluso aquellas que permanecen en niveles o estratos muy bajos que impiden el acceso a diferentes servicios públicos.

En respuesta a este fenómeno discriminatorio es que el Congreso de la República debe articular la legislación nacional con los tratados, convenciones y demás normas de derecho internacional que propenden por el derecho a la igualdad y la eliminación de cualquier forma de discriminación humana, por lo que resulta oportuno referir dentro del marco normativo en el que se pretende desarrollar el proyecto de ley objeto de la presente ponencia, algunas de estas normas y su evolución en la legislación interna:

##### • MUJER.

1. Constitución Política. Artículo 13. Igualdad de género.

2. Ley de Cuotas (Ley 581/00), la cual establece prerrogativas para las mujeres cabeza de familia y además ordena la participación de las mujeres en los cargos directivos de la administración pública con un mínimo del 30%.

3. Ley 51 de 1981, Colombia aprueba la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación

contra la Mujer (CEDAW) y la ratificada el 19 de enero de 1982, entrando en vigor el 19 de marzo de 1982, pero sin que a la postre se haya firmado el protocolo opcional.

4. Ley 248 de 1995 Colombia aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

##### • INDIGENAS

1. Ley 21 de 1991 que ratifica el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional de Trabajo, Ginebra 1989.

##### • AFROCOLOMBIANOS

1. Ley 22 de 1981 que aprobó la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, ratificada el 2 de septiembre de 1981, entrando en vigor a partir del 2 de octubre de 1981; sin embargo, no reconoció la competencia del Comité para recibir denuncias.

2. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

##### • NIÑEZ

1. Convención sobre los Derechos del Niño.

#### 5. La jurisprudencia colombiana y el derecho antidiscriminatorio

La plena garantía del derecho fundamental a la igualdad ha venido desarrollándose en el ejercicio del control constitucional que realiza el órgano judicial y frente al cual cabe advertir existe una inclusión expresa del derecho internacional a través del bloque de constitucionalidad del artículo 93 de la misma Constitución, pero que dada la caracterización de los principios constitucionales como el de la igualdad que se estiman, como normas o mandatos de optimización, necesita el desarrollo legal para el cual es idóneo y legítimo el Congreso de la República, así lo ha considerado La Corte Constitucional en Sentencia 530 de 1993 imponiendo el test con el cual puede juzgarse el desarrollo legal del principio constitucional del derecho a la igualdad.

De igual manera la misma Corte ha señalado en varios fallos (SC 481/98 y SC 112/2000), que los tratos discriminatorios no pueden ser entendidos de forma taxativa por lo enunciado en el artículo 13 de la Constitución Política y que para su definición es necesario tener en cuenta elementos históricos con los cuales los denominados “criterios sospechosos”<sup>8</sup> tienden a variar así como también los grupos humanos que suelen ser víctimas de dicho trato desigual.

Por su parte la Sentencia de Tutela T-098 de 1994 de La Corte Constitucional ha sostenido frente al concepto de discriminación que “*El acto discriminatorio es la conducta, actitud o trato que pretende -consciente o inconscientemente- anular, dominar o ignorar a una persona o grupo de personas, con frecuencia apelando a preconcepciones o prejuicios sociales o personales, y que trae como resultado la violación de sus derechos fundamentales. Constituye un acto discriminatorio, el trato desigual e injustificado que, por lo común, se presenta en el lenguaje de las normas o en las prácticas*”

<sup>8</sup> Sentencia de la Corte Constitucional 112 de 2000.

*institucionales o sociales, de forma generalizada, hasta confundirse con la institucionalidad misma, o con el modo de vida de la comunidad, siendo contrario a los valores constitucionales de la dignidad humana y la igualdad, por imponer una carga, no exigible jurídica ni moralmente, a la persona. El acto de discriminación no sólo se concreta en el trato desigual e injustificado que la ley hace de personas situadas en igualdad de condiciones. También se manifiesta en la aplicación de la misma por las autoridades administrativas cuando, pese a la irrazonabilidad de la diferenciación, se escudan bajo el manto de la legalidad para consumir la violación del derecho a la igualdad”.*

Teniendo en cuenta dichos conceptos jurisprudenciales es que se ha venido desarrollando por el mismo órgano judicial una procura por la defensa de los Derechos Humanos y el respeto por la dignidad humana de los cuales cabe resaltar los siguientes fallos:

- Sentencia T-272 de 2001. Suspensión de las clases en un pueblo de la Costa Atlántica Colombiana, como respuesta al inconformismo con la decisión de una pareja de vivir libremente sin casarse. La Corte protegió el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pero pese a dicha protección, el fallo no refiere el hecho constitutivo de discriminación social.

- Sentencia T-384 de 1994. Disposición por parte de una entidad territorial ordenó, con el objeto de garantizar igualdad de oportunidades a los contrincantes políticos, que a través de los mecanismos de radiodifusión gubernamental, únicamente se podía transmitir en lengua castellana. “La Corte estimó que se trataba de una situación discriminatoria. De una parte, la Constitución colombiana garantiza el derecho a que la lengua de las comunidades indígenas es oficial en su territorio. De ahí que no existía razón alguna para preferir la lengua castellana sobre el CURRIPACO. Por otra parte, la comunidad de la entidad, en su mayoría indígena, no hablaba sino dicha lengua. El efecto de la medida, era, además, suprimirles el acceso a los medios de comunicación en igualdad de condiciones”<sup>9</sup>. Al respecto el mismo tribunal en Sentencia de Tutela 1042 de 2001 estimó que las expresiones denigratorias constituyen mecanismos ilegítimos de exclusión social.

- Sentencia T-373 de 1996. En este fallo se sometió a estudio el caso de una persona que aspiraba a ingresar a la Fuerza Aérea, pero fue excluida porque su familia no tenía solvencia económica. La Corte consideró que este es un caso de discriminación económica, dado el carácter “caprichoso y subjetivo de los reglamentos impuestos por las autoridades militares”, siendo relevantes para la asignación de un cargo o ingreso a la institución las condiciones personales de sexo, estatura, estado civil o ingreso familiar, condiciones estas atentatorias de los derechos fundamentales y que son una reproducción de prejuicios que el Estado no puede reproducir en sus instituciones.

- Sentencia T-422 de 1996. Este es el caso de un aspirante a director educativo de raza negra a quien la comunidad blanca había impedido el acceso al cargo con fundamento en una errónea interpretación normativa.

- Sentencia C-336 de 2008. En esta sentencia La Corte entró a estudiar las expresiones “familiar” y “el compañero y compañera permanente” de los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993 que excluyen a compañeros permanentes DEL MISMO SEXO del beneficio de la pensión de sobrevivientes, concluyendo este alto tribunal que la falta de claridad del legislador había permitido implementar una situación contraria a los derechos humanos, por considerar infundada e inconstitucional el trato desigual a las parejas del mismo sexo frente a las parejas heterosexuales, por lo que se estimó necesario que una vez existiese una declaración de voluntad ante notario de conformar una pareja singular y permanente, esas personas tendrán igual derecho que las parejas heterosexuales a suceder las prestaciones de su pareja fallecida, como la correspondiente a la pensión de sobrevivientes.

- La Corte igualmente decidió tutelar en el mes de junio el derecho a la igualdad a favor de Simón López Simmons, hijo de Mauricio López socio del Club Los Lagartos de Bogotá, menor a quien por no ser hijo de una pareja unida en matrimonio, sino por ser un hijo de una pareja en unión libre no le permitían su ingreso al club. La Corte en este caso tuteló el derecho a la igualdad y ordenó al Club permitir el ingreso del menor, ya que su condición de hijo de una pareja que no tiene una vinculación mediante matrimonio civil o católico, no es una condición que permita o niegue el pleno disfrute de los derechos de los cuales son titulares los hijos de los socios de dicha entidad, pese a tener esta carácter privado.

- El último y más reciente caso, fue el del fallo de la honorable Corte Constitucional en el que se tuteló el derecho a la igualdad, al buen nombre y la honra a tres jóvenes de raza negra a quienes se les negó la entrada a tres discotecas de la ciudad de Bogotá. La Corte consideró que dichos establecimientos públicos vulneraron el derecho a la igualdad de estos jóvenes al discriminarlos por el color de su piel y excluirlos del grupo de personas que pueden ser admitidos en dichos establecimientos. Este fallo ordenó a las discotecas pedir públicamente perdón a los accionantes y garantizar la no repetición de dichos actos discriminatorios.

## 6. Modificaciones propuestas al proyecto de ley

El proyecto de ley encuentra total respaldo constitucional frente a la necesidad de reglamentar por parte del legislador el derecho fundamental a la igualdad y con él establecer herramientas jurídicas, mecanismos o acciones con las cuales el Estado colombiano pueda garantizar plenamente el cumplimiento y protección de este derecho en los diferentes ámbitos social, económico y cultural.

Es oportuno manifestar que pese a considerar que el Estado debe proporcionar a sus ciudadanos la implementación de la cultura por el respeto a las diferencias del otro, las reglas y principios mínimos de la convivencia, la garantía del principio de solidaridad, democracia y pluralismo en el que ha sido fundada nuestra República, también lo es que frente a los hechos o actos discriminatorios deben existir sanciones que en virtud del principio de legalidad permitan hacer el juicio de reproche social frente a determinada conducta y frente a esta posibilidad cabe

<sup>9</sup> La Discriminación en la jurisprudencia colombiana. Enrik López. Universidad de los Andes. Bogotá-Colombia.

advertir las diferencias que encuentra esta ponencia en cuanto al ejercicio del ius puniendi del Estado a través del órgano legislador.

El artículo 58 del Código Penal Colombiano establece en su numeral 3 como circunstancia de agravación punitiva los móviles de intolerancia y discriminación referidos a la raza, la etnia, la ideología, la religión, o las creencias, sexo u orientación sexual, o alguna enfermedad o minusvalía de la víctima, circunstancias estas que en el artículo 29 del proyecto de ley objeto de ponencia se amplían teniendo en cuenta la evolución de los fenómenos discriminatorios y que encuentran pleno respaldo constitucional en cuanto a la enunciación que de las mismas hace el articulado.

A. Sobre el texto propuesto como artículo nuevo para el Código Penal, **artículo 348 A denominado “Instigación a la discriminación o a la intolerancia”** que sanciona con pena privativa de la libertad de 36 meses a 60 meses, la incitación a la discriminación, hostilidad o violencia, resulta necesario advertir una modificación en el sentido de eliminar del proyecto de ley el inciso 2° de este artículo, por considerar que se aparta de la teoría contemporánea del derecho penal que articula los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la pena y a su vez otorgan al derecho penal la categoría de ultima ratio.

Si al Estado le corresponde el deber de garantizar y proteger eficazmente los derechos fundamentales de sus conciudadanos, ello no puede entenderse como la penalización de todos aquellos actos que generan reproche social y que de una u otra manera vulneran bienes jurídicos. Es aquí en donde el legislador debe realizar un juicio de ponderación para determinación de la punibilidad y en esa medida, tanto los organismos internacionales como las organizaciones sociales cuyo objeto es la protección de la dignidad humana han recomendado adaptación de salidas jurídicas a dichas problemáticas, pero dichas disposiciones deben procurar por la generación de la cultura del respeto por las diferencias del otro, de la garantía de una educación que permita a la sociedad hacer suyos los supuestos de igualdad y libertad, y en ese sentido la incitación a la discriminación, a la hostilidad o a la violencia puede verse subsumida en la ejecución de otros tipos penales ya consagrados en el estatuto penal y a otro tipo de acciones como las consagradas en el Título V del proyecto de ley denominado “MECANISMOS DE PROTECCION” de los que hace parte la acción de tutela, ya que los actos o hechos discriminatorios vulneran un derecho constitucional fundamental, de igual forma se contempla la acción popular, las acciones judiciales y administrativas y por último las medidas de protección de carácter policivo, herramientas con las cuales el aparato judicial puede garantizar la plena protección del derecho.

La operatividad del derecho penal encuentra validez no solo en los principios de legalidad, sino en el grado de eficacia de su aplicación frente a la prevención del delito o eliminación del mismo y a la vez comporta el fracaso o insuficiencia de otras medidas que pretendan el mismo cometido, como las acciones a las que ya hicimos referencia y la disposición penal en la que se contempla de forma general para cualquier delito los móviles de discriminación o intolerancia que permitieron la comisión del punible.

Resulta oportuno replantear la tesis de que con un mayor número de tipos penales se vaya a realizar un trabajo pedagógico para evitar las conductas discriminatorias, de acuerdo con el objeto del proyecto, y en tal medida las sanciones a ese trato desigual deben articularse con la finalidad del derecho penal y con la aplicación de sus principios orientadores. Razones por las que se propone eliminar del proyecto el inciso 2° del artículo 29 que propone como artículo nuevo el 348 A.

7. En cuanto al inciso 3° del artículo 29 que propone como artículo nuevo el artículo **348 B denominado denegación del servicio**, considero que dado el carácter de pública de las acciones afirmativas tendientes a garantizar el derecho a la igualdad y teniendo en cuenta la obligación que les asiste a los servidores públicos o particulares con funciones públicas de cumplir con la Constitución y la ley, obligaciones que priorizan la prestación de los servicios públicos, resulta necesario plantear la sanción a ese servidor o particular encargado de la prestación de un servicio público como una DESTITUCION DE SU CARGO, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar por incurrir en un delito ya tipificado en el Código Penal. Es decir, si con la denegación del servicio se causa un delito, el que incurra en esa conducta no solo tendrá una sanción de tipo disciplinario, dada la responsabilidad que el Estado sea dentro de sus instituciones o sea fuera de ellas le ha delegado, sin que también será sujeto de penas con las cuales el ordenamiento penal sanciona esa conducta.

Por lo anterior se propone la eliminación del inciso 3° del artículo 29 del proyecto de ley y atendiendo la necesidad de establecer la máxima responsabilidad para el servidor público o el particular en la prestación de un servicio público se propone adicionar el artículo 27 referente a la responsabilidad disciplinaria en los siguientes términos:

**Artículo 27. Responsabilidad disciplinaria.** Para efectos de determinar la gravedad o levedad de una falta disciplinaria de un servidor público o particular que cumpla funciones públicas se atenderá también al hecho de recaer la falta en una de las conductas previstas en esta ley.

Sin perjuicio de las sanciones previstas en la Ley 734 de 2000, Código Unico Disciplinario - si la falta disciplinaria conlleva una discriminación, el sujeto disciplinable deberá presentar excusas públicas y, si la gravedad de la conducta lo amerita tendrá que realizar curso en el tema de igualdad o trabajo con la comunidad.

**Cuando la falta del servidor público o particular que cumpla funciones públicas consista en la denegación del servicio derivada de una conducta discriminatoria prevista en esta ley, esta se entenderá como una falta gravísima y la sanción aplicable por la autoridad competente consistirá en destitución del cargo, previo cumplimiento del debido proceso consagrado en la Constitución y la Ley 734 de 2002.**

Lo anterior por cuanto la responsabilidad de quien cumple funciones públicas, particularmente la de prestar un servicio público, implica la garantía de un derecho constitucional que en ningún momento

puede ser negado por tratos discriminatorios a los que se refiere el proyecto de ley de la referencia y en tal medida, acorde con lo establecido por el artículo 44 de la Ley 734 de 2002 en la que se establecen las clases de sanciones en el régimen disciplinario y lo establecido por el artículo 48 numeral 49 de la misma ley, en cuanto a considerar faltas gravísimas aquellas que en la Constitución o en las leyes sean sancionadas con destitución del cargo, es pertinente y necesario advertir frente a las sanciones disciplinarias la gravedad que implica la NEGACION DE UN SERVICIO, que debe ser sancionado con destitución, ya que estamos frente a la violación de un derecho fundamental como el de la igualdad y que genera la exclusión de un servicio al que la persona tenga derecho.

### 8. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la honorable Comisión Primera de la Cámara dar primer debate al Proyecto de ley número 066 de 2008 Cámara, *por la cual se desarrolla el derecho a la igualdad y se dictan disposiciones para prevenir, erradicar y sancionar la discriminación*, con el pliego de modificaciones que a continuación anexo.

Atentamente;

Roy Barreras,

Representante a la Cámara.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 066 DE 2008 CAMARA

*por medio de la cual se desarrolla el derecho a la igualdad y se dictan disposiciones para prevenir, erradicar y sancionar la discriminación.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

#### TITULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley estatutaria es desarrollar el derecho constitucional fundamental de igualdad, con el fin de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva; prevenir, eliminar y sancionar toda forma de discriminación y adoptar medidas a favor de grupos discriminados por motivo de sexo, raza, etnia, color, origen nacional, familiar o social, lengua, religión, idioma, opinión política y filosófica, incluida la afiliación a un partido o movimiento político, posición económica, edad, orientación sexual, identidad de género, estado civil, estado de salud, discapacidad, aspecto físico o cualquier otra condición o situación social, que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

Artículo 2°. *Principios.* Esta ley se rige por los principios de dignidad humana, igualdad, no discriminación, solidaridad, equidad, convivencia pacífica, pluralismo, diversidad, respeto y aceptación de las diferencias, de igual consideración, participación, eficacia, favorabilidad, coordinación y desconcentración.

Estos principios tienen fuerza vinculante, prevalecen sobre las demás normas contenidas en esta ley y serán criterio de interpretación.

Artículo 3°. *Dimensión normativa.* La presente ley se complementa con los pactos, convenios, protocolos y demás instrumentos internacionales sobre derechos humanos relativos al derecho de igualdad, ratificados por Colombia, y que integran el bloque de constitucionalidad, en especial la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo números 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 159 sobre Readaptación Profesional y el Empleo, y 195 sobre Igualdad de Remuneración.

Los informes, resoluciones o recomendaciones elaborados por las instituciones internacionales del sistema universal o interamericano de derechos humanos a los cuales pertenece Colombia, así como los informes de relatores especiales, o los grupos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, serán criterio de interpretación del derecho a la igualdad y a la no discriminación.

Asimismo, este Estatuto se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes específicas previstas para grupos singulares, como mujeres, indígenas, afrocolombianos, raizales, pueblo Rom y personas en situación de discapacidad, entre otros, las cuales conservan su vigencia y fuerza normativa.

Artículo 4°. *Favorabilidad interpretativa.* Ninguna disposición de este Estatuto puede ser interpretada como negación de otros derechos consagrados en tratados o leyes que sean inherentes a la condición humana.

Artículo 5°. *Obligaciones del Estado.* Son obligaciones del Estado colombiano en relación con el derecho a la igualdad:

1. Garantizar el ejercicio pleno del derecho de igualdad.
2. Prohibir, prevenir, investigar y sancionar toda forma de discriminación.
3. Remover las condiciones de discriminación política, económica y social.
4. Proteger especialmente a las personas y grupos sociales a los que alude la presente ley.
5. Diseñar y adoptar medidas afirmativas que promuevan la igualdad entre las personas.
6. Promover la generación de una cultura de la igualdad y remover los obstáculos que impidan el cumplimiento de esta obligación.
7. Adelantar una pedagogía de la igualdad.
8. Desarrollar esta ley con la participación de las personas y grupos sociales amparados en ella.
9. Capacitar debidamente a las personas encargadas de aplicar esta ley.
10. Facilitar la creación de un sistema de información sobre la igualdad.
11. Promover condiciones especiales para que las personas y grupos sociales amparados en esta ley puedan ejercer sus derechos a la libre expresión, información, seguridad social, educación, trabajo, recreación y deporte en reales condiciones de igualdad.

12. Garantizar que las víctimas de discriminación reciban asistencia integral y reparación.

13. Garantizar a los grupos sociales amparados en la presente ley su derecho a participar en el diseño, formulación y ejecución de las políticas públicas que les conciernan.

14. Adoptar las medidas necesarias para acoger las recomendaciones internacionales que sobre poblaciones tradicionalmente discriminadas o grupos vulnerables formulen las instituciones internacionales.

15. Prestar asistencia técnica a las organizaciones no gubernamentales de los grupos discriminados o en condición de vulnerabilidad.

16. Desarrollar o ajustar programas recreativos o deportivos específicos para las comunidades amparadas en la presente ley, por parte de las autoridades territoriales.

17. El Gobierno Nacional, en un plazo no superior a un (1) año desde la vigencia de esta ley, diseñará un Plan Nacional de Accesibilidad Universal y en la Información, el cual se desarrollará por fases de actuación bienales.

Asimismo, este Plan contemplará que, en un plazo no mayor a dos (2) años desde la entrada en vigencia del Plan, las entidades públicas en todos sus órdenes cuenten con unas condiciones básicas de accesibilidad en relación con los dispositivos y servicios de atención al público y los relativos al acceso a la administración de justicia y a procesos electorales. Este plazo también obligará a las empresas que prestan el servicio público de comunicaciones en lo de su competencia.

Artículo 6°. *Deberes de la sociedad.* Es deber de la sociedad, de las instituciones educativas, de las organizaciones privadas, de los medios de comunicación, de todo tipo de familia y de las personas, fomentar el concepto de pertenencia al conjunto de la familia humana, garantizar el ejercicio pleno y la educación en el respeto por el derecho a la igualdad y a la diferencia, y así generar condiciones que remuevan las causas de la discriminación.

Artículo 7°. *Definición de discriminación.* Para los efectos de la presente ley, se entenderá por conducta discriminatoria toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se realice por motivos de sexo, raza, etnia, color, origen nacional, familiar o social, lengua, idioma, religión, opinión política y filosófica, incluida la afiliación a un partido o movimiento político, posición económica, edad, orientación sexual, identidad de género, estado civil, estado de salud, discapacidad, aspecto físico o cualquier otra condición o situación social, que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

La discriminación puede ser de derecho o de hecho.

La discriminación de derecho es aquella que resulta de la introducción de tratos diferenciados en la elaboración, aplicación e interpretación de las normas jurídicas fundados en cualquiera de los criterios prohibidos establecidos en el artículo 1° de la presente ley.

Por discriminación de hecho se entiende todo estado de cosas o resultado de la actuación de autoridades públicas o de particulares cuyo efecto consista en

impedir, dificultar o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos de las personas y grupos sociales protegidos por la presente ley. Para la verificación del estado de cosas o resultado discriminatorio, no se requerirá comprobar que el mismo obedeció a la intención explícita de discriminar de una autoridad pública o de un particular.

La discriminación en todas sus modalidades está absolutamente prohibida. Esta prohibición no podrá ser limitada ni suspendida en los estados de excepción.

Artículo 8°. *Alcance.* El derecho de igualdad comprende, entre otros:

1. El derecho a la igualdad formal o ante la ley.
2. El derecho a la igualdad de trato y de protección.
3. El derecho de igualdad de oportunidades.
4. El derecho de igualdad ante las cargas públicas.
5. El derecho a la diferencia.
6. El derecho a la igualdad material.
7. El principio de igual consideración.
8. El derecho a la no discriminación.
9. El trato especial a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.
10. Las acciones afirmativas.

Artículo 9°. *Definiciones.* Para los efectos de esta ley, se entiende por:

1. Derecho a la igualdad formal o ante la ley: todas las personas gozan de los mismos derechos, libertades y garantías ante la ley. Se prohíbe el establecimiento de fueros, inmunidades o privilegios normativos injustificados.

2. Derecho de igualdad de trato y de protección: todas las personas gozan del derecho a recibir igualdad de trato y de protección por parte de todas las autoridades de la República y de los particulares. Es deber de las autoridades otorgar un trato similar a las personas que se hallen en situaciones semejantes y otorgar un trato diferente a las personas que se encuentran en situaciones disímiles que lo ameriten. Asimismo, es deber de las autoridades asegurar una protección igual a todas las personas.

3. Derecho de igualdad de oportunidades: todas las personas tienen derecho a gozar de las mismas oportunidades para participar en los diversos escenarios sociales y estatales, para lo cual podrán recurrir a las acciones afirmativas, cuando fuere del caso.

4. Derecho de igualdad ante las cargas públicas: todas las personas tienen derecho a que haya igualdad ante las cargas públicas que imponga el Estado. En caso de que haya ruptura de esa igualdad, las personas afectadas tendrán derecho a una reparación por parte del Estado.

5. Derecho a la diferencia: todas las personas tienen derecho a ser diferentes, como expresión de la dignidad humana y los derechos a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad. La diversidad de las personas enriquece la identidad étnica, cultural y lingüística nacional y propicia el pluralismo. Las familias, la sociedad y el Estado fomentarán el respeto del derecho a la diferencia y establecerán los mecanismos para eliminar la intolerancia.

6. Derecho a la igualdad material: todas las personas tienen derecho a gozar de condiciones mínimas materiales de existencia, compatibles con la dignidad humana. En forma progresiva el Estado deberá ir desarrollando las condiciones para que las personas y colectivos alcancen un nivel de vida adecuado para sí y para sus familias, lo cual será verificado con fundamento en los estándares internacionales.

7. Principio de igual consideración: todas las personas tienen derecho a exigir que una medida adoptada por el Estado no excluya o pase por alto alguno de los grupos de posibles beneficiarios de ella.

8. Criterios o motivos sospechosos o categorías sensibles: Las diferencias de trato realizadas con base en los criterios enunciados en los artículos 1° y 7° se presumen discriminatorias.

Artículo 10. *Trato diferente legítimo*. La igualdad no excluye el trato legítimo diferente, que es aquel trato diverso adoptado o conferido en función de criterios razonables y objetivos y cuyos propósitos sean constitucionalmente legítimos.

Parágrafo. Las normas aquí establecidas no implican en ningún caso la ampliación de las disposiciones contenidas en el artículo 113 del Código Civil.

## TÍTULO II

### CONDUCTAS DISCRIMINATORIAS

Artículo 11. *Conducta discriminatoria*. Es el trato desigual e injustificado, por acción o por omisión, consciente o inconsciente, que se encuentra en el lenguaje de las normas o en las prácticas institucionales o sociales, de forma generalizada, contrario a los valores constitucionales de la dignidad humana y la igualdad, y que tiene como resultado la violación de los derechos fundamentales de las personas.

Artículo 12. *Conductas discriminatorias expresamente prohibidas*. Sin perjuicio de la definición contenida en el artículo 7°, serán considerados actos discriminatorios expresamente prohibidos los siguientes:

#### 1. En el ámbito laboral público y privado:

a) Restringir la oferta de trabajo y empleo o impedir o limitar el acceso, el ascenso o la permanencia en un puesto de trabajo o a las garantías laborales, así como la libre elección de empleo con base en alguno de los motivos enunciados en los artículos 1° y 7°;

b) Establecer diferencias en la remuneración, viáticos, comisiones, capacitaciones laborales, prestaciones sociales y en las condiciones laborales para trabajos iguales o de igual valor, duración y eficacia sobre la base de alguno de los motivos enunciados en los artículos 1° y 7°;

c) Establecer restricciones o privilegios sobre la base de la afiliación o pertenencia a un partido o movimiento político para el nombramiento o contratación, ascenso o remoción en la función pública, respecto de cualquier cargo no electivo presupuestado en la administración pública nacional, departamental, municipal, y descentralizados, con excepción de los cargos de confianza;

d) Exigir la presentación o realización de la prueba de embarazo como requisito de admisión o permanencia en cualquier empleo en el sector privado o público, salvo que sea razonable sostener que, debido

a la naturaleza del trabajo, se ponga en riesgo la vida o la salud física y mental de la madre o del hijo en estado de gestación, de acuerdo a lo prescrito por la legislación laboral vigente;

e) Exigir la presentación o realización de la prueba para detectar el VIH como requisito de admisión o permanencia en cualquier empleo en el sector privado o público;

f) Negar el ingreso a la fuerza pública a una persona por su condición o situación personal. Las calificaciones obtenidas por los aspirantes serán públicas, así como los criterios de escogencia. Ninguno de los criterios enunciados en los artículos 1° y 7° podrán ser utilizados como criterios de ingreso;

g) Establecer diferencias en la selección, duración o condiciones de prestación del servicio militar obligatorio, con base en los criterios enunciados en los artículos 1° y 7°;

h) Negar un empleo o puesto de trabajo a una persona con discapacidad calificada para desempeñarlo con fundamento en su discapacidad;

Se entenderá por persona con discapacidad calificada para desempeñar un empleo o puesto de trabajo, la persona con discapacidad que, con ajuste razonable, puede desempeñar las funciones y tareas esenciales del empleo o puesto de trabajo que detenta o al que aspira;

i) No realizar los ajustes razonables a empleos y puestos de trabajo, necesarios para que puedan desempeñarlos aspirantes en condición de discapacidad;

j) No respetar los derechos laborales mínimos de las empleadas del servicio doméstico;

k) Negar o impedir el acceso a un puesto de trabajo a una persona en razón de su condición de madre o padre;

l) Limitar la participación de los adultos y las adultas mayores en el proceso productivo del país o en el empleo, de acuerdo a sus posibilidades y capacidades;

m) Regular o realizar concursos de méritos para el acceso a cargos o empleos públicos que contemplen toques máximos de edad distintos a los previstos para la jubilación.

#### 2. En el ámbito educativo público y privado:

a) Impedir el acceso a la educación pública o privada, a becas o a cualquier otro beneficio o incentivo para la permanencia en el sistema educativo público y privado de todos los niveles, con fundamento en alguno de los motivos enunciados en los artículos 1° y 7°;

b) Exigir a los estudiantes del sistema educativo público y privado de todos los niveles la presentación de documentos o declaraciones que certifiquen el estado civil de sus padres;

c) Negar el ingreso o aplicar sanciones disciplinarias o presiones de cualquier otra índole a cualquier estudiante de una institución de enseñanza de cualquier nivel, sea pública o privada, por cualquiera de los criterios enumerados en los artículos 1° y 7°;

d) Establecer competencias, contenidos, métodos o materiales pedagógicos que enseñen, promuevan o propicien actitudes discriminatorias o asignen roles de subordinación o de superioridad a determinados grupos sociales;

e) Negar o impedir el derecho a la etnoeducación impartida en la lengua tradicional del grupo de que se trate, a las personas pertenecientes a los pueblos indígenas, afrodescendientes o raizales, en las instituciones educativas ubicadas en los territorios de estas comunidades;

f) Negar o impedir el derecho a la integración de las personas con discapacidad al sistema educativo, salvo en los casos en que los estudiantes con discapacidad requieran educación especial;

g) No realizar los ajustes razonables en las instituciones, programas, competencias y materiales educativos, necesarios para garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad al derecho a la educación;

h) Excluir de una institución educativa o desescolarizar a una niña o adolescente por encontrarse en estado de embarazo o imponerle sanciones por tal motivo;

i) Incluir en los manuales de convivencia estudiantil previsiones sancionatorias en razón de la orientación sexual o de la identidad de género y sancionar a los estudiantes en razón de su identidad de género u orientación sexual;

j) Negar o impedir el acceso a estudio a una persona en razón de su condición de madre o padre;

k) Limitar el acceso a la educación de los adultos y las adultas mayores, en cualquiera de sus niveles y a la preparación adecuada para la jubilación;

l) No brindar a los menores de edad víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, las condiciones materiales adecuadas para la permanencia en el sistema educativo.

### **3. En el ámbito de la salud y la seguridad social:**

a) Negar o condicionar los servicios de atención médica a una persona con fundamento en cualquiera de los motivos enunciados en los artículos 1° y 7°;

b) Impedir el acceso a la seguridad social integral en salud y pensiones y a sus beneficios o establecer limitaciones o restricciones para la contratación de seguros médicos, cuando tales restricciones se basen en el estado de salud actual o futuro, en una discapacidad física o psíquica o cualquier otra característica física o psíquica, o en general, en cualquiera de los motivos enunciados en los artículos 1° y 7°;

c) Negar o limitar información, servicios e insumos en materia de derechos sexuales y reproductivos o impedir el libre ejercicio de la determinación del número y espaciamiento de los hijos e hijas, incluidos los derechos a todos los métodos anticonceptivos;

d) Obligar a una persona a someterse a tratamiento médico y/o psicológico con el fin de alterar o modificar su orientación sexual o identidad de género;

e) No afiliarse a la seguridad social integral a las personas en situación de prostitución o exigirles exámenes médicos para la afiliación;

f) Impedir o limitar la prestación de los servicios de salud a recicladores, a personas abandonadas, a habitantes de la calle o a personas que de cualquier manera se encuentren en situación de vulnerabilidad o marginación;

g) No proveer por parte del Sistema de Seguridad Social en Salud los intérpretes, guías o guías intérpretes para las personas con discapacidad que lo requieran al momento de acceder a cualquier servicio de salud;

h) No asumir por parte de la seguridad social en salud la rehabilitación y habilitación funcional integrales de la persona con discapacidad y de sus familias;

i) No asumir por parte de la seguridad social procesos y procedimientos de control y seguimiento que le permitan a la persona con discapacidad y su familia un adecuado desarrollo;

j) No cubrir por parte de la seguridad social en salud la prevención, atención integral y tratamiento integrales de todo tipo de discapacidad;

k) Adelantar campañas de planificación familiar dirigidas sólo a las mujeres;

l) No brindar a las mujeres privadas de la libertad atención ginecológica y obstétrica en condiciones dignas, instalaciones sanitarias y dormitorios apropiados, así como lugares para estudio y trabajo en condiciones dignas;

m) Negar el servicio y asistencia en salud a las víctimas de trata de personas y explotación sexual;

n) No incluir como grupo prioritario del aseguramiento en salud a los niños y las niñas hijos e hijas dependientes de las personas privadas de la libertad;

o) Impedir o limitar la prestación de los servicios de salud a las personas en situación de desplazamiento forzado por la violencia;

p) No incluir como grupo prioritario de atención en salud a desmovilizados y a reinsertados.

### **4. En el ámbito de la vivienda:**

a) Negar o dificultar el acceso al derecho a la vivienda digna con fundamento en cualquiera de los criterios enunciados en los artículos 1° y 7°;

b) Negar o dificultar el acceso a subsidios de vivienda con fundamento en cualquiera de los criterios enunciados en los artículos 1° y 7°;

c) Negar o dificultar el acceso a créditos u otros mecanismos de financiación de vivienda con base en cualquiera de los criterios enunciados en los artículos 1° y 7°;

d) Negar o dificultar el arrendamiento de inmuebles con fundamento en cualquiera de los criterios enunciados en los artículos 1° y 7°;

e) Negar las solicitudes de refinanciación o congelación de créditos por parte de las entidades financieras, a las personas en situación de desplazamiento forzado por la violencia;

f) Negar un subsidio o crédito de vivienda a una persona por encontrarse en situación de desplazamiento forzado por la violencia.

### **5. En el acceso y uso de los servicios públicos, lugares públicos y servicios públicos y en establecimientos de comercio:**

a) Negar u obstruir el ingreso a cualquier servicio público, institución privada que preste servicios al público o establecimiento de comercio, así como limitar el acceso y libre desplazamiento en los espacios públicos, cuando dicha restricción se funde en alguno de los motivos enunciados en los artículos 1° y 7°;

b) Omitir o dificultar el cumplimiento o la adopción de las medidas establecidas en la ley o por disposición de la autoridad competente para eliminar los obstáculos que mantienen o propician las discriminaciones;

c) Omitir o dificultar la adopción de las medidas especiales de carácter temporal o las cuotas que, con el fin de acelerar la igualdad de hecho de grupos o personas tradicionalmente discriminados, se establezcan en la ley;

d) No brindar un medio de comunicación alternativo en la prestación de cualquier servicio público al ciudadano o ciudadana que así lo requiera;

e) Negar el acceso por parte de las entidades bancarias, crediticias y las pertenecientes al sector asegurador a créditos o a seguros a las personas, por los motivos señalados en los artículos 1° y 7° de esta ley. La negativa al acceso a sus servicios no podrá fundarse en consideraciones diferentes a las condiciones objetivas que se apliquen para la generalidad de sus clientes y corresponderá a la respectiva corporación, banco o compañía de seguros probar la existencia de la causal de rechazo;

f) No realizar los ajustes razonables a la prestación de los servicios públicos, necesarios para garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad al disfrute de dichos servicios;

g) No atender de manera prioritaria en los casos de turnos o filas de usuarios de cualquier tipo de servicio público o abierto al público, o cuando realicen gestiones administrativas en entidades públicas o privadas, a las mujeres en embarazo, las personas en situación de discapacidad y los adultos y las adultas mayores;

h) No brindar servicio de traducción en los procesos judiciales cuando se requiera;

i) Impedir o limitar el acceso o permanencia en el espacio público, en establecimientos públicos o abiertos al público a una persona o grupo de personas con base en los motivos o circunstancias señalados en los artículos 1° y 7°;

j) Establecer primas, pagos o cobros diferenciados para hombres y mujeres en razón de tablas actuariales basadas en las diferencias de expectativa de vida para uno y otro sexo.

#### 6. En los medios de comunicación:

a) Presentar o permitir la publicidad y avisos pagados que promocionen el sexismo, la misoginia, la homofobia, la transfobia, el racismo, la esclavitud, la xenofobia, la endodiscriminación, la intolerancia religiosa y cualquier otro discurso que promueva la discriminación o intolerancia;

b) Publicar piezas publicitarias o avisos pagados en medios de comunicación que reproduzcan estereotipos o estigmaticen a una persona o grupo de personas con base en los motivos o circunstancias señalados en los artículos 1° y 7°;

c) No propiciar espacios en los canales de televisión estatales nacionales y regionales para programas con traducción en el lenguaje de señas, con subtítulos, con el sistema de texto oculto, u otras modalidades alternativas de comunicación;

d) No tener en los aeropuertos, terminales de transporte y medios de transporte masivo accesos, señales y mensajes auditivos y visuales para las personas con discapacidades sensoriales.

#### 7. En el ámbito colectivo:

a) No respetar los usos, costumbres, tradiciones y creencias de los grupos étnicos en la formulación o implementación de políticas públicas;

b) No realizar el proceso de consulta previa con las comunidades indígenas y afrocolombianas para la adopción de medidas legislativas, administrativas o de políticas que los afecten directamente;

c) No concertar con las comunidades indígenas o afrocolombianas la explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios;

d) No garantizar la participación de los beneficios del uso y explotación de los recursos naturales a los grupos étnicos;

e) Desconocer la reclusión especial a que tienen derecho los indígenas en el sistema penitenciario y negar o impedir su derecho al culto;

f) No brindar un trato preferencial por parte del sistema penitenciario a las personas con discapacidad en situación de reclusión, acordes con sus necesidades especiales;

g) Impedir el asentamiento temporal, el retorno o la reubicación de las personas en situación de desplazamiento forzado por la violencia.

Parágrafo. La enumeración de conductas discriminatorias señaladas en el presente artículo es meramente enunciativa. En caso de que la conducta discriminatoria no sea de las que están expresamente previstas en este artículo, se aplicará la definición del artículo 7°.

### TITULO III ACCESIBILIDAD

Artículo 13. *Accesibilidad universal.* Se entiende por accesibilidad universal la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos para ser utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone las estrategias de diseño para todos y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse.

Se entiende por diseño para todos la actividad por la que se concibe o proyecta, desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor extensión posible.

Artículo 14. *Ajustes razonables.* Por ajustes razonables se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en condiciones de igualdad con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Artículo 15. *Transversalidad.* Las políticas en materia de discapacidad deberán trazarse conforme al

principio de transversalidad. Según este principio, el diseño, implementación y ejecución de las políticas públicas por parte de las autoridades de todos los órdenes territoriales deberán tener en cuenta las necesidades y demandas de las personas con discapacidad.

Artículo 16. *Accesibilidad en la información.* Se entiende por accesibilidad a la información, el conjunto de medidas destinadas a permitir el acceso de las personas con discapacidad a los sistemas, servicios, tecnologías de información y comunicaciones que les permitan conocer la oferta de políticas públicas, programas y servicios tendientes a la garantía de sus derechos, así como a los programas de ajustes razonables que garanticen el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a los derechos y bienes y servicios públicos.

La accesibilidad a la información también incluye la inclusión de indicadores, creación de bancos de datos y realización de censos y encuestas que tengan por finalidad establecer las necesidades de las personas con discapacidad.

Artículo 17. *Ámbito de aplicación.* De conformidad con el principio de transversalidad de las políticas en materia de discapacidad, el deber de efectuar ajustes razonables y de garantizar mecanismos de acceso a la información se aplicará a los siguientes ámbitos:

- Salud y Seguridad Social.
- Educación.
- Vivienda.
- Espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificaciones.
- Bienes y servicios a disposición del público.
- Transportes.
- Medios de comunicación masiva.

#### TITULO IV

##### ACCIONES AFIRMATIVAS

Artículo 18. *Definición de acción afirmativa.* Es la política o medida orientada a reducir y eliminar las desigualdades de tipo social, cultural o económico de las personas o grupos tradicionalmente discriminados, que se concreta en mecanismos y medidas que favorezcan la igualdad de oportunidades destinados a compensar las desventajas y rezagos históricos de dichas personas y grupos sociales. Las acciones afirmativas se rigen por los principios de proporcionalidad, progresividad y temporalidad.

Parágrafo. La Vicepresidencia de la República será el ente rector en materia de acciones afirmativas en Colombia. En cumplimiento de esta función, tendrá competencia para proponer políticas de acción afirmativa y las modalidades en que estas habrán de implementarse, así como para prestar asistencia técnica a las entidades públicas y privadas que decidan implementar políticas de acción afirmativa.

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional reglamentará las funciones de que trata este parágrafo. La Defensoría del Pueblo prestará asistencia técnica para el cumplimiento de esta función.

#### TITULO V

##### MECANISMOS DE PROTECCION

Artículo 19. *Acción de tutela.* Las víctimas de discriminación podrán recurrir a la acción de tutela para amparar sus derechos constitucionales fundamentales. Si hubiere otro medio de defensa judicial, la tutela podrá interponerse en todo caso como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Artículo 20. *Acción popular.* Cualquier persona podrá recurrir a la acción popular para proteger el interés colectivo de la no discriminación y evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre este interés colectivo, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Artículo 21. *Acciones judiciales y administrativas.* Para la protección de los derechos vulnerados por una conducta discriminatoria, la víctima podrá recurrir a las acciones constitucionales, penales, patrimoniales individuales o de grupo, laborales, disciplinarias y administrativas contempladas en el ordenamiento jurídico colombiano.

Asimismo podrá ejercer el derecho de petición y podrá acceder, cuando fuere del caso, a los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.

Artículo 22. *Medidas policivas de protección.* Las medidas de protección de las personas previstas en los códigos y normas de policía aplicarán especialmente para garantizar los derechos de las personas y grupos amparados por la presente ley.

Artículo 23. *Inversión de la carga de la prueba.* En todo proceso judicial o administrativo en el que se discuta una presunta conducta discriminatoria, salvo en materia penal y disciplinaria, se invertirá la carga de la prueba, de suerte que le corresponderá al demandado o accionado probar que la medida discriminatoria es la única medida a su disposición para alcanzar objetivos constitucionales imperativos.

#### TITULO VI

##### SANCIONES Y REPARACION

Artículo 24. *Reparación integral.* Toda persona o colectivo víctima de una conducta discriminatoria tiene derecho a una reparación integral.

Se entiende por reparación la petición de perdón, la restitución, indemnización de todos los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales, medidas de satisfacción y rehabilitación y la garantía de no repetición, a través de una o más prestaciones a cargo del responsable de la conducta, realizada a favor de la víctima, cuando a ello hubiere lugar.

Artículo 25. *Sanciones pedagógicas.* Las conductas discriminatorias de que trata esta ley se sujetarán a las sanciones aquí consagradas.

El objetivo de la sanción pedagógica es educar en el respeto del derecho a la igualdad y promover un cambio de comportamiento cultural que propicie la convivencia respetuosa y pacífica entre las personas.

El juez de tutela o el juez de la acción popular será la autoridad competente para imponer la sanción, cuando haya de resolver casos de discriminación. Las sanciones penales o disciplinarias serán de competencia de las autoridades establecidas para el efecto.

Cuando se tratare de una persona jurídica, de derecho público o privado, la sanción se le impondrá al directamente responsable y, en subsidio, no pudiendo ser este individualizado, al representante legal.

Las sanciones pedagógicas a imponer según la gravedad de la falta son las siguientes:

1. Presentar excusas públicas, con el compromiso de no volver a incurrir en la conducta.

2. Asistir a un curso de ocho (8) horas sobre el derecho a la igualdad, la importancia de la diversidad en la sociedad, la tolerancia y el respeto de los derechos humanos. El curso será dictado en cada personería municipal. La Defensoría del Pueblo remitirá a cada Personería un manual único sobre este curso y prestará asistencia técnica sobre el mismo.

3. Prestar servicio social local en actividades relacionadas con la lucha contra la discriminación, con una duración entre ocho (8) y sesenta y cuatro (64) horas, preferentemente con el grupo víctima de la conducta. Las Alcaldías, con el apoyo técnico de la Defensoría del Pueblo, serán las responsables de organizar este servicio social.

El juez impondrá en todo caso las sanciones pedagógicas consistentes en presentar excusas públicas y asistir a un curso sobre el derecho a la igualdad, sin perjuicio de la aplicación de las otras sanciones a que haya lugar, atendiendo a la gravedad de la conducta.

En los casos de reincidencia, las sanciones previstas en este artículo se podrán acumular y se impondrán por el doble del término, por la primera vez, o por el triple, a partir de la segunda vez.

En caso de renuencia a presentar excusas públicas, realizar el curso sobre derecho a la igualdad o prestar el servicio social, la sanción se convertirá en arresto de conformidad con los procedimientos establecidos en la normatividad policiva vigente. En todo caso, persistirá el deber de presentar excusas y las demás sanciones que se hayan impuesto por incurrir en la conducta discriminatoria.

Artículo 26. *Responsabilidad patrimonial y extra-patrimonial.* Si una conducta discriminatoria genera perjuicios patrimoniales o extrapatrimoniales, la víctima tendrá derecho a ser indemnizada integralmente.

Los perjuicios morales se tasarán en un máximo de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada demandante.

El juez de tutela impondrá la condena en abstracto. La sentencia de tutela constituirá prueba de la realización de la conducta. Para la tasación de la responsabilidad patrimonial, según la calidad del demandado, del hecho conocerán los jueces civiles o contencioso administrativos. El Estado iniciará las acciones de repetición, cuando fuere del caso.

Artículo 27. *Responsabilidad disciplinaria.* Para efectos de determinar la gravedad o levedad de una falta disciplinaria de un servidor público o particular que cumpla funciones públicas se atenderá también al hecho de recaer la falta en una de las conductas previstas en esta ley.

Sin perjuicio de las sanciones previstas en la Ley 734 de 2000 -Código Disciplinario Unico- si la falta disciplinaria conlleva una discriminación, el sujeto disciplinable deberá presentar excusas públicas y,

si la gravedad de la conducta lo amerita, tendrá que realizar curso en el tema de igualdad o trabajo con la comunidad afectada.

**Cuando la falta del servidor público o particular que cumpla funciones públicas consista en la denegación del servicio derivada de una conducta discriminatoria prevista en esta ley, esta se entenderá como una falta gravísima y la sanción aplicable por la autoridad competente consistirá en destitución del cargo, previo cumplimiento del debido proceso consagrado en la Constitución y la Ley 734 de 2002.**

Artículo 28. *Pérdida de beneficios tributarios.* Las empresas o instituciones públicas o privadas que incurran en conductas discriminatorias que hayan sido verificadas en sede judicial o administrativa, serán sancionadas con la pérdida de los beneficios fiscales o tributarios respecto del año en que ello ocurra, hasta en un monto de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de las restantes sanciones establecidas en la presente ley.

El juez o funcionario que decrete la sanción deberá informar de la misma a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para que esta garantice su cumplimiento.

Artículo 29. *Sanciones penales.* El numeral 3 del artículo 58 del Código Penal quedará así:

3. Que la ejecución de la conducta punible esté inspirada en móviles de intolerancia y discriminación referidos a sexo, raza, etnia, color, origen nacional, familiar o social, lengua, idioma, religión, opinión política y filosófica, incluida la afiliación a un partido o movimiento político, posición económica, edad, orientación sexual, identidad de género, estado civil, estado de salud, discapacidad, aspecto físico o cualquier otra condición o situación social.

## TÍTULO VII

### DISPOSICIONES FINALES SOBRE POLITICAS PUBLICAS

Artículo 30. *Prevención.* Es deber del Gobierno Nacional, de los gobernadores y de los alcaldes adelantar una política sostenida de prevención de la discriminación. Para ello los planes de desarrollo nacionales, departamentales y locales incorporarán la respectiva política de prevención de la discriminación.

Artículo 31. *Promoción.* Es deber del Gobierno Nacional, de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo divulgar y publicar esta ley con el fin de lograr su amplio conocimiento por parte de toda la población en general y por parte de los servidores públicos en particular.

El Defensor del Pueblo promoverá convenios con las defensorías del pueblo o las instituciones que cumplan funciones afines, de países en donde se presenten manifestaciones graves de discriminación contra nacionales colombianos. Dichos convenios propenderán por la efectiva garantía del derecho a la igualdad y a la no discriminación de las colombianas y los colombianos en el exterior.

Artículo 32. *Política de promoción y estímulos.* El Estado adoptará una política de promoción y de estímulos para fomentar la generación de una cultura respetuosa de la igualdad y de la diversidad. Para ello

el Gobierno Nacional deberá identificar y establecer estímulos tributarios u honoríficos o de cualquier otro orden, que premien los esfuerzos de una persona o grupo o entidad territorial a favor de la igualdad.

Las empresas, instituciones e industrias de carácter privado que, de manera voluntaria, emprendan políticas de acción afirmativa en la contratación de personal o de promoción de la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo tendrán los beneficios e incentivos tributarios que determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, con el apoyo técnico de la Defensoría del Pueblo, reglamentará las disposiciones de este artículo.

Artículo 33. *Capacitación.* El Estado adoptará las medidas para asegurar que las personas encargadas de aplicar esta ley estén plenamente capacitadas para hacerlo.

En particular, el Estado capacitará a los funcionarios y funcionarias de la Rama Judicial para estos efectos.

Asimismo, el Estado brindará educación y entrenamiento apropiados a todos los profesionales en salud y rehabilitación, y a las autoridades de policía para incrementar su sensibilización y el respeto de los derechos de las personas que integran los grupos objeto de la presente ley.

El sistema educativo ofrecerá instrucción especial para docentes, orientadores y psicólogos.

La Defensoría del Pueblo tendrá a su cargo la capacitación de las personerías con el fin de promover la igualdad y luchar contra toda forma de discriminación en Colombia.

Artículo 34. *Educación.* Es un deber de las instituciones educativas, elaborar los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y los Manuales de Convivencia teniendo en cuenta las especificidades de los grupos tradicionalmente discriminados y el fomento de la igualdad de género.

Artículo 35. *Censos y encuestas.* Los censos y encuestas que realiza el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), deberán diseñarse y ejecutarse de un modo que, de manera desagregada, permitan dar cuenta de la situación social y necesidades reales de las personas y grupos sociales discriminados y poblaciones vulnerables, sin perjuicio del derecho fundamental a la intimidad de cada persona.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), organizará un sistema de información sobre igualdad en Colombia, que incluya un censo específico sobre toda la población discriminada o vulnerable.

La Defensoría del Pueblo organizará un registro de quejas y casos policivos, disciplinarios y judiciales sobre la materia.

Artículo 36. *Informe anual sobre el estado de la igualdad en Colombia.* El día 9 de septiembre de cada año el Vicepresidente de la República remitirá al Congreso de la República un informe sobre el estado de la igualdad en Colombia.

Artículo 37. *Planeación, presupuestos e indicadores.* El Departamento Nacional de Planeación y el

Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñarán, institucionalizarán y aplicarán indicadores que permitan medir la discriminación, con el fin de hacer visibles en los planes de desarrollo y de inversión y en los presupuestos nacionales y territoriales las políticas, planes, programas, proyectos y recursos aplicados a la población discriminada o en situación de vulnerabilidad.

Estos indicadores deberán permitir evaluar la gestión y los resultados en materia de igualdad y discriminación en Colombia, en general, y en particular medir cómo evolucionan año a año los presupuestos asignados y ejecutados.

El Departamento Nacional de Planeación diseñará e implementará una metodología de análisis que permita establecer el grado de ajuste del diseño, implementación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas a las obligaciones que impone al Estado colombiano el derecho a la igualdad de oportunidades y la prohibición de discriminación.

Artículo 38. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente;

Roy Barreras,

Representante a la Cámara.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 076  
DE 2008 CAMARA**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 50 años de la Diócesis de El Espinal y se declara Monumento Nacional a la catedral de El Espinal, en el departamento del Tolima.*

Bogotá, D. C., septiembre 24 de 2008

Doctor

MIGUEL AMIN ESCAF

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 076 de 2008 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 50 años de la Diócesis de El Espinal y se declara Monumento Nacional a la catedral de El Espinal, en el departamento del Tolima.*

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación que ha hecho la Mesa Directiva en el suscrito como ponente del Proyecto de ley número 076 de 2008 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 50 años de la Diócesis de El Espinal y se declara Monumento Nacional a la catedral de El Espinal, en el departamento del Tolima,* procedo a rendir ponencia para primer debate en los siguientes términos:

El proyecto pretende honrar una de las expresiones culturales de nuestro pueblo, por vía de las manifestaciones religiosas que se organizan institucionalmente bajo la figura de las Diócesis en el ámbito de la religión católica. Sin desconocer el pluralismo religioso que

inspira al Estado colombiano, la consecuente libertad de cultos y el carácter laico que debe mantener el Estado, no puede menos que reconocerse la trascendencia de la religión católica en la vida cultural e institucional de nuestra nación, por lo que no se aprecia extraño que el Congreso de la República se vincule a una conmemoración como la que se presenta en el proyecto de la referencia, que honra una tradición no ajena a nuestra idiosincrasia.

El articulado que exalta la creación de la Diócesis y celebra su creación, mediante placas conmemorativas y pergaminos se corresponde con las potestades del Gobierno Nacional y del Congreso, dentro de cada ámbito particular y las posibilidades institucionales de un estado laico.

Las reglamentaciones de decreto de Monumento Nacional de un inmueble, inicialmente contenidas en la Ley 163 de 1959 y cuya declaratoria se atribuyó al Consejo de Monumentos Nacionales, debe entenderse, a juicio del suscrito ponente, contenidas hoy en la Ley 397 de 1997 sobre patrimonio cultural y 1185 de 2008, modificatoria de la Ley 397, razón por la cual se evalúa que la declaratoria de monumento nacional debe estar precedida de un concepto previo del Ministerio de Cultura y del Consejo de Monumentos, en el que se declare el inmueble como de interés cultural. Por ello, el artículo 2° y consecuentemente el artículo 3° deben suprimirse del proyecto hasta tanto no se obtenga la declaratoria del ejecutivo sobre el inmueble como de interés cultural.

Por lo demás, el proyecto merece el respaldo de esta Cámara, ajustando el articulado al pliego de modificaciones y la variación del título, según lo expuesto antes, por lo que se dará ponencia favorable.

#### Proposición

Por las consideraciones formuladas presentamos ponencia favorable para primer debate al Proyecto de ley número 076 de 2008 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de la Diócesis de El Espinal y se declara monumento nacional la Catedral de El Espinal, en el departamento del Tolima*, modificando el título y excluyendo los artículos 2° y 3° del proyecto original, según Pliego de Modificaciones adjunto.

Cordialmente,

*José Ignacio Bermúdez Sánchez,*

Representante a la Cámara por Cundinamarca.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 076 DE 2008 CAMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 50 años de la Diócesis de El Espinal, en el departamento del Tolima.*

Artículo 1°. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República se asocian a la celebración de los cincuenta (50) años de la creación de la Diócesis de El Espinal, departamento del Tolima y rinden público homenaje en su conmemoración.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República rendirán honores a la Diócesis de El Espinal, mediante placa conmemorativa que será impuesta en acto solemne en la Catedral de esta ciudad.

Artículo 3°. El Congreso de Colombia, se vincula a la celebración de los cincuenta (50) años de la creación de la Diócesis de Espinal, emitiendo en nota estilo un pergamino que contenga el texto de la presente ley.

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

Ponente,

*José Ignacio Bermúdez Sánchez,*

Representante a la Cámara.

\* \* \*

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 138 DE 2008 CAMARA

*por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.*

Doctora

KARIME MOTA Y MORAD

Presidenta

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate en la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 138 de 2008 Cámara, *por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.*

Respetada señora Presidenta:

En atención a la designación hecha por usted, me permito presentar para la consideración y el primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, el correspondiente **informe de ponencia** al proyecto de ley de la referencia, previas las siguientes consideraciones.

Atentamente,

*David Luna Sánchez,*

Representante a la Cámara por Bogotá.

#### I. Antecedentes y objetivos del proyecto de ley

El proyecto de ley que se pone a consideración de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes es producto de la aplicación de los artículos 103 y 378 de la Constitución Política y de la Ley Estatutaria 134 de 1994, *por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.*

El artículo 103 de la Constitución Política erige al referendo como uno de los mecanismos de participación del pueblo. Y el artículo 378 de la misma norma señala que “*por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley*”.

A su vez, el artículo 3° de la Ley 134 de 1994 define el Referendo como “*la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de*

*norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente”* e indica que este “*puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.*” Y los Títulos 2 y 4 de la misma norma estipulan el procedimiento y trámite para la convocatoria de un Referendo Constitucional, contemplando la posibilidad de que este tenga origen popular a través de un comité promotor, como el encabezado en esta oportunidad por el doctor Luis Guillermo Giraldo.

Así pues, debe resaltarse el valor democrático de la iniciativa en cuestión, por cuanto constituye una materialización de las herramientas de participación ciudadana consagradas por la Constitución de 1991, en este caso a través de la conjugación de las voluntades de 4.093.504 colombianas y colombianos, cuyas firmas pusieron a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley.

En lo que atañe al contenido del proyecto de ley, lo primero que debe señalarse es que el tema de la reelección presidencial ha sido objeto de profundos debates a lo largo de la historia nacional. Incluso, la reelección inmediata estuvo vigente hasta 1910 y la mediata hasta 1991. Con el Acto Legislativo 02 de 2004, se autorizó que un Presidente y un Vicepresidente de la República en ejercicio pudieran postularse para un segundo período, mediante la modificación de los artículos 127, 152, 197 y 204 de la Constitución Política. Puntualmente, esta reforma incorporó los siguientes cambios:

- Autorización de la reelección presidencial mediata e inmediata (reforma al artículo 197 de la Constitución Política).

- Autorización de la reelección inmediata del Vicepresidente de la República, con la condición de que este integre la misma fórmula del Presidente en ejercicio (reforma al artículo 204 de la Constitución Política).

- Autorización de la candidatura del Vicepresidente de la República a la jefatura del Estado para el período inmediatamente posterior, con la condición de que el Presidente en ejercicio no aspire a dicho cargo (reforma al artículo 204 de la Constitución Política).

- Prohibición de la participación en la campaña electoral del Presidente y el Vicepresidente de la República que aspiren a reelección cuatro (4) meses antes de la fecha de los comicios de primera vuelta (reforma al artículo 127 de la Constitución Política).

- Prohibición del uso en campaña de los bienes del Estado y de los recursos del Tesoro Público por parte del Presidente y el Vicepresidente de la República, si estos aspiran a reelección; excepción hecha de aquellos destinados para el cumplimiento de sus funciones y para su seguridad personal (reforma al artículo 127 de la Constitución Política).

- Exigencia de la expedición de una ley estatutaria que garantice la igualdad entre los candidatos a la Presidencia de la República, materializada en la Ley 996 de 2005 (reforma al artículo 204 de la Constitución Política).

En esta oportunidad, el proyecto de ley puesto a consideración del honorable Congreso de la República busca convocar a un Referendo Constitucional por medio del cual el pueblo decida sobre una reforma a la Carta Política del siguiente tenor:

*“El inciso 1° del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:*

*“Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos periodos constitucionales, podrá ser elegido por otro periodo”.*

De aprobarse esta enmienda, el artículo 197 de la Constitución Política quedaría así:

**“Artículo 197.** *Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos periodos constitucionales, podrá ser elegido para otro periodo.*

*No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos:*

*Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de La Corte Suprema de Justicia, de La Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía, Gobernador de Departamento o Alcaldes.*

**Parágrafo transitorio.** *Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo periodo presidencial”.*

Deben anotarse dos hechos fundamentales sobre el objetivo del proyecto de ley aquí estudiado:

En primer lugar, que la iniciativa autoriza a una misma persona para ejercer la Presidencia de la República hasta por tres períodos, siendo los dos primeros consecutivos y el tercero no consecutivo. A la luz de esta disposición, el actual Jefe de Estado, doctor Álvaro Uribe Vélez, podría ejercer un tercer período a partir de 2014 y no de 2010, como se ha sostenido reiteradamente. El sustento de la presente afirmación radica en el hecho de que el texto establece taxativamente que sólo podrán aspirar a tercer mandato aquellos ciudadanos que hayan completado dos períodos en la Presidencia de la República, condición que sólo se cumple al momento de culminar el segundo cuatrienio de mandato.

Y en segundo lugar, que la iniciativa no autoriza la segunda reelección del Vicepresidente de la República.

Estas consideraciones, y en particular la primera de ellas, son sustento fundamental de la presente ponencia. Si el articulado en cuestión hubiera de ser interpretado de otra manera, indudablemente el sentido de este escrito cambiaría drásticamente, como se explicará a continuación, no sin antes reseñar las principales conclusiones de la audiencia pública realizada por la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes el pasado 1° de octubre de 2008.

## II. Audiencia Pública

Con la finalidad de escuchar a los promotores de la iniciativa y la opinión de diversos sectores sociales y académicos respecto del contenido del proyecto de ley y de su eventual incidencia en nuestro ordenamiento

constitucional, el miércoles 1° de octubre de 2008 se realizó en la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes una Audiencia Pública en la que intervinieron las personas que a continuación se enuncian con sus respectivos aportes. Cabe señalar que solamente se van a reseñar las intervenciones ciudadanas y no las de los parlamentarios, en atención a que el objeto de las audiencias es abordar los temas desde un punto de vista ciudadano y no político.

**Intervención del doctor Ramiro Bejarano. Abogado y columnista.**

Trae a colación la primera reelección del Presidente Uribe y el balance nefasto que le ha quedado al país de esa primera reelección. Dice eso, no en cuanto al ejercicio del Gobierno, respecto de lo cual habría necesidad seguramente de enfrentar otro debate; lo dice respecto de las circunstancias judiciales que se derivaron de la aprobación del proyecto de la reelección inmediata. Refiere los casos de los ex parlamentarios Yidis Medina y Teodolindo Avendaño.

Luego señala el tema relacionado con la financiación de los recursos con base en los cuales se pagaron a las personas que estuvieron en la labor de la recolección de las firmas, y señala que la información que ya se ha ventilado en los medios de comunicación francamente es tan parcializada y tan incompleta, que no se ha podido establecer qué fue lo que pasó. Se tiene noticia de que esa labor que fue muy dispendiosa, que fue muy importante representó una importante suma de dinero que entiendo superó los mil millones de pesos, y deja el interrogante ¿de dónde salieron esos recursos económicos para financiar la campaña?

También anota que el régimen presidencial se basa en el hecho de que los tiempos de mandato de los jefes de gobierno son fijos, a diferencia de lo que ocurre en un sistema parlamentario.

Por el contrario, en este último caso, como no se da la opción de que quien vaya a gobernar lo haga por periodos, puede darse la hipótesis y de hecho se da, de que quien esté al frente del Gobierno, esté indefinidamente hasta tanto no ocurra una conmoción política que haga que deba convocarse a nuevas elecciones, y que deba sustituirse el Gobierno.

Señala que la forma en la que está redactada la norma podría dar para que el Presidente se perpetúe en el poder y entonces en ese escenario no le parece desprevenido que en la exposición de motivos, se haya dicho que una característica del régimen presidencial igual a la del régimen parlamentario, es la de la reelección indefinida.

Por último refiere a la situación institucional del país, en caso de aprobarse una nueva reelección del actual mandatario. Al respecto dice que la Constitución de 1991, fue diseñada bajo el entendido de que no habría reelección presidencial y ese aspecto tan importante por supuesto determinó toda la estructura del Estado, la razón de ser de que no hubiese reelección presidencial, justificaba entonces los periodos de los Magistrados de las Cortes, de La Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura, de La Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado; justificó igualmente la entronización de un órgano independiente que maneje la televisión, del Banco de

la República, la Procuraduría General de la Nación, la idea de que no hubiera reelección presidencial no fue un capricho, eso es tratado con la estructura general del Estado, de lo que está dicho en la Constitución Política; el sistema de pesos y contrapesos, es lo que está expresado en esa regla y con la posibilidad de una nueva reelección se rompe.

**Intervención del doctor Luis Guillermo Giraldo. Promotor del Referendo.**

Inicia su intervención leyendo la lista de personas que integran el comité promotor del referendo y explica el perfil personal y profesional de cada una de ellas.

En cuanto a los temas de la financiación de la recolección de las firmas, señala que: “nosotros fuimos escrupulosos y nos sometimos a las leyes y a las reglamentaciones del Consejo Nacional Electoral, presentamos un informe de acuerdo con el formato establecido por las mismas autoridades electorales, eso está en el Consejo Nacional Electoral que tiene a su disposición todos los soportes contables, fuimos cuidadosísimos, le dijimos al Banco dónde manejábamos la cuenta que para cualquier consignación debía revisar que la persona no vaya a estar en la lista Clinton o en la lista OFA; eso ojalá lo revisara la Fiscalía General de la Nación que es la que más información tiene en relación con todos los ciudadanos que puedan estar involucrados en cualquier caso de dineros ilícitos de cualquier proveniencia”.

Señala que la exposición de motivos se hizo lo más breve, con el objeto de que el mayor número de personas se sintiera invitada a leerlo, y así el mayor número de ciudadanos que estuvieran dispuestos a firmar o no firmar el formulario de apoyo al proyecto de ley que convoca un referendo.

Por último, indica que los regímenes presidenciales son distintos a los regímenes parlamentarios, pero ambos tienen una característica, son democráticos; a nadie se le ocurriría decir que Inglaterra no es un país democrático porque tiene un sistema parlamentario; su argumentación en ese caso va dirigida a que la reelección indefinida, no es algo que contradiga la democracia en el sistema inglés, en el sistema español, en el sistema alemán, en el sistema italiano; quien gana las elecciones para parlamento es jefe del partido quien gana las elecciones para parlamento es jefe de gobierno y lo es hasta que gana las elecciones; lo que exige la democracia como esencial, es que haya elecciones libres y periódicas de acuerdo con lo previamente establecido en el ordenamiento jurídico y concluye que con el referendo no se está violando esa exigencia de la democracia de todos los tiempos.

**Intervención del doctor Armando Novoa. Director del Centro de Estudios Constitucionales Plural.**

Señala en primer lugar que la Constitución de 1991 consagró como uno de sus principios esenciales de ordenamiento del Estado, el de la democracia participativa; y esta democracia participativa tal como lo establece la constitución, se expresa a través de los distintos mecanismos de participación que establece el artículo 103 constitucional.

Luego indica que La Corte Constitucional ha señalado que el pronunciamiento de esas mayorías tiene que hacerse en los estrictos términos que establece la

Constitución para definir asuntos que puedan caber dentro de las competencias a las cuales se les convoca al pueblo y siempre y cuando surta los trámites y los procedimientos que la misma Constitución prevé.

Significa lo anterior, que no es posible a la manera de ver del Centro de Estudios Constitucionales, que se convoque al pueblo a un referendo para modificar la estructura esencial del Estado Social de Derecho, por ejemplo. Ese pronunciamiento fue hecho por La Corte Constitucional al momento de examinar el contenido y el alcance del proyecto mediante el cual fue convocado el pueblo colombiano para el referendo que se llevó a cabo en el año 2004. Significa eso entonces que no siempre que se convoca al pueblo, esa convocatoria está llamada a surtir efectos constitucionales, porque en el Estado de Derecho, y ese es el sentido entiendo de la argumentación del doctor Ramiro Bejarano, en el Estado de Derecho, las mayorías no lo pueden todo; por supuesto las mayorías son indispensables en la conformación del poder político, pero esas mayorías tienen que ser convocadas en los términos que la misma Constitución lo establece y para pronunciarse sobre aspectos que no signifiquen la desnaturalización de la esencia misma del ordenamiento constitucional.

Concluye diciendo que de ser aprobado este referendo, estaríamos recordando aquellas épocas en donde un primer mandatario salió en el siglo XIX, a un balcón republicano a declarar la muerte de la Constitución de 1863; aprobado este proyecto por el Congreso, tendríamos que decir los colombianos, la Constitución de 1991, ha muerto. Y el problema no es la muerte de la Constitución; no es la derogatoria de un texto formal, es que un proyecto de país, un proyecto de democracia que se sustentaba en la idea de la alternación; de la separación de los poderes; del respeto a las minorías políticas; del respeto a la independencia de las Ramas del Poder Público, también habrá desaparecido y estaremos entonces en un orden político radicalmente diferente del que tuvimos hasta la época vigente que nos colocará en una situación parecida al de la regeneración nuñista de fines del siglo XIX.

#### **Intervención de los doctores William Gómez Castedo y Juliana Villamil Botero.**

Ambos señalan que son miembros de una veeduría ciudadana, que no opinan sobre el contenido del proyecto y que solamente vigilan el procedimiento legislativo al interior del honorable Congreso de la República.

#### **III. Análisis del proyecto de ley**

##### **La conveniencia de darle trámite al proyecto de Referendo Constitucional**

El suscrito ponente considera que el honorable Congreso de la República debe darle trámite al proyecto de Referendo Constitucional, bajo el entendido fundamental que la norma propuesta autoriza la segunda reelección no inmediata del Presidente de la República, supuesto que fue explicado detalladamente en páginas anteriores.

Es saludable que la ciudadanía tenga la oportunidad de decidir de manera directa sobre una materia que reunió el interés inicial de 4.093.504 colombianas y colombianos y que, valga resaltar, no atenta contra la estabilidad de la democracia colombiana, contra el principio de tridivisión de poderes ni contra el sistema

de frenos y contrapesos institucionales. Así pues, el motivo por el cual el honorable Congreso de la República debe darle trámite al presente proyecto de ley se relaciona directamente con el altísimo valor democrático que encarna la iniciativa. El debate político sobre el contenido de la reforma propuesta debe desarrollarse más adelante, cuando las ciudadanas y ciudadanos estén forjando su decisión sobre la materia.

De manera complementaria, el suscrito ponente debe llamar la atención sobre la obligación que tiene el honorable Congreso de la República de no modificar la redacción propuesta en el proyecto de ley inscrito por el Comité Promotor, tomando como fundamento la Sentencia C-1040/2005, que declaró exequible el Acto Legislativo 02 de 2004. Según dicho texto jurisprudencial, *“permitir la reelección presidencial -por una sola vez y acompañada de una ley estatutaria para garantizar los derechos de la oposición y la equidad en la campaña presidencial- es una reforma que no sustituye la Constitución de 1991 por una o puesta o integralmente diferente”*.

De lo anterior se desprende que la modificación del texto del proyecto de Referendo podría significar una sustitución de la Constitución Política, facultad que, claramente, no ostenta el honorable Congreso de la República. Bajo esta consideración, a esta Corporación le compete decidir sobre el trámite del proyecto de ley de Referendo Constitucional, más no modificar el articulado allí contenido.

#### **El riesgo del desequilibrio en el sistema de frenos y contrapesos institucionales**

Pero las consideraciones anteriores no deben hacer perder de vista la urgencia de modificar la Constitución Política de manera estructural, a fin de revertir los desequilibrios y riesgos institucionales introducidos por el Acto Legislativo 02 de 2004. Así como es cierto que la reelección presidencial mediata fortalece la democracia, también es inocultable que la reelección inmediata la debilita en igual o mayor grado, como se argumenta a continuación:

En el ordenamiento constitucional colombiano prevalece el principio de separación de los poderes públicos, postulado por Montesquieu. Así, las Ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial ejercen sus funciones con autonomía y se controlan entre sí a través de un sistema de frenos y contrapesos originado en la Revolución Francesa, de modo tal que cada una vigila el cumplimiento de las funciones y límites de las otras dos, de tal suerte que si se presentan abusos, omisiones o irregularidades en el ejercicio del poder por parte de alguna rama, las otras disponen de los mecanismos institucionales necesarios para restablecer el equilibrio democrático. Sin embargo, cabe anotar que este principio no es absoluto, por cuanto exige la colaboración y coordinación entre los distintos órganos del Estado.

Ahora bien, el principio de tridivisión del poder público se conjuga en Colombia con un sistema presidencial, en el que la Rama Ejecutiva tiende a predominar sobre las otras dos. Incluso, en opinión del suscrito ponente, el modelo vigente en el país puede catalogarse como *presidencialista*, en virtud de la amplia gama de funciones, poderes y atribuciones que concentra el Jefe de Estado. A continuación se sustenta esta afirmación desde el punto de vista constitucional:

En primer lugar, el Presidente de la República, por mandato constitucional, incide directa e indirectamente en la composición de las Altas Cortes, de los órganos de control y de los órganos autónomos, como se evidencia a continuación:

- El Presidente de la República presenta una de las ternas para la elección de los magistrados de La Corte Constitucional (artículo 239 de la Constitución Política).

- El Presidente de la República presenta la terna para que La Corte Suprema de Justicia elija al Fiscal General de la Nación (artículo 249 de la Constitución Política).

- El Presidente de la República envía las ternas para que el Congreso de la República elija a los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (artículo 254 de la Constitución Política).

- El Presidente de la República presenta uno de los candidatos para que el Senado elija al Procurador General de la Nación (artículo 276 de la Constitución Política).

- El Presidente de la República presenta la terna para que la Cámara de Representantes elija al Defensor del Pueblo (artículo 281 de la Constitución Política).

- El Presidente de la República designa dos (2) de los cinco (5) miembros que integran la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión (artículo 77 de la Constitución Política).

- El Presidente de la República nombra cinco (5) de los siete (7) miembros de la Junta Directiva del Banco de la República (artículo de la Constitución Política).

Adicionalmente, los períodos de muchos de estos altos funcionarios, como por ejemplo los magistrados de las Altas Cortes y los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, tienen una duración de 8 años. Y el mandato de otros servidores, como el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Procurador General de la Nación, dura 4 años pero inicia a la mitad del período presidencial. Todo esto con el fin de evitar que estos períodos coincidan con el tiempo de Gobierno del Presidente de la República, garantía que se quebrantó tras el Acto Legislativo 02 de 2004, pero que no sería debilitada por una figura que autorice la reelección no inmediata de un primer mandatario.

En segundo lugar, el artículo 189 de la Carta ordena al Presidente de la República ejercer gran cantidad de funciones de manera directa o mediante delegación a otros funcionarios del Ejecutivo, en su triple calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, lo cual no acontece en otras formas de organización política, como por ejemplo los sistemas parlamentarios.

En tercer lugar, el artículo 188 de la Constitución Política señala que “*el Presidente de la República simboliza la unidad nacional*”, lo cual revela la especial connotación sociológica que encarna la figura presidencial. De cierta manera, se puede afirmar que el diseño institucional colombiano propende por que todos los ciudadanos se hallen cobijados e integrados bajo la figura que representa el Presidente de la República, cosa que no sucede necesariamente con las

máximas autoridades de las otras Ramas del Poder Público, como son los Presidentes del Congreso de la República y de las Altas Cortes.

En cuarto lugar, la magnitud de la planta de funcionarios del Ejecutivo en los niveles nacional, seccional y local le confiere a esta Rama del Poder Público gran capacidad política y técnica.

Y por último, el Gobierno Nacional disfruta de una situación privilegiada en el marco de sus relaciones con el Congreso de la República, ya que ostenta facultades especiales en materia de presentación de proyectos de ley, de trámite legislativo, de influencia sobre la agenda parlamentaria y de convocatoria a sesiones extraordinarias (artículos 135, 137, 141 y 200 de la Constitución Política).

Lo anterior nos lleva a concluir que la reforma constitucional que introdujo la reelección presidencial inmediata generó un desequilibrio institucional muy riesgoso para la democracia. Y que si bien este no es profundizado por el presente proyecto de Referendo Constitucional (bajo el entendido que el mismo autoriza únicamente la reelección no inmediata del primer mandatario para un tercer período), sí es indispensable que el honorable Congreso de la República se ponga a la tarea de producir una reforma constitucional que haga operantes los principios de separación de poderes públicos y de frenos y contrapesos.

Por las anteriores razones y bajo el supuesto interpretativo explicado a lo largo de estas páginas, no presento pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 138 de 2008, *por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional*, por cuanto considero que el honorable Congreso de la República, en los casos de proyectos de referendo constitucional de origen ciudadano, adolece de la facultad para proponer redacciones alternativas a las inicialmente plasmadas por la voluntad de tan numeroso grupo de colombianas y colombianos.

Atentamente,

*David Luna Sánchez,*

Representante a la Cámara por Bogotá.

#### IV. Proposición

Por las anteriores razones y bajo el supuesto interpretativo explicado a lo largo de estas páginas, presento ponencia positiva al Proyecto de ley número 138 de 2008, *por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional*.

Atentamente,

*David Luna Sánchez,*

Representante a la Cámara por Bogotá.

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 138 DE 2008 CAMARA

*por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Convocatoria.* Convócase al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto en los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante Referendo Constitucional decida si aprueba el siguiente

Proyecto de Acto Legislativo  
El pueblo de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** El inciso 1º del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales podrá ser elegido para otro período.

Aprueba usted el anterior inciso:

Sí ( )

No ( )

Voto en blanco ( )

**Artículo 2º.** La presente ley regirá a partir de la fecha de su promulgación.

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO  
138 DE 2008 CAMARA**

*por medio de la cual se convoca a un Referendo  
Constitucional y se somete a consideración  
del pueblo un Proyecto de Reforma Constitucional.*

Bogotá, D. C., 14 de octubre de 2008.

Doctora

KARIME MOTA y MORAD

Presidenta Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Respetada señora Presidenta:

Por el presente escrito me permito rendir informe de ponencia para primer debate **al Proyecto de ley número 138 de 2008 Cámara**, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

**Antecedentes**

El señor Luis Guillermo Giraldo Hurtado, en su condición de Vocero del Comité de Promotores sobre el Referendo para la Reección Presidencial, presentó ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley que se radicó bajo el número 138 del 10 de septiembre de 2008, con el fin de que en los términos de la Ley 134 de 1994, se le diera trámite en esta célula legislativa.

El autor del proyecto y vocero del Comité expone en forma muy breve lo que considera son los motivos que debe tener el Congreso de la República para aprobar la iniciativa.

Advierte que el referendo es el procedimiento más legítimo y democrático de reformar la Carta Fundamental y que la reelección, en los regímenes presidenciales, puede tener restricciones, con una mayor o menor amplitud, sin que por ello se afecte su contenido democrático. Así mismo invoca el derecho de los electores de decidir la continuidad o el cambio, finalizando con la premisa según la cual: los electores, si son mayoría, pueden decidir quien tiene más credenciales para continuar liderando una posición política.

**Observaciones al proyecto**

Si bien el proyecto de ley sólo busca la autorización que la Constitución señala para efectuar un referendo, el Congreso de la República está facultado para exa-

minar de manera sistemática el contenido de la norma con la cual se va a convocar al pueblo a reformar su Constitución.

Por tanto las razones de legalidad, conveniencia, oportunidad y las propias razones de Estado, como quiera que se trata de la viabilidad de la unidad nacional, deben ser consultadas por el legislador y no sólo atenerse al peregrino argumento de ser el referendo el más democrático de los procedimientos para reformar la Constitución y que es soberanía del pueblo decidir sobre la continuidad o el cambio. La literatura política permite conocer cómo populismos arrolladores estimulados por el abuso de los medios o de los bienes del Estado han permeado el imaginario colectivo hasta hacerlo presa de dictaduras oprobiosas y formas de Gobierno corporativos y fascistas.

Vale la pena preguntarse si el régimen presidencialista que consagró la Nación desde su fundación se ha soportado precisamente en el respeto por las normas superiores que dijeron que Colombia tenía suficientes líderes para ser guiada por uno de ellos cada cuatro años. Ello nos lleva a reflexionar sobre el axioma político invocado por la propia Corte Constitucional en su Sentencia C-551 de 2003, según el cual ciertas normas constitucionales gozan de intangibilidad cuando con su reforma se lesiona gravemente los fundamentos de la Constitución y del Estado Social de Derecho. La norma Constitucional originaria que ya fue reformada con el Acto Legislativo número 02 de 2004 y ahora se pretende hacer indefinida con el proyecto de referendo, es intangible y por el contrario debe regresar a su letra y espíritu con el cual la consagró la Asamblea Constituyente de 1991, por autorización del pueblo soberano.

El vocero del referendo propuesto sostiene en su exposición de motivos que lo que se busca es que el pueblo decida quién tiene más credenciales para seguir liderando una posición política. ¿Cuál posición política? Obviamente que la del señor Presidente de la República, doctor Álvaro Uribe Vélez. Es entonces un plebiscito sobre sus políticas que no por ser compartidas por una mayoría se deben convertir en absolutas, sin tener en cuenta que la opción democrática de la alternación del poder pueda traer una perspectiva nueva de desarrollo con justicia social, respeto por los derechos humanos, respeto por los demás órganos del poder, mayor participación democrática y adecuado balance de los pesos y contrapesos del Poder Público. Entonces, el carácter plebiscitario del Referendo Constitucional hace que la propuesta devenga en ilegítima. La propuesta tiene, entonces, la lógica de hacer llegar al ciudadano a la conclusión de que sí tiene confianza en el Presidente Uribe Vélez, o como dijo el vocero, quién tiene más credenciales para seguir liderando una posición política, entonces apoye toda su política, lo cual, como lo señaló La Corte Constitucional en la Sentencia C-551 de 2003, “desnaturaliza el referendo y convierte la consulta en un mecanismo plebiscitario que no es idóneo para reformar la Constitución”.

Ha sostenido la teoría Constitucional que “la convocatoria a referendo se hace en colaboración armónica y separada de los poderes públicos y no se agota en la observancia de requisitos de forma, sino que debe contribuir a la realización de los fines del Estado y evitar que sea instrumento de manipulación del gobernante” (V. Naranjo: Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Temis 1987). Los promotores

del Referendo están convencidos que sin la presencia al frente del Gobierno del actual Presidente de la República o sin la vigencia de su proyecto político Colombia no puede existir o en últimas la termina la catástrofe. Como ello es así entonces hay que recurrir al pueblo para validar ese axioma.

Cambiar la Constitución al capricho del Gobernante o de sus partidos afectos sí sustituye la Carta Política. Ha dicho La Corte Constitucional que lo único que la Constitución permite es que se reforme la Carta pero no que se sustituya por otra Constitución, o sea, que debe conservarse su identidad en su conjunto y desde una perspectiva material, por tanto no se puede utilizar el Poder de Reforma para sustituir el Estado Social y Democrático de Derecho con forma Republicana (artículo 1º C. P.) por un Estado Totalitario, por una dictadura o por una monarquía, pues ello implicaría que la Constitución de 1991, fue reemplazada por otra diferente aunque formalmente se haya recurrido al Poder de Reforma (Sentencia C-551 de 2003). ¿Qué sino un poder omnímodo con ropaje democrático es lo que se propone al adelantar una reforma constitucional para una sola persona? Porque aunque confusa la propuesta es del siguiente tenor:

“El inciso 1º del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido para otro período.

Apruebe usted el anterior inciso”.

Algunos sostienen que de aprobarse el anterior “plebiscito” mal llamado referendo, al momento de las elecciones para Presidente y Vicepresidente de 2010-2014, el Presidente Uribe no habría ejercido la Presidencia dos períodos constitucionales, ya que el artículo 190 de la Carta señala el período constitucional de cuatro años y él los cumpliría tan solo el 7 de agosto de 2010. Siendo así, para qué incurrir en millonarios gastos que al final no servirán para lo que buscan los líderes de la iniciativa y el propio Presidente.

#### Propuesta

En virtud de las observaciones anteriormente expuestas, se rinde ponencia negativa al **Proyecto de ley número 138 de 2008 Cámara, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.**

Atentamente,

*River Franklin Legro Segura,*  
Representante a la Cámara.

\* \* \*

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 138 DE 2008 CAMARA**

*por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.*

Doctora

KARIME MOTA MORAD

Presidenta Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad.

De conformidad con lo dispuesto por esa Presidencia nos ha correspondido la honrosa designación de

rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 138 de 2008 Cámara, *por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional* tarea que nos permitimos presentar de la siguiente manera:

#### I. Trámite legislativo

El presente proyecto de ley fue presentado a la Secretaría de la Cámara de Representantes el pasado 10 de septiembre por el ciudadano Luis Guillermo Giraldo Hurtado en su calidad de vocero del comité promotor del referendo constitucional allegando la certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la que se deja constancia del cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 155 y 378 de la Constitución Política de Colombia en cuanto a la consecución de un número de firmas de apoyo a la iniciativa legislativa no inferior al cinco por ciento (5%) del censo electoral vigente.

De la Secretaría de la Cámara el proyecto fue remitido a esta Comisión Primera Constitucional para el trámite de su primer debate, pero antes del presente informe de ponencia se discutió interna y públicamente el procedimiento legislativo que dentro del Congreso de la República debe surtir un proyecto de ley de iniciativa popular contenido de un referendo de reforma constitucional, como que hubo al respecto diferentes opiniones y posiciones, desde la que sugería que era innecesario el trámite ante el Congreso pues se podía acudir directamente al pueblo, como la que clamaba por un trámite expedito que implicará sesiones conjuntas de las Comisiones de Cámara y Senado con exclusión de cualquier otro asunto sometido a las cámaras.

En el seno de la Cámara de Representantes se estudiaron los diferentes puntos de vista acerca del trámite a seguir en el Congreso para un proyecto de iniciativa popular como el que nos ocupa y las principales conclusiones a las que se llegaron y en virtud de las cuales se ha comenzado el debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes se exponen a continuación por su valor de antecedente del procedimiento legislativo, y como premisa necesaria de las conclusiones de los suscritos Representantes Ponentes.

Cinco fueron las principales inquietudes surgidas alrededor del trámite del presente proyecto de ley que hubo que dilucidar para dar inicio al trámite constitucional que avocamos, a saber:

- a) La posibilidad de que las comisiones primeras de ambas cámaras sesionaran conjuntamente;
- b) La precisión de los términos con que cuenta cada célula legislativa para su trámite;
- c) La prioridad de su estudio con la consiguiente exclusión de cualquier otro asunto, y
- d) La posibilidad de introducir modificaciones al texto propuesto;
- e) La consecuencia del archivo de la iniciativa.

Nuestras conclusiones al respecto las podemos sintetizar así:

#### **a) Sobre la sesión conjunta de las comisiones de ambas Cámaras**

Unas voces pregonaron la tesis de que era un imperativo constitucional que los proyectos de iniciativa popular se tramitaran en sesiones conjuntas de las comisiones primeras de ambas cámaras.

Esa afirmación la respaldan en la interpretación que hacen de la remisión del artículo 155 al 163 de la Carta Política, como si la remisión mencionada cobijara todos los mecanismos de agilización del procedimiento de los proyectos de ley que contempla el artículo 163 de la Constitución, a saber: 1. Limitación de términos para su debate a 30 días máximo. 2. Prelación o prioridad en el orden del día con exclusión de la consideración de cualquier otro asunto, y 3. Deliberación conjunta de la comisión con su par de la otra Cámara para el primer debate.

Nos apartamos de esa posición en el entendido de que la remisión que hace el artículo 155 constitucional para el trámite de iniciativas legislativas de origen popular está circunscrito a sólo el primero de los mecanismos de aceleración de trámite previsto en el artículo 163, o sea el que tiene que ver con la limitación a 30 días de los términos de que disponen las células legislativas para sus respectivos debates y nada tiene que ver con los otros dos. Veamos:

Dado que el trámite de un proyecto implica ordinariamente la existencia de cuatro debates para que pueda ser ley, cualquier excepción a dicho procedimiento es necesariamente de interpretación restrictiva como lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia constitucional y además la excepción debe ser expresamente consagrada.

El precepto constitucional contenido en el artículo 163 de la Carta consagra, como vimos, tres mecanismos de simplificación del trámite ordinario de los proyectos de ley que obedecen a tres figuras constitucionales propias, autónomas y diferentes que podemos presentar así: 1. La manifestación o mensaje de urgencia (el que limita a 30 días los términos). 2. La solicitud presidencial de insistencia al proyecto que ya tiene manifestación de urgencia (el que da prelación en el orden del día y excluye otros asuntos), y 3. La petición expresa gubernamental de que se sesione conjuntamente (el que viabiliza que las comisiones respectivas de ambas Cámaras den conjuntamente el primer debate al proyecto).

Y el artículo 155 que remite al 163 se refiere de manera indubitable a la primera de las figuras que contempla el 163, al decir expresamente: “La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de **manifestación de urgencia**” (negritas y subrayas nuestras).

A eso se refiere la remisión constitucional de marras y nada más, y la consecuencia constitucional es la fijación de términos máximos para los debates.

En relación con los otros mecanismos de agilización del trámite legislativo hay que decir que la Constitución sólo prevé la posibilidad de prioridad absoluta con exclusión de cualquier otro asunto cuando a un asunto que tiene mensaje o manifestación de urgencia (como en el caso de proyectos de iniciativa popular), se le haga una expresa solicitud de insistencia de dicha urgencia por parte del presidente de la República. Lo mismo se puede predicar de la sesión conjunta de las comisiones: tiene que mediar solicitud expresa por parte del gobierno para tal efecto (inciso 2° del artículo 163 de la C. P.).

En otras palabras: la disposición constitucional (artículo 155) de que los proyectos de iniciativa popular llevan consigo la manifestación de urgencia de que trata el artículo 163 de la C. P., reemplaza o es el equivalente al mensaje de urgencia del presidente de que trata el artículo 163, pero no reemplaza ni la insistencia, ni la petición expresa de sesión conjunta, figuras que también trata el artículo 163, pero que son distintas y posteriores al mensaje o manifestación de urgencia. Es por eso que la manifestación de urgencia implícita en los proyectos de iniciativa popular, en la medida que es el equivalente al mensaje de urgencia emanado del Presidente, tiene como consecuencia directa y única la limitación de los términos a 30 días para sus debates.

El artículo 163 constitucional dice:

*“El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva Cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el Orden del Día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él.*

*Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, esta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate”.* (Subrayas nuestras).

Es claro el artículo 163 en diferenciar las figuras que contempla:

i) Una es la solicitud de trámite de urgencia o manifestación de urgencia que tiene como consecuencia el plazo a cada célula legislativa de 30 días para decidir, manifestación de urgencia que se puede repetir en cada paso constitucional del proyecto. (Para el caso de iniciativas populares esa manifestación de urgencia va implícita por lo que debe deducirse que el término de 30 días es aplicable a todas las etapas constitucionales).

ii) Otra es la insistencia de la urgencia, figura diferente y posterior a la manifestación de urgencia, y cuya consecuencia constitucional es que el proyecto tenga prelación en el orden del día y excluya la consideración de cualquier otro asunto hasta tanto no se decida sobre él.

iii) Y otra es la petición del gobierno para que las comisiones permanentes de una y otra cámara sesionen conjuntamente, lo cual se puede hacer cuando ya el proyecto con manifestación de urgencia se encuentre en estudio en la comisión respectiva.

El artículo 155 de la Carta cuando reenvía al artículo 163 de la misma los proyectos de iniciativa popular dice textualmente: “La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia”.

Es decir, tales proyectos tienen ínsita la manifestación de urgencia, que de acuerdo con el artículo 163 tiene como consecuencia el establecimiento de un término de 30 días a cada cámara para su evacuación. Pero no tienen implícita, como algunas voces lo señalan,

lan, ni la insistencia de la urgencia, ni la solicitud de sesión conjunta de las comisiones de ambas cámaras, pues como se vio, la manifestación de urgencia a la que se refiere el artículo 155 tiene desarrollo propio en el artículo 163 y consiste en que los debates se hagan dentro de 30 días, cuando más, en cada célula.

**Sin embargo**, y pese a que la Constitución no lo prevé, el Reglamento del Congreso dispuso que para los proyectos de iniciativa popular habrá la prioridad señalada (Ley 5ª de 1992, artículo 192: Trámite Preferencial) y que una vez puestos en consideración deberán ser evacuados sin dar trámite a otros asuntos. (La consagración expresa de esta prioridad en el artículo 192 del Reglamento corrobora que las excepciones a la regla deben ser taxativas).

Tan claro es que el sólo origen en iniciativa popular no activa automáticamente los tres distintos mecanismos de agilización contemplados en el 163 -sino apenas el primero de ellos: esto es, el que limita a 30 días el trámite de cada uno de los cuatro debates- que la ley 5ª de 1992 hubo de asignar expresamente el segundo de ellos, al establecer su prioridad absoluta.

Tiénesse, entonces, que los proyectos de ley de iniciativa popular están dotados *ipso iure*, de dos de los tres mecanismos de agilización procedimental que la Constitución regula como respuesta al ejercicio de correlativas facultades del Gobierno: por disposición del 155 constitucional, la limitación temporal de los debates -propia de los proyectos respecto de los cuales el Gobierno hace manifestación de urgencia, y por disposición de la Ley (orgánica) 5ª de 1992, la suspensión de los trámites legislativos alternos. El tercero de ellos, ha de ser activado por solicitud del Gobierno.

Y en cuanto a la posibilidad de que las mesas directivas de las cámaras puedan, en desarrollo del numeral 5 del artículo 41 de la Ley 5ª de 1992, autorizar motu proprio las celebraciones de sesión conjunta de sus respectivas comisiones, basta remitirnos a la Sentencia C-365 de 1996 en la que La Corte Constitucional declaró inexecutable el numeral 3º del artículo 169 de esa misma Ley 5ª, que daba la posibilidad a las Mesas Directivas de decidir motivadamente cuándo se podía adoptar esa determinación.

Pese a que en ese fallo se omitió efectuar la integración normativa para decretar también la inconstitucionalidad de lo dispuesto en el artículo 41, numeral 5, lo cierto es que la sentencia es muy clara y elocuente en decir que el órgano legislativo puede en su reglamento decidir los casos en que puede haber sesiones conjuntas de las comisiones, singularizándolos, entendiéndolos tal facultad radicada en el Congreso como legislador, pero no dejando abierto el boquete para que cuerpos internos o administrativos como las mesas directivas terminen arrogándose las funciones propias del legislativo y decidiendo ellas mismas los casos en que procede la aplicación de la excepción al trámite ordinario previsto por la Constitución.

**b) Acerca de los términos que tienen las células legislativas para el trámite de proyectos de iniciativa popular.**

El artículo 163 de la Constitución Política de Colombia establece un plazo de 30 días para que cada Cámara decida sobre los proyectos de ley que tengan

mensaje de urgencia, como el que estamos tratando de conformidad con el artículo 155 de la Carta Política que tiene esa manifestación de urgencia implícita.

Tal término, de conformidad con la jurisprudencia constitucional empieza a contar ordinariamente desde que el mensaje de urgencia es tramitado por el Presidente, pero como quiera que en nuestro caso se trata de un mensaje ínsito en el proyecto por provenir del constituyente primario, tal término deberá contarse desde el momento de su presentación ante la respectiva Cámara. Y se ha entendido siempre que tales días son corridos en la medida que el Reglamento del Congreso establece que todos los días y horas son hábiles (artículo 83 de la Ley 5ª de 1992).

Ahora bien, cuando la Constitución se refiere a 30 días en cada Cámara, quiere decir con ello que en ese tiempo debe contarse el debate en la comisión y el debate en la Plenaria.

Creemos que no. Esos 30 días se han de aplicar a cada uno de los debates y por lo tanto son términos que se imponen en cada célula (Comisión o Plenaria), por separado, conclusión a la que se llega por cuanto tramitar dos debates en menos de treinta días, además de su extrema dificultad llevaría consigo una mayúscula irresponsabilidad legislativa teniendo en cuenta que entre el debate de la comisión y el de la Cámara han de transcurrir por lo menos ocho días; pero fundamentalmente lo que sucede es que la misma norma constitucional así lo deja ver cuando en su artículo 163 dice que la manifestación de urgencia puede repetirse en cada etapa constitucional del proyecto. Con esto lo que se está diciendo es que el mensaje de urgencia obliga a la célula en la que se esté tramitando el proyecto y que esos 30 días se imponen a ella y nada más. Claro que en tratándose de un proyecto de iniciativa popular al que la Carta le confiere un mensaje ínsito de urgencia no proveniente del presidente, deberá entenderse que cada célula: comisión, plenaria, comisión y plenaria, tienen cada una esos 30 días para decidir en su caso.

**c) La prelación del trámite de la iniciativa legislativa**

Como lo consignamos antes, en virtud de lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley 5ª de 1992, se establece un trámite preferencial que obliga a que una vez que el proyecto de ley de iniciativa popular sea puesto en consideración de la célula legislativa respectiva, ningún otro asunto puede ser considerado.

**d) Acerca de la posibilidad de introducir modificaciones al proyecto de iniciativa popular en su trámite por el Congreso.**

Esta ha sido una de las inquietudes que mayor polémica ha generado dado que se trata de iniciativas del pueblo soberano y resulta difícil asimilar que el constituyente derivado pueda ir más allá del constituyente primario.

Sin embargo, la normatividad que nos rige no deja duda alguna en que tal situación es perfectamente viable y ajustada a la legalidad.

Hay fundamentos constitucionales que amparan esa facultad: En primera instancia hay que mencionar el artículo 150 de la Carta que le confiere al Congreso la competencia para hacer las leyes y el proyecto que estudiamos es un proyecto de ley.

En segundo lugar hay que citar el artículo 378 que prevé como facultad del Congreso, así sea a iniciativa de los ciudadanos, hacer la ley que convoque a un referendo un proyecto de reforma constitucional como el que nos ocupa.

Y desde luego, esa competencia está acompañada de la facultad de hacer modificaciones, adiciones o supresiones a los textos puestos en consideración tal y como se estipula en la Carta (v.gr., artículo 160) y en el Reglamento del Congreso (artículos 160, 161, 162 y 178).

Finalmente debemos traer a colación el artículo 159 de la Constitución que de manera expresa indica que los proyectos de iniciativa popular pueden ser incluso negados: “El proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva cámara a solicitud de su autor, de un miembro de ella, del Gobierno o del vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular” dice esa disposición constitucional.

Lo cual no es sino la consecuencia lógica de que tales trámites pasen por el Congreso y sería absurdo pensar que en esos casos el Congreso no pudiera intervenir en la ley que debe producir.

Ya lo dijo el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, el pasado 13 de diciembre de 2007 con Radicado 1862, al resolver una consulta del entonces Ministro del Interior y de Justicia Holguín Sardi acerca del trámite de un acto legislativo de iniciativa popular:

*“Es importante resaltar, que tal como se encuentra regulado actualmente el trámite para la formación de las leyes, con la iniciativa popular de un proyecto de ley o acto legislativo lo que se pretende es que los ciudadanos introduzcan en la agenda legislativa el tema objeto de regulación, sin perjuicio que dentro del curso que se de al mismo pueda cambiarse el articulado propuesto inicialmente y hasta el enfoque del texto originariamente presentado. No de otra manera se puede entender el ejercicio legislativo, pues la misma Ley 5ª de 1992, prevé la posibilidad de que los proyectos presentados por los congresistas o por los ciudadanos puedan ser modificados total o parcialmente. En efecto, la ley permite que el órgano legislativo introduzca modificaciones a los proyectos, e incluso que se cambien en su totalidad”.*

Para más adelante responder la obvia inquietud que surge en tratándose de iniciativas propias del elector primario:

*“Cabría afirmarse que tal como quedó la reglamentación de la iniciativa popular legislativa en la Ley 134 de 1994, resulta por lo menos inquietante que la voluntad expresada mediante firmas de los ciudadanos pueda ser no sólo modificada en el trámite legislativo sino que pueda incluso ser desnaturalizada. Empero tal es el alcance de la regulación actual, que en realidad toma en cuenta el mandato superior del artículo 150 superior según el cual es el Congreso a quien corresponde hacer las leyes y a quien en virtud del principio democrático le está atribuida la potestad legislativa<sup>1</sup>”.*

Entre otras cosas, ya existen antecedentes en el Congreso de iniciativas populares que han sido modificadas, desnaturalizadas y archivadas, como sucedió

con el Proyecto de Acto Legislativo de Iniciativa Popular, “por medio de la cual se modifica el régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios”, que fue radicado con el número 09 de 2006 Senado.

#### **e) Sobre las consecuencias del archivo de una iniciativa popular.**

Estando claro que un proyecto de ley de iniciativa popular como el que estamos estudiando no escapa en sus debates a las modificaciones o decisiones que puede adoptar el Congreso, puede ocurrir incluso que se presenten ponencias negativas, que de ser acogidas, hundan la iniciativa.

En un caso así surge una serie de interrogantes sobre los caminos que pueden abrirse alrededor del trámite de la iniciativa popular e incluso se ha afirmado por algunos que se podría acudir directamente al pueblo, a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil, si se acredita, como en este caso, que la iniciativa popular está avalada por lo menos por el diez por ciento del censo electoral.

Esta tesis que tiene su origen en la interpretación que sus defensores hacen del artículo 32 de la Ley 134 de 1994, no puede ser de recibo habida cuenta que la misma Constitución Política regula el tema de manera directa y expresa. Veamos:

El Título XIII de la Carta de los colombianos está dedicado a establecer las competencias y procedimientos para su propia reforma. Es decir, cuando estemos frente a una eventual reforma constitucional nuestro primer ejercicio, imperativo e insoslayable desde luego, consiste en determinar de antemano que el trámite se encuentre previsto en ese título constitucional y que el procedimiento a utilizar esté expresamente consignado allí.

De acuerdo con lo dispuesto en tal normatividad la reforma a la Constitución solo es viable a través de un acto legislativo congresional, o a través de una Asamblea Constituyente, o a través del pueblo mediante referendo (artículo 374 C. P.), pero en los dos últimos casos, asamblea constituyente o referendo popular, previa expedición de una ley por parte del Congreso que convoque a una u otro. Es decir, en todos los casos que prevé la Constitución para su propia reforma se requiere de la participación del Congreso de la República, directamente mediante acto legislativo en el primer caso, y mediata y previamente con la expedición de una ley de convocatoria en los otros casos.

Por fuera de ese marco constitucional no es posible una reforma constitucional. Eludir la ley que debe aprobar el congreso para poder hacer la convocatoria devendría en un procedimiento inconstitucional y desconocería lo dispuesto en el Título XIII de la Carta. En el caso del referendo constitucional se conculcaría específicamente el artículo 378 de la Constitución que precisamente comprende la iniciativa popular para un referendo y la somete al escrutinio del Congreso para que se expida la ley que pueda convocar válidamente al pueblo para la decisión reformadora de la Norma de Normas.

Y ello no significa que el artículo 32 de la Ley 134 de 1994 sea letra muerta. Es aplicable en todos los casos distintos del referendo constitucional, y por eso es que la misma Ley 134 después de regular en

su artículo 32 la posibilidad de acudir al pueblo en aquellos casos que niegue la respectiva corporación pública, acto seguido dedica un artículo especial al referendo constitucional y reitera la competencia del Congreso para expedir la obligatoria ley.

Todas las anteriores consideraciones de tipo jurídico son el marco que ilustrarán las consideraciones de la ponencia.

## II. Contenido del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 138 de 2008 Cámara tiene un solo artículo por el cual se hace una convocatoria al pueblo colombiano para votar un referendo por medio del cual se introduciría una modificación al inciso 1° del artículo 197 de la Constitución Política de Colombia con el fin de autorizar un tercer período constitucional al Presidente de la República.

La actual disposición constitucional dice: “*Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos periodos*”; y el texto que se propone a consideración del pueblo colombiano es: “*Quien haya ejercido la presidencia de la república por dos periodos constitucionales, podrá ser elegido para otro periodo*”.

## III. Objetivo del proyecto de ley

Desde la misma redacción de la propuesta está claro que la finalidad del proyecto contenido del referendo es dar la posibilidad al actual Presidente de la República de optar por candidatizarse para otro período constitucional. Sólo el, en la actualidad, llena el requisito fáctico de haber ejercido la presidencia por dos períodos constitucionales, por lo que se puede decir que, por ahora, el proyecto radicado mediante el mecanismo de la iniciativa popular tiene por objeto la abolición de la limitante constitucional que permite el acceso a la Presidencia de la República por dos períodos únicamente para posibilitar que el actual Presidente pueda poner de nuevo su nombre a consideración de los electores.

El proyecto de ley en estudio propone, entonces, convocar al pueblo para que decida si autoriza o no la posibilidad de una tercera reelección presidencial, pero por la manera en que quedó redactado el texto que se pretende someter al escrutinio popular mediante la figura del referendo, se presenta una duda acerca de si esa tercera reelección presidencial puede ser inmediata o no.

Dice el texto propuesto:

“Quien haya ejercido la presidencia de la república por dos periodos constitucionales, podrá ser elegido para otro periodo”.

En una interpretación literal podríamos concluir que con el texto transcrito solo puede optar por un tercer período presidencial quien haya ejercido previamente la presidencia por dos períodos constitucionales completos, es decir, quien haya **terminado** dos períodos constitucionales como Presidente de la República, y dado que las inscripciones y elecciones para tal dignidad siempre habrán de realizarse con anterioridad a la terminación del período constitucional en desarrollo, la opción de un tercer período solo sería posible de manera no consecutiva y debería existir por lo menos un período constitucional de por medio.

La lectura desprevenida del enunciado “quien haya ejercido” (participio pasado) nos pone de presente una situación o acción ya ocurrida, pasada, y en ningún caso en curso, vigente o actual, por lo que bien puede equipararse a las acepciones “terminado”, o “cumplido” o “completado”, máxime si a continuación se adiciona el enunciado “por dos períodos constitucionales” que no puede entenderse desligado del transcurso de los cuatro años que implica cada período constitucional. En otras palabras, “haber ejercido por dos períodos constitucionales” induce a concluir que deben haber transcurrido completos tales períodos en la medida que el “período constitucional” en una noción unívoca y conlleva un lapso equivalente a cuatro años. Ni más ni menos. Si la exigencia es que se haya ejercido la presidencia por dos períodos constitucionales para poder optar por una tercera presidencia, habrá de colegirse que el requisito sólo se cumple cuando se acredite el ejercicio presidencial previo de dos períodos de cuatro años.

De ese modo tenemos que el objeto de la propuesta estudiada es entonces la convocatoria al pueblo para que autorice como constituyente primario la posibilidad de una reelección no inmediata a quien haya sido ya dos veces presidente de los colombianos.

## IV. Consideraciones de la ponencia

Para el momento en que los suscritos ponentes procedían a elaborar el presente informe de ponencia fue conocido un acuerdo entre la mayoría de las fuerzas políticas del país alrededor de la figura de la reelección presidencial, pacto que fue plasmado en la reforma política que cursa en esta Cámara como Proyecto de Acto Legislativo número 106 de 2008 Cámara, acumulado número 051 de 2008 Cámara, acumulado número 101 de 2008 Cámara, acumulado número 109 de 2008 Cámara, acumulado 128 de 2008 Cámara, acumulado 129 de 2008 Cámara, acumulado 140 de 2008 Cámara, *por la cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia*.

En esa reforma política impulsada por el Gobierno Nacional se consigna la misma propuesta contenida en el proyecto de referendo en el sentido de autorizar una tercera reelección presidencial no inmediata, por lo que resulta francamente innecesario e inconveniente dar impulso a la iniciativa popular en estudio.

Al fin y al cabo la pretensión popular recogida en el proyecto de referendo no se está soslayando pues el Congreso, aprovechando el trámite de la reforma política impulsada por el Gobierno Nacional, la ha vertido en su texto, decisión plausible que implica al país evitar el enorme desgaste de tiempo y dinero que supone el trámite y la ejecución de un referendo constitucional, con resultados inciertos en todo caso.

Las cerca de cinco millones de firmas que avalaron la iniciativa popular que impulsa la reforma constitucional que persigue un tercer período presidencial no inmediato, nos merecen toda nuestra acogida y respeto e impone al Congreso recoger ese sentimiento y expresión populares, lo cual ha sucedido en el proyecto de reforma política en curso.

Ordinariamente, cuando dos proyectos tratan la misma materia lo apropiado es la acumulación de los mismos, figura aquí improcedente por la naturaleza

distinta de las propuestas legislativas (acto legislativo la una, y proyecto de ley la otra), por lo que no queda camino distinto al de la proposición de archivo del presente proyecto de ley, con lo cual, además, se logra despejar el camino para el trámite del proyecto de acto legislativo que contempla la misma propuesta reeleccionista del presente proyecto, pues no debe perderse de vista que esta célula legislativa, mientras esté en discusión el proyecto de referendo, no puede avocar ningún otro tema por disposición expresa del artículo 192 del Reglamento del Congreso.

Insistir en el trámite del proyecto de referendo cuando su contenido ya está recogido en un proyecto de acto legislativo en curso producto asimismo de un acuerdo político serio, sería una obstinación irracional y hasta irresponsable con el país habida cuenta los altísimos costos que apareja la celebración de un referendo. En algunos medios de comunicación se ha hablado de una suma cercana a los 120 mil millones de pesos.

#### VI. Proposición

De acuerdo con todo lo expuesto rendimos a la honorable Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, ponencia desfavorable al Proyecto de ley número 138 de 2008 Cámara, *por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional*.

Cordialmente,

*Germán Olano Becerra, Myriam A. Paredes, Karime Mota Y Morad, Coordinadores Ponentes; Carlos F. Motoa, David Luna Sánchez, Franklyn Legro, Oscar Arboleda, Edgar Gómez Román, Pedrito Tomás Pereira, Ponentes.*

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 160 DE 2008 CAMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Tello, en el departamento del Huila, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre 14 de 2008

Doctor

MIGUEL AMIN ESCAF

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

**Referencia:** Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 160 de 2008 Cámara, *por medio del cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Tello, en el departamento del Huila, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera, para rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, me permito some-

ter a consideración de los miembros de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes el siguiente informe de ponencia.

#### 1. Autor del proyecto

Honorable Representante a la Cámara, doctor **Ignacio Antonio Javela Murcia.**

#### 2. Objetivo y alcance de la iniciativa parlamentaria

Con esta iniciativa buscamos resaltar la importancia que tiene el municipio de Tello, reconociendo su condición de municipio eminentemente agrícola, ocupando el primer lugar en cultivo de banano y uvas y segundo lugar en el cultivo y producción de arroz, en el departamento del Huila, y así se pueda facilitar la materialización de la acción del Estado a nivel local, extendiendo los valores de la nacionalidad y permitiendo el desarrollo social y económico del municipio.

Buscando que la Nación se asocie a la celebración de los doscientos (200) años de fundación del municipio de Tello en el departamento del Huila, con el fin de apoyar el desarrollo económico, agroindustrial y turístico de la región financiando la construcción de la Nueva Sede Municipal del Centro de Salud, “E.S.E. Miguel Barreto López”, la Construcción de la Nueva Planta Física del Colegio Nacionalizado “La Asunción”. Mantenimiento y ampliación de la Vía Tello - Centro Poblado San Andrés con adición en recebo y construcción de obras de arte - tramo 19 km, construcción de viviendas de interés social en la zona urbana del municipio de Tello para beneficiar a doscientas (200) familias, construcción de redes de alcantarillado y planta de tratamiento de aguas residuales de la zona urbana del municipio de Tello, construcción de redes de alcantarillado y planta de tratamiento de aguas residuales del Centro Poblado San Andrés del municipio de Tello, Construcción del Parque Temático, Malecón, Circunvalar y Plaza de Ferias, “Plan Parcial del Payandé”, recuperación y mantenimiento de las vías terciarias (200 km), ampliación y cobertura del sistema de gaseoducto (casco urbano y centros poblados), electrificación, adecuación y mantenimiento del alumbrado público (1.500 luminarias), construcción, remodelación y adecuación de instituciones educativas del municipio de Tello y repavimentación de vías urbanas.

#### 3. Reseña histórica

El 14 de mayo del año 1631 es donado por Don Francisco Martínez Ospina, al colegio de la Compañía de Jesús de los Padres Jesuitas, tres (3) caballerizas de tierra enmarcada dentro de los siguientes límites: el río Villavieja desde su desembocadura hasta su nacimiento y por el norte hasta encontrar el río Cabrera. En 1659, el padre Gaspar de Cujía, compró a don José Garrido y a su esposa María Fajardo, veintinueve (21) estancias de ganado mayor, dos (2) de pancoger, quince (15) cubayas en tierras de Bogotá y señorías, todo por la suma de cuatrocientos ochenta y seis (486) patacones y cuatro (4) reales. Se formó así la famosa hacienda de los Aposentos, propiedad de la Compañía de Jesús; hoy gran parte de estas corresponden al municipio de Tello.

El 18 de agosto de 1767, Don Miguel de Gálvez y Ceballos, Gobernador del Huila, obedeciendo las

órdenes de la Real Cédula Española, expropia de todos los fundos que la compañía de Jesús tenía en el Valle de las Tristezas, hizo tomar prisionero al administrador de ese entonces, que era el Padre Saturnino Fornet y levanta un inventario detallado de todos los bienes, el prelado fue remitido el mismo día a Honda para ser expatriado.

En 1811, el señor Juan José Mesa, reconstruye la primera casa en su hacienda de Matarredonda, con todos sus adelantos y comodidades disponibles en la fecha, de acuerdo con el rango que sus grandes riquezas le permitieron, en el sitio que hoy se conoce con el nombre de “Los Paredones”, sus terrazgueros fueron construyendo sus chozas alrededor, como era la costumbre de la época; pronto pide la erección en Viceparroquia, dependiendo de Villavieja y el caserío empieza a crecer.

El 1° de mayo de 1815, el señor Juan José Mesa, al observar el proceso del caserío dona los terrenos necesarios para que demarcaran la plaza y las calles, respetando el sitio de la capilla. Las personas que ya tenían sus lotes de terreno, los declaró en propiedad, dando así origen a la fundación de Matarredonda. Así lo ordena en la Cláusula número 24 de su testamento, de la Notaría de Neiva, sobre los terrenos del Municipio que hoy recibe el nombre de Tello. El 11 de marzo del año 1826, se dio posesión de los terrenos donados por el señor Mesa a los vecinos de la Viceparroquia de Matarredonda la cual dependía de Villavieja.

El 11 de noviembre de 1833, mediante decreto del señor Gobernador de la Provincia de Neiva, se eleva a la categoría de Distrito parroquial la Viceparroquia de Matarredonda, con el nombre de Parroquia la Unión, mediante la Ordenanza número 10 de 1833, bajo el amparo de la Santísima Trinidad, y como párroco nombrado al Presbítero Tomás Vargas. La primera capilla que existió en Tello estaba ubicada en la parte alta hoy conocida como la Plazuela de la Libertad, muy cerca de la casa del fundador del pueblo, se presume que fue quemada en un descuido de sus feligreses y allí cayeron los archivos de esa fecha.

El 1° de junio de 1850, se puso la primera piedra del actual templo de Tello, la obra fue dirigida por Don Casiano López, siendo párroco el Presbítero José Joaquín Forero. La obra duró suspendida durante 22 años por la muerte de su Director. En 1853, por medio de la Ordenanza número 10, el Gobierno Central suprime el Distrito parroquial de San Antonio de Fortalecillas y sus terrenos son anexados una parte a Neiva y otra a la Unión, quedando como línea divisoria el río Fortalecillas. El mes de noviembre del año 1858, Monseñor Antonio Herrán, Arzobispo de la Arquidiócesis de Bogotá, visita el Distrito de la Unión. El 1° de febrero del año 1866, mediante ley de la Asamblea Legislativa del Estado Soberano del Tolima, se modifica y definen los límites entre el distrito de la Unión y la Aldea de Fortalecillas. El 30 de octubre de 1868, la Asamblea Legislativa del Estado Soberano del Tolima mediante ley definen los límites entre los Distritos de la Unión y Villavieja.

En 1870, durante este año funcionó en forma oficial la escuela de varones en el Distrito de la Unión, con 25 alumnos y bajo la dirección del señor Isaías López; también, el Distrito de la Unión era un fuerte

exportador de añil, anualmente producía más de 20 toneladas de sus extensos cultivos, tenían sus propios tanques de procesamiento en la Hacienda Santa Rita y era muy apetecido por su alta calidad.

El 7 de abril de 1875, logran reiniciar la obra del templo, bajo la dirección del señor Matías Quiroga, pero los intentos y sofoques de nuestra anhelada emancipación hicieron interrumpir los trabajos. El 5 de enero de 1881, el Estado Soberano del Tolima, mediante Decreto número 262, reduce a Aldea el Distrito de la Unión, atendiendo la proposición presentada por el Cabildo Municipal del 14 de diciembre último (así evadían algo, de los tantos impuestos que les tenían los españoles). El 26 de abril de 1882, el Prefecto del Departamento del sur, don Eustacio Buendía, mediante Decreto número 29, creó el Corregimiento de El Soquerón, dependiente de la Aldea de la Unión, con los siguientes linderos; por el sur con Fortalecillas, desde la confluencia de la quebrada la Tafura hasta los límites con San Martín; por el Oriente con San Martín; por el Norte con la Tafura abajo hasta la confluencia en el río Fortalecillas, punto inicial. El 12 de junio de 1885, a las 4 a. m., el autollamado General Germán Rojas, escoltado de 16 facinerosos, asaltó el pueblo de la Unión, con tan mala suerte que ese día le dieron muerte de dos cuchilladas, pues el Alcalde de ese entonces, señor Valerio Barreto, había nombrado vigilancia civil; bastó la pericia de tres voluntarios que prestaban el servicio para desarticular el atraco, pronto la gente dirigida por el Alcalde pusieron en fuga a los compañeros del General Rojas y todo quedó en la tristemente muerte del General Rojas. En este mismo año se renueva la construcción del templo, bajo la dirección de los señores Matías Quiroga y Juan de la Mata Díaz, quienes no pudieron terminar la obra por los continuos malestares políticos de la época. El 13 de octubre de 1887, el Gobernador del Tolima, Don Manuel Casablanca, en nombre de la Asamblea y mediante Decreto número 650, eleva a la categoría de Distritos las siguientes Aldeas: Baraya, Carnicerías (hoy Tesalia), Colombia, Guagua (hoy Palermo), Hobo, Iquira, Retiro (hoy Teruel) y la Unión (hoy Tello). Todos estos Distritos hacían parte de la Provincia de Neiva. El decreto ordena que debe iniciar su vida jurídica a partir del primero (1°) de noviembre del mismo año, además que deben de conservar los mismos límites que rigen cada una de las Aldeas. En 1889, prosigue la terminación del templo mediante un reparto imperativo por parte del Párroco Neptalí Lozano.

En 1890, es construida la primera parte de la escuela pública del municipio de Tello, con aportes de la comunidad y el Estado, en el sitio en que hoy figura la Escuela José Francisco Miranda o escuela de varones, y su primer maestro oficial el señor Joaquín Veles. En 1894, es construida la segunda parte de la escuela, con destino a fundar la escuela de niñas, y la primera maestra oficial fue la señora Carmen Borrero. En 1900, en los primeros meses del año fue inaugurado el templo del Municipio con fiesta trascendental de todos los fieles de la parroquia.

En 1912, los límites particulares del Municipio de Tello son definidos mediante Ordenanza número 26 de la Asamblea del Huila. El 30 de noviembre de 1915, el Presbítero Andrés Antonio Hermida C., de la región de Vega Grande, hoy San Andrés, prepara

la fundación de este caserío. Tres casas de bahareque formaban el centro de Vega Grande propiedad de los hermanos Francisco, Joaquín y José Murcia quienes fueron los primeros colonos que llegaron a dominar la selva con su hacha, machete y azadón. La primera misa fue celebrada en casa de Don Jesús Cabrera, allí se gesta la fundación de la capilla para lo cual el señor Francisco Murcia resuelve donar el lote donde hoy existe el templo.

En la siguiente visita formó un comité integrado por Francisco Murcia, Elvira Perdomo, Rogelio Gahona, Lázaro Tovar, Miguel Medina, Jesús Cabrera y Gabina Ramírez, quienes se encargaron de construir una capilla en bahareque y techo de paja de 12 metros de frente por 25 de fondo. Pronto fue inaugurada y en esa ocasión pidieron el cambio del nombre de Vega Grande por el de San Andrés en recuerdo y agradecimiento de su fundador Presbítero Andrés Antonio Hermida C. En 1916, inicia labores educativas la escuela rural alternada, bajo la dirección, de la señorita María Acevedo y funciona por primera vez en la capilla de la vereda con 30 alumnos. El 21 de noviembre de 1932, el Gobernador del Huila, mediante Decreto número 254, lamenta los acontecimientos sucedidos a los vecinos de la Unión con motivo del desbordamiento del río Fortalecillas y los auxilia con trescientos (\$300) pesos, como la creciente fue en horas de la noche, perdieron todas sus pertenencias, animales y cultivos. En 1936, la Ordenanza número 25 de la Asamblea del Huila, ordena el cambio del nombre de la Unión por el de Tello, en honor del prócer y héroe de Chancay, José María Tello Salas, Coronel de la guerra de la Independencia, fiel servidor del Mariscal Antonio José de Sucre y uno de los más brillantes personajes del Huila.

En 1937, en la Inspección de Vegalarga, se deslizó un enorme cerro, destruyendo el templo, la escuela y varias casas. Represó el río Fortalecillas y al romperse la tupía se desbordó y causó graves estragos a lo largo de su recorrido, siendo el municipio de Tello el mayor perjudicado porque perdió cultivos, canales de riego y animales de toda especie. En 1939, el padre Vicente Pérez inició la construcción de la capilla y casa Cural de San Andrés, Tello; en terrenos donados por don Francisco Murcia, fueron edificadas en bahareque y techo de zinc. Años después, el padre Alejandro Solano, terminó las obras y les dotó con las campanas viejas de Tello, a su vez, el señor Miguel López donó las nuevas campanas de Tello.

El 12 de junio de 1939, la Asamblea del Huila, mediante Ordenanza número 42, creó las escuelas rurales del Roblal y Mesa Redonda. En 1940, en la hacienda el Vergel hubo un zoológico de variedad de animales, unos vivos y otros disecados, además, un importante museo de antigüedades, más un jardín botánico de todas las especies de plantas medicinales de la región y reforzado con plantas traídas del exterior por su propietario Omar Santacoloma. Las hermosas palmas que aún adornan la casona fueron sembradas por él. En el mismo año, el padre Alejandro Solano, inauguró una capilla hecha de bahareque y techo de zinc, dedicada a San Isidro en la Vereda la Sierra, que hacía muchos años atrás había iniciado el padre Pedro José Molina. El 27 de mayo de 1941, mediante Ordenanza número 10 de la Asamblea del Huila, es elevada a la categoría de Inspección Departamental

de Policía el caserío de El Cedral. En 1942, la plaza de Tello era empedrada y gran parte de sus calles, en el centro de la plaza principal había una Ceiba enorme que lamentablemente fue destruida cuando construyeron el parque, sacaron el mercado que realizaban los campesinos los días sábados debajo de la Ceiba y desde entonces se perdió la costumbre del mercado campesino en el municipio. Durante este mismo año, la Asamblea del Huila, mediante Ordenanza número 15, crea las Inspecciones de Policía de San Andrés Tello y Potrerillo Gigante.

En 1954, por iniciativa de la señora Elcira Olaya de Cleves, respalda por el padre José Vicente Pérez y un grupo de vecinos de Tello, se originó la fundación de la Escuela Parroquial la Asunción, la escuela inició labores en el mes de marzo del mismo año, con primero, tercero y quinto de primaria, en casa arrendada para el efecto, pagando cien (\$100) pesos mensuales. Su primera directora fue doña Margarita Cuéllar de Rivera.

El 30 de noviembre de 1956, un grupo de guerrilleros buscando venganzas políticas, asaltan la Inspección de Policía de San Andrés, saquearon el comercio, quemaron varias casas y dieron muerte a 52 habitantes. Después de este acontecimiento, el caserío es abandonado durante algún tiempo.

El 30 de octubre de 1959, se inicia la construcción de la planta física con destino al Colegio la Asunción de Tello, en un solar adyacente a la casa cural, con fondos recolectados con base en rifas y bazares, más un auxilio nacional.

El 12 de junio de 1960, es instalada la agencia de la Caja Agraria en el municipio de Tello y su primer director es el señor Humberto Latorre. El 19 de noviembre la Asamblea del Huila mediante Ordenanza número 22, creó la Inspección Departamental de Policía de la Sierra del Gramal. Inició su vida jurídica el 1° de enero de 1961, bajo la dirección del señor Félix Farfán.

En 1964, la Organización Alianza para el Progreso, creada por el Presidente Jhon F. Kennedy de los Estados Unidos de Norteamérica, construye el nuevo plantel educativo para Tello y allí funcionó hasta nueva orden municipal la Escuela de Varones. En 1971, el 2 de noviembre el Concejo de Tello, mediante Acuerdo número 001 oficializa el Colegio de la Asunción. Durante este mismo mes, un grupo de vecinos de la Inspección de Policía de San Andrés, emprende el proyecto de la fundación del colegio, para tal efecto nombraron un comité integrado por los señores: Guillermo León González, Carmen Olaya de Carvajal, Paulina Yara de Sánchez, Faustino Avendaño, Benedicto Borrero, Marcelo Calderón, Eustorigio Silva y ayudados por todo el vecindario, presentaron a la Secretaría de Educación del Huila, el proyecto de su fundación y desde luego la solicitud de apertura de matrículas. El 25 de abril de 1972, se abren matrículas para el grado primero de bachillerato en el colegio de San Andrés. El 2 de marzo inicia labores educativas con 30 alumnos en el local de la escuela de varones del lugar, bajo la Rectoría de la señorita Mercedes Peña Pacheco.

El 26 de marzo de 1974, a las 11 de la noche, el río Villavieja que estaba represado a consecuencia de un deslizamiento de tierra, que había sucedido

más arriba de San Andrés, exactamente a la altura de la Hacienda Beltrán, se rompió la represa, el río se desbordó y causó grandes estragos en la zona urbana de San Andrés y a lo largo y ancho de su recorrido, penetró en la zona urbana, destruyendo 15 casas, dejó enormes palizadas y toneladas de lodo sobre las calles y plaza del poblado.

En el mes de agosto de 1976, el municipio considera prudente fundar el Colegio Municipal la Asunción en el plantel de la escuela y está trasladarla a un local que tenía la Parroquia. En 1982 fue aprobado mediante Resolución número 244 del 21 de enero emanada del Ministro de Educación Nacional hasta nueva visita; además, la escuela toma el nombre de Abigail Perdomo de Nieto, según Acuerdo del Concejo de Tello, en honor a la insigne pedagoga oriunda de este municipio que dedicó gran parte de su vida a la educación. El mismo Acuerdo asigna el nombre de José Francisco Miranda a la otra escuela en honor del insigne educador. En 1986, mes de marzo, unas extrañas fumarolas brotan de la tierra, posiblemente de rocas carboníferas en combustión y causan alarma entre los vecinos. El sitio fue muy visitado por autoridades, científicos y curiosos.

#### **4. Fundamento constitucional y legal**

##### a) Aspectos constitucionales:

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 numeral 3, se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de hacer, interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional.

##### b) Aspectos legales:

La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) dispone, en su artículo 140, que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas y, en tal sentido, este es un mandato legal.

#### **5. Análisis jurisprudencial relacionado con la iniciativa del Congreso en el gasto público**

Esta iniciativa de ley tiene fructífero respaldo de La Corte Constitucional en varias sentencias sobre la materia (C-685/96, C-1997/01, C-859/01, C-442/01, C-1065/01). Estas jurisprudencias son precisas al establecer la autonomía del Congreso en cuanto a la iniciativa propia en esta clase de “leyes de honores”, donde se compaginan con lo determinado en el inciso 1º del artículo 345 de nuestra Carta Política, ratificando, que no se podrá hacerse erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, al igual que armonizan con el inciso 2º del precitado artículo, donde claramente estipula que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o por los Concejos Distritales o Municipales.

La Corte Constitucional al establecer si el Proyecto de ley número 057/03 Cámara 061/04 Senado, “por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cincuenta años de la fundación del mu-

nicipio de Toledo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones”, viola el artículo 151 de la Constitución Política por desconocimiento de los artículos 76 y siguientes de la Ley 715 de 2001. Igualmente, si en el trámite del proyecto de ley se omitió el cumplimiento del requisito señalado en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se pronunció mediante Sentencia C-729/05, cuyo Magistrado Ponente fue el doctor Alfredo Beltrán Sierra, la Sala Plena se pronunció en los siguientes términos:

“... ”

*En muchas oportunidades esta Corporación, ha reiterado el principio de legalidad del gasto público (C-685/96, C-1997/01, C-859/01, C-442/01, C-1065/01). Resumiendo lo dicho por esta Corte, se tiene que **la iniciativa en materia de gasto público, la tienen tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional**. Así, el Congreso tiene la iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten un gasto, pero su inclusión en el proyecto de presupuesto es una facultad otorgada al Gobierno, de suerte, que aquel no le puede impartir órdenes o establecer un mandato perentorio, a fin de que determinado gasto sea incluido en el presupuesto. (Subrayado y negrillas mías).*

Insiste este planteamiento La Corte Constitucional en Sentencia C-1113 de 8 de noviembre de 2004, donde ha dicho que:

“... ”

*En la Sentencia C-399 de 2003 (Magistrada Ponente: Doctora Clara Inés Vargas Hernández) esta Corporación declaró exequibles varias normas que autorizaban al Gobierno ‘para asignar en la adición presupuestal de la vigencia de 2002 y dentro del presupuesto de las vigencias 2003 y siguientes, las sumas necesarias para ejecutar las obras de infraestructura de interés social que en el municipio de Sevilla se requieran y este no cuente con los recursos necesarios, así como para la recuperación de su patrimonio histórico y consolidación del capital cultural, artístico e intelectual (...)’”.*

La Corte decidió que dichos gastos versarían sobre la realización de obras mediante el mecanismo de cofinanciación y, por ende, era aplicable la excepción dispuesta en el artículo 102 referido. Dijo La Corte:

*“... Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, ‘la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alindación de responsabilidades políticas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de la autonomía territorial consagrado en la Constitución Política’ (Corte Constitucional, Sentencia C-017/97 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte declaró fundadas las objeciones (parciales) al Proyecto de ley número 167/95 Senado, 152/95 Cámara, porque obligaba al Gobierno a asumir directamente una función atribuida directamente a una autoridad municipal, donde además no estaba previsto el sistema de cofinanciación.). Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones (...) || [E]s claro que mediante el sistema de cofinanciación la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen. A través de ese mecanismo la Nación orienta la dinámica de la descentralización “al mismo tiempo que se estimula el*

*desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales”, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior.*

Relacionado con lo que nos incumbe La Corte ha señalado lo siguiente, tal como se encuentra consignado en la Sentencia C-685/96 cuyo Magistrado Ponente fue el doctor Alejandro Martínez Caballero, donde se declaró inexecutable los artículos 59 de la Ley 224 de 1995, 18 de la Ley 225 de 1995 y 121 del Decreto 111 de 1996, entre otras razones porque permitían que, en desconocimiento del principio de legalidad y especialización del gasto, el Gobierno efectuara traslados presupuestales entre gastos de inversión y fondos de cofinanciación. En el mismo sentido pueden consultarse las Sentencias C-539/97 M. P. Doctor Antonio Barrera Carbonell, C-197/01 M. P. Doctor Rodrigo Escobar Gil y C-859/01 M. P. Doctora Clara Inés Vargas Hernández, donde se pronuncian así:

*“...En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (C. P. artículo 1º). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (C. P. artículo 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que esta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo”.*

(...)

*En este orden de ideas, la objeción planteada por el Gobierno, según la cual el artículo 102 de la Ley 715 de 2001 no permite a la Nación intervenir en la ejecución de proyectos de competencia exclusiva de las entidades territoriales, carece de fundamento pues, como se ha visto, dicha posibilidad está prevista a través de la modalidad de cofinanciación.*

*Ahora bien, durante el trámite de insistencia en el Congreso los parlamentarios explicaron que el diseño acogido en el proyecto es, precisamente, el de la cofinanciación. (...) || La Corte comparte la posición del Congreso en este sentido pues, además de ser clara la voluntad del Legislador, una interpretación sistemática del proyecto así lo ratifica. En efecto, cuando en su artículo séptimo (7º) precisa que podrán celebrarse convenios interadministrativos entre la Nación, el departamento del Valle y el municipio de Sevilla, es razonable comprender que dicha autorización está dada, naturalmente, en virtud del sistema de cofinanciación. E incluso el artículo quinto (5º) del proyecto precisa que la autorización se concede para aquellos eventos en los cuales el municipio no dispone de los recursos necesarios, lo cual reivindica entonces la*

*competencia de la Nación solamente en virtud de los principios de concurrencia y subsidiariedad”.* (Sentencia C-399 de 2003, M. P. Doctora Clara Inés Vargas Hernández).

Nuevamente en la Sentencia C-1047 del año 2004, M. P. Doctor Manuel José Cepeda Espinosa, con base en argumentos similares, La Corte decidió declarar infundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República al artículo 2º del Proyecto de ley número 048 de 2001 Senado y 212 de 2002 Cámara de Representantes, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del municipio de Albán, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*, donde se expresa con los siguientes argumentos:

*“La Corte analizará si la autorización otorgada en el artículo 2º del proyecto de ley cuestionado hace referencia a la inclusión de partidas presupuestales dirigidas a realizar obras mediante el mecanismo de la cofinanciación. La norma objetada dice:*

*“Autorícese al Gobierno Nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Albán en el departamento de Cundinamarca (...).” (Subraya fuera de texto).*

*De la utilización del verbo “concurrir” en el proyecto de ley, se constata que este último autoriza al Gobierno a incluir partidas presupuestales para que la Nación contribuya, con una cantidad de dinero, para la realización de las obras señaladas. Por lo tanto, el artículo 2º analizado prevé que los proyectos sean ejecutados a partir del aporte de dinero, tanto del Municipio de Albán como de la Nación, y de su texto se descarta que la autorización esté encaminada a que su financiación sea hecha únicamente con dineros del Presupuesto General de la Nación.*

La Corte ha señalado que el mecanismo de la cofinanciación consiste precisamente en que la Nación, con el aporte de unos recursos, concurre con las entidades territoriales para alcanzar un determinado fin. Justamente en la Sentencia C-399 de 2003 precitada, se consideró que a través de la cofinanciación:

*“...la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen”. Igualmente, esta Corporación ha señalado que el sistema de cofinanciación desarrolla, entre otros, el principio de concurrencia, el cual a su vez, “implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial”. (Sentencia C-201-98 M. P. Fabio Morón Díaz) (Sentencia C-1051 de 2001 M. P. Jaime Araújo Rentería. En dicha sentencia, La Corte declaró inexecutable la expresión “favorable” contenida en el artículo 12 de la Ley 53*

de 1989, el cual decía: “Artículo 12. Para la creación de los organismos de tránsito de nivel municipal se requerirá concepto previo favorable de las oficinas departamentales de planeación”).

En la Sentencia C-685 de 1996, M. P. Doctor Alejandro Martínez Caballero, La Corte declaró la inexecutable del artículo 59 de la Ley 224 de 1995, el cual autorizaba al Gobierno para que efectuara traslados presupuestales de algunos fondos de cofinanciación para atender los diferentes proyectos de inversión social regional. Para La Corte, dicho mecanismo violaba el principio de legalidad y especialización del gasto, pues permitía que el Gobierno modificara erogaciones de la ley de presupuesto, al transferir partidas de una entidad a otra, La Corte explicó que:

“El mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (C. P. artículo 1º). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (C. P. artículo 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que esta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo. Y en este caso es claro que la norma impugnada violó tales principios y reglas pues desconoció los principios de legalidad y especialización del gasto, al permitir que el gobierno efectúe, por medio del decreto de liquidación, traslados presupuestales entre gastos de inversión y fondos de cofinanciación”.

En este mismo sentido, en la Sentencia C-568 de 1998, M. P. Doctor Alfredo Beltrán Sierra, en la cual La Corte estudió la constitucionalidad de varias normas contenidas en la Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del año 1998, donde para efectuar este análisis, La Corte analizó los principios constitucionales que rigen la actividad presupuestal, donde de igual manera se pueden consultar también las Sentencias C-201 de 1998 M. P. Doctor Fabio Morón Díaz, La Corte precisó que:

“En relación con el mecanismo de cofinanciación de proyectos específicos de inversión, esta Corporación tiene por sentado que mediante él se “permite que existan transferencias financieras del Gobierno Central a las entidades territoriales que no sean obligatorias y automáticas -como lo son el situado fiscal o la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (C. P. artículos 356 y 357)- sino que puedan ser condicionadas por el Gobierno central, conforme a la Constitución y a la ley. De esa manera se pretende que la Nación pueda orientar la dinámica de la descentralización al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales, pues lo propio de la cofinanciación es que un

componente de la inversión es sufragado por la propia entidad territorial, que se encuentra así incentivada a no dilapidar los recursos. (...)”.

En conclusión, el artículo 2º cuestionado autoriza al Gobierno Nacional a incluir unas partidas presupuestales para aportar, en concurrencia con el Municipio de Albán, unos recursos dirigidos a cofinanciar las obras señaladas, en desarrollo del principio de concurrencia (artículo 288 de la C. P.) y respetando la jurisprudencia constitucional. Por lo tanto, no se desconoce el artículo 102 de la Ley 715 de 2001, ni se vulnera el artículo 151 superior. Por estas razones, La Corte encuentra que la primera objeción elevada por el Gobierno Nacional es infundada”.

Del anterior recuento se desprende que La Corte Constitucional ha establecido i) que no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a “autorizar” al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas; ii) que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la financiación de obras en las entidades territoriales, son compatibles con los mandatos de naturaleza orgánica sobre distribución de competencias y recursos contenidos en la Ley 715 de 2001 cuando se enmarcan dentro de las excepciones señaladas en el artículo 102 de dicha ley, a saber, cuando se trata de las “apropiaciones presupuestales para la ejecución a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”.

La presente iniciativa cumple con las disposiciones de la Constitución Política y se ajusta a la interpretación que ha hecho La Corte Constitucional, al igual que sigue los lineamientos dados en las Leyes 715 de 2001, 812 de 2003 y 819 de 2003.

Por todas estas razones, este municipio merece el reconocimiento del Gobierno Nacional en la conmemoración de su segundo centenario, concorra y sea solidaria en su celebración; para de esta manera sean atendidos los requerimientos y necesidades que presenta el municipio de Tello.

#### **6. Proposición**

Por las anteriores consideraciones, propongo a los honorables Miembros de la Comisión Cuarta Constitucional de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 160 de 2008 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Tello, en el departamento del Huila, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,  
Atentamente,

Ignacio Antonio Javela Murcia,  
Ponente.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 160 DE 2008 CAMARA**

*por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Tello, en el departamento del Huila, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Tello en el departamento del Huila, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación, a cumplirse el día 1° de marzo de 2009, y exalta la memoria de su fundador el señor Don Juan José Mesa, y del Coronel José María Tello Salas, Coronel de la guerra de la Independencia, fiel servidor del Mariscal Antonio José de Sucre y uno de los más brillantes personajes del Huila, de quien se tomó el nombre de Tello.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de interés público o social y de beneficio para la comunidad del municipio de Tello, en el departamento del Huila:

1. Construcción de la Nueva Sede Municipal del Centro de Salud, "E.S.E. Miguel Barreto López".
2. Construcción de la Nueva Planta Física del Colegio Nacionalizado "La Asunción".
3. Mantenimiento y ampliación de la Vía Tello - Centro Poblado San Andrés con adición en recebo y construcción de obras de arte - tramo 19 km.
4. Construcción de Viviendas de Interés Social en la Zona Urbana del municipio de Tello para beneficiar a doscientas (200) familias.
5. Construcción de redes de alcantarillado y planta de tratamiento de aguas residuales de la zona urbana del municipio de Tello.
6. Construcción de redes de alcantarillado y planta de tratamiento de aguas residuales del centro poblado San Andrés del municipio de Tello.
7. Construcción del Parque Temático, Malecón, Circunvalar y Plaza de Ferias, "Plan Parcial del Payandé".
8. Recuperación y mantenimiento de las vías terciarias (200 km).
9. Ampliación y cobertura del sistema de gaseoducto (casco urbano y centros poblados).
10. Electrificación, adecuación y mantenimiento del alumbrado público (1.500 luminarias).
11. Construcción, remodelación y adecuación de instituciones educativas del municipio de Tello.
12. Repavimentación de vías urbanas.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia pre-

supuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto y, en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

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

**CONTENIDO**

Gaceta número 718 - Jueves 16 de octubre de 2008	
CAMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Ponencia para primer debate en primera vuelta y Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 116 de 2008 Cámara, por el cual se adiciona con un nuevo inciso el artículo 356 de la Constitución Política .....	1
Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 001 de 2008 Cámara, por medio de la cual reglamenta la Actividad de Reforestación Comercial. ....	3
Informe de ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 009 de 2008 Cámara acumulado al Proyecto de ley número 048 de 2008 Senado, por la cual se dictan medidas relacionadas con el consumo de sustancias alucinógenas y bebidas alcohólicas se modifica la Ley 599 de 2000.....	8
Informe de ponencia y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley estatutaria número 066 de 2008 Cámara, por el cual se desarrolla el derecho a la igualdad y se dictan disposiciones para prevenir, erradicar y sancionar la discriminación.....	9
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 076 de 2008 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 50 años de la Diócesis de El Espinal y se declara Monumento Nacional a la catedral de El Espinal, en el departamento del Tolima .....	22
Informe de ponencia para primer debate en la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 138 de 2008 Cámara, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional. ....	23
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 138 de 2008 Cámara, por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un Proyecto de Reforma Constitucional. ....	28
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 138 de 2008 Cámara, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional. ....	29
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 160 de 2008 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Tello, en el departamento del Huila, con motivo de la celebración de los doscientos (200) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.....	34