

REPUBLICA DE COLOMBIA



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 - N° 780

Bogotá, D. C., martes 11 de noviembre de 2008

EDICION DE 28 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

SENADO DE LA REPUBLICA

ACTAS DE COMISION

COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

ACTA NUMERO 07 DE 2008

(septiembre 9)

Cuatrenio 2006-2010

Legislatura 2008-2009

Primer Período

Sesiones Ordinarias

En la ciudad de Bogotá, D. C., el nueve (9) de septiembre del dos mil ocho (2008), se reunieron en el Salón Guillermo León Valencia del Capitolio Nacional, previa citación, los miembros de la Comisión Primera del honorable Senado, con el fin de sesionar.

I

**Llamado a lista y verificación
del quórum**

La Presidencia indica a la Secretaría llamar a lista y contestaron los honorables Senadores:

Cáceres Leal Javier Enrique
Cifuentes Aranzazu Elsa Gladys
Cristo Bustos Juan Fernando
Enríquez Maya Eduardo
Parody D'Echeona Gina María
Rojas Jiménez Héctor Helí
Velasco Chávez Luis Fernando
Visbal Martelo Jorge Aníbal.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores:

Arrieta Buelvas Samuel
Benedetti Villaneda Armando
Cuéllar Bastidas Parmenio
García Valencia Jesús Ignacio
Gerlén Echeverría Roberto
Petro Urrego Gustavo
Valdivieso Sarmiento Alfonso
Vélez Uribe Juan Carlos.

Dejaron de asistir los honorables Senadores:

Andrade Serrano Hernán
Rodríguez Rodríguez Carlina
Salazar Cruz José Darío.

* * *

Los textos de las excusas son los siguientes:

Bogotá, D. C., 10 de septiembre de 2008

Doctor

Javier Cáceres Leal

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

E.S.D.

Respetado doctor Cáceres:

Me permito molestar su amable atención con el propósito de presentarle excusas por la no asistencia a la Sesión programada para el día de ayer, 9 de septiembre del año en curso, a las 10:00 a. m.

Desafortunadamente a esa misma hora tuve una cita médica con la doctora Claudia Slebi, Fonoaudióloga, que me impidió asistir como era mi deseo.

Con sentimientos de consideración y distinguido aprecio.

Cordialmente,

José Darío Salazar Cruz.

Senador de la República.

La Siguiente excusa hace parte del Acta número 04 con fecha 19 de agosto de 2008 presentada por el honorable Senador José Darío Salazar Cruz la cual se transcribe para su publicación:

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2008

Doctor

Javier Cáceres Leal

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

E.S.D.

Respetado doctor Cáceres:

Me permito hacerle entrega de la incapacidad, expedida por el doctor César Carriazo M.D. del Departamento de Refractiva y Segmento Ante-

rior del Centro Oftalmológico Carriazo de la ciudad de Barranquilla, para el Senador José Darío Salazar Cruz, desde el 13 de agosto de 2008 hasta el 27 del mismo mes y año.

Cordialmente,

Dionne Posso Sabogal.

Asistente del doctor José Darío Salazar Cruz

Anexa: Excusa médica la cual reposa en los archivos de la Comisión Primera del honorable Senado.

La Siguiente excusa hace parte del Acta número 03 con fecha 12 de agosto de 2008 presentada por el honorable Senador Hernán Andrade Serrano la cual se transcribe para su publicación:

Bogotá, D. C., agosto 12 de 2008

Doctor

Javier Enrique Cáceres Leal

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

Asunto: Presentación de excusa

Apreciado doctor Cáceres:

Conforme a lo establecido en el Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992), y para todos los efectos de procedimientos y de trámites respectivos a que haya lugar, en cuanto a la asistencia y el pago de salarios y de prestaciones sociales que me corresponden como Senador de la República (2006-2010), de manera atenta me permito presentarle excusa por la ausencia en la Sesión para discusión y votación del Proyecto de ley, programadas para el día 12 de agosto de 2008, a las 10:00 a. m., en consideración que tuve que asistir a una reunión con la Fundación Maranata en el Hotel Tequendama con la participación del señor Presidente de la República, Ministros y Comandantes.

Agradezco su acostumbrada colaboración.

Hernán Andrade Serrano.

Honorable Senador de la República

AUTORIZACION MESA DIRECTIVA DE LA COMISION PRIMERA DEL HONORABLE SENADO

Bogotá D.C., de 2008

Doctor

HERNAN ANDRADE SERRANO

Honorable Senador de la República

Bogotá

Muy Distinguido Senador:

Nos permitimos informarle que acorde a la Resolución número 54 del 3 de octubre de 2006, ha sido autorizada como excusa válida para la inasistencia a la sesión de la Comisión Primera del Senado celebrada el día 12 de agosto del año en curso, la presentada por usted para asistir a una reunión con la Fundación Maranata en el Hotel Tequendama con la participación del señor Presidente de la República, Ministros y Comandantes.

Atentamente,

El Presidente,

Javier Enrique Cáceres Leal.

El Vicepresidente,

Roberto Gerlén Echeverría.

El Secretario General,

Guillermo León Giraldo Gil.

Comisión Primera honorable Senado.

La Secretaría informa que se ha registrado Quórum Deliberatorio.

Siendo las 10:40 a. m., la Presidencia declara abierta la sesión e indica a la secretaría dar lectura al Orden del Día para la presente reunión.

II

Consideración y votación del Orden del Día

Por Secretaría se da lectura al orden del día.

ORDEN DEL DIA

9 de septiembre de 2008

Lugar: salón Guillermo Valencia- Capitolio Nacional

Hora: 10:00 a. m.

I

Llamado a lista y verificación del Quórum

II

Consideración y votación del Orden del Día

III

Consideración y votación del Acta número 06

IV

Citación e invitación a los señores Ministros del Despacho y Altos Funcionarios del Estado,

Proposición número 04

Cítese al Ministro de Defensa, Juan Manuel Santos e invítese al Alcalde Mayor de Bogotá, Samuel Moreno Rojas, en debate televisado, respondan al siguiente cuestionario:

Al señor Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

1. ¿Cuáles son las causas de la reactivación en Bogotá de la modalidad de homicidio a través de sicarios y los atentados terroristas con petardos y bombas incendiarias en buses?

2. ¿Cómo se está combatiendo el crimen organizado y la presencia de bandas emergentes en la Capital? ¿Está trabajando la Administración con la Policía Nacional, el DAS, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Fuerzas Militares para llevar a cabo estas acciones?

3. ¿Cuántos niños se encuentran vinculados a pandillas en Bogotá? ¿Qué planes y programas se están implementando para prevenir la vinculación de los niños y las niñas en estos grupos delincuenciales?

4. ¿Cuáles son las causas que estableció la Administración para que el homicidio se mantuviera prácticamente invariable durante el primer semestre de 2008? ¿Qué medidas se tomaron para bajar la tasa de homicidios en el segundo semestre de este año?

5. ¿Cuál es el impacto en la disminución de los delitos cometidos por adolescentes que ha tenido el toque de queda para menores en algunas localidades? ¿Considera la Administración que esta medida se debe generalizar en toda la ciudad?

6. ¿Qué medidas ha tomado la Administración para garantizar rutas seguras de los niños a los colegios distritales?

7. ¿Cuál es el impacto en la disminución de los delitos que tendrá la autorización para el cerramiento de parques y otros espacios públicos anunciado por la Administración Distrital?

8. ¿Cómo piensa articular la política de seguridad de la Alcaldía con la del Gobierno Nacional y en particular con el Ministerio de Defensa?

9. ¿Cuáles son los programas para tratar la delincuencia juvenil y luchar contra ella?

Al señor Ministro de Defensa:

1. ¿Cuáles son las políticas públicas de la cartera a su cargo para luchar contra la delincuencia en las grandes ciudades de Colombia?

2. ¿Cómo ha articulado el Ministerio de Defensa la política de Seguridad Democrática con la seguridad urbana?

3. En el caso de Bogotá, ¿qué programas de lucha contra la delincuencia está desarrollando el Ministerio de Defensa?

4. ¿Cómo piensa articular la actividad del Ministerio con la de la Alcaldía Mayor de Bogotá?

5. ¿Qué datos tiene sobre niños, niñas y adolescentes vinculados a la delincuencia urbana en Bogotá?

6. ¿Qué política tiene su despacho frente al fenómeno de la delincuencia juvenil?

Firmado honorables Senadores *Gina Parody* y *Héctor Helí Rojas Jiménez*

PROPOSICION ADITIVA NUMERO 5

Cítese al doctor Fabio Valencia Cossio Ministro del Interior y de Justicia para que informe a la Comisión respecto a las disposiciones presentadas en el proyecto de Código Nacional de Policía radicado en la Cámara de Representantes, relacionados con el tratamiento a los menores de edad, y muy especialmente con la propuesta de establecer el “Toque de Queda” para los menores de edad en todas las poblaciones del País.

Con respecto al Alcalde de Bogotá:

¿Cuál es el impacto del consumo de droga y alcohol en la violencia juvenil que se ha venido presentando en la ciudad?

¿A su criterio, la Fuerza Pública ha venido ejerciendo un buen control al consumo de drogas y alcohol entre los menores de edad de la ciudad?

¿Qué campañas se han venido realizando por parte del Distrito para controlar el consumo de drogas alucinógenas?

Firmado honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe*

V

Consideración y votación de proyectos para Primer Debate

1. **Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2008 de Senado,** por el cual se adiciona un artículo a la Constitución Política.

Autor: doctor *Juan Manuel Santos*, Ministro de Defensa Nacional.

Ponente: Primer Debate, honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe*.

Publicación Proyecto Original: *Gaceta* número 456 de 2008.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta* número 538 de 2008.

2. **Proyecto de ley 24 de 2008 Senado,** por la cual se modifica el artículo 315 del Código Civil, relativo a la emancipación Judicial.

Autora: honorable Senadora *Alexandra Moreno Piraquive*.

Ponente: Primer Debate, honorable Senador *Héctor Helí Rojas Jiménez*.

Publicación Proyecto Original: *Gaceta* número 465 de 2008.

Ponencia Primer Debate: *Gaceta* número 538 de 2008.

VI

Lo que propongan los honorable Senadores

VII

Negocios sustanciados por la Presidencia

El Presidente,

Javier Enrique Cáceres Leal.

El Vicepresidente,

Roberto Gerlén Echeverría.

El Secretario General,

Guillermo León Giraldo Gil.

La Presidencia abre la discusión del Orden del Día e informa que una vez se constituya quórum decisorio se someterá a votación.

Por Secretaría se da lectura al siguiente punto del orden del día:

III

Consideración y votación del Acta número 06

La Presidencia abre la discusión del Acta número 06 correspondiente a la sesión del día 27 de agosto de 2008 e informa que una vez se constituya quórum decisorio se someterá a votación.

Por Secretaría se da lectura al siguiente punto del orden del día:

IV

Citación e invitación a los señores Ministros del Despacho y Altos Funcionarios del Estado

La Secretaría informa que han sido radicadas excusas por parte del Ministro de Defensa, el Ministro del Interior y de Justicia quien delega al señor Viceministro de Justicia y el Alcalde Mayor de Bogotá quien delega a la doctora Clara López Obregón Secretaria de Gobierno.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez quien solicita se dé lectura a las excusas presentadas.

Por Secretaría se procede a dar lectura a las excusas radicadas:

Número 67388

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

Doctor

Guillermo León Giraldo Gil

Secretario General Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Apreciado Secretario:

De la manera más atenta y cordial me dirijo a usted, con el propósito de excusarme al debate de la Proposición número 04, presentada por los Senadores Gina Parody y Héctor Helí Rojas Jiménez, que se realizará el próximo martes 9 de septiembre a partir de las 10:00 horas. Me es imposible atender su amable citación por encontrarme atendiendo compromisos propios de mi cargo, los cuales había programado con anterioridad.

Agradezco el interés y la iniciativa de los señores Congresistas, para que temas de tanta importancia para el país sean tratados con el Gobierno Nacional.

Sin otro particular.

Cordialmente,

Juan Manuel Santos C.
Ministro de Defensa Nacional

2214200

Bogotá, D. C.

Doctor

Guillermo León Giraldo Gil

Secretario General Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68 Capitolio Nacional

Ciudad

Asunto: Invitación Debate, Proposiciones 004 y 005 de 2008. Tema: Seguridad en Bogotá Radicaciones números 1-2008-63930 y 3-2008-27693.

Respetado doctor Giraldo:

Con especial interés he recibido la comunicación del asunto, mediante la cual se me invita, el próximo martes 9 de septiembre de 2008, a la sesión de la honorable Comisión Primera del Senado de la República, con el objeto de debatir las proposiciones arriba citadas, relativas a la seguridad en Bogotá, D. C.

Al respecto, este Despacho encuentra necesario informarle a la Corporación que, dentro de sus prioridades se encuentra la seguridad en la Capital de la República. Es por ello que, hemos realizado diferentes Consejos de Seguridad con una mayor periodicidad, coincidiendo la programación del próximo de estos con la fecha y hora del debate al que se me invita.

La realización de estos Consejos de Seguridad es fundamental para el Gobierno Distrital, toda vez que permiten diseñar instrumentos estratégicos para contrarrestar las problemáticas que se presenten y contribuir al mejoramiento de la convivencia entre los ciudadanos.

En vista de lo anterior y comprendiendo la importancia de este debate para el Congreso, he solicitado a la Secretaría Distrital de Gobierno, doctora Clara Eugenia López Obregón, que asista en representación de la Administración Distrital, permaneciendo este Despacho atento de la evolución y conclusiones del mismo.

Cordialmente,

Samuel Moreno Rojas.
Alcalde Mayor.

* * *

Bogotá, D. C., 4 de septiembre de 2008

Doctor

Guillermo León Giraldo Gil

Secretario General

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Bogotá, D. C.

Asunto: Presentación de excusa

Respetado doctor Giraldo:

Con fundamento en su comunicación, relacionada con la citación para el día nueve (9) de septiembre de 2008, a esta célula legislativa, con el objeto de atender las inquietudes de la Proposición relacionada con “las disposiciones presentadas en el proyecto de Código Nacional de Policía radicado en la Cámara de Representantes, relacionadas con el tratamiento a los menores de edad”, respetuosamente, presento excusas a esa honorable Comisión, en razón a la existencia de compromisos adquiridos con anterioridad, circunstancia que me impiden hacerlo.

Sin embargo, para el efecto he delegado al doctor Gilberto Orozco Orozco Viceministro de Justicia, para que participe en la sesión y abuelven las inquietudes que presentaren los honorables representantes.

Ruego a su señoría dar aceptación a mi excusa y hacerla extensiva a los demás miembros de la Comisión.

Cordialmente,

Fabio Valencia Cossio.

Ministro del Interior y de Justicia.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Señor Presidente, señoras y señores Senadores. Yo quiero ocuparme particularmente del tema del Ministro. Me parece que el Ministro debería contarnos cuáles son esos compromisos tan importantes adquiridos con anterioridad, que le hacen relegar este debate a un segundo plano, ese es un Ministro que está eludiendo el control político señor Presidente.

Yo no le voy a pedir que me cuente que estará haciendo a estas horas, pero un Ministro al que se le cae un General de la Policía en Medellín, por conversaciones con don Mario, un Ministro al que se le cae el Comandante de la Policía del Valle por cosas que todavía no sabemos bien, pero que parecen oscuras desde un primer momento, un Ministro que se va con el Presidente, a ver, ayer en Cúcuta cómo resurge todo ese aparato de muerte y de guerra y de apropiación del territorio y de las personas, es un Ministro que no debería eludir estos temas, podríamos seguir por cada una de nuestras ciudades y encontrar que el cuento de la seguridad democrática no se armoniza definitivamente con la seguridad ciudadana.

Ahí el Ministro está eludiendo señores Senadores, el debate político, el control político, yo lo que les voy a pedir a ustedes sin profundizar más en este tema, es que lo volvamos a citar, que la comisión nos ayude sí con una flexibilización de tiempo para cuando los funcionarios puedan, vengan y nos contesten el cuestionario y debatan con nosotros estos temas, lo más grave que tiene Colombia hoy es el tema de la seguridad ciudadana.

En el caso del Alcalde de Bogotá, a pues el no es citado, el es invitado, si el Ministro no viene seguramente vamos a promover una moción de censura por no asistir a las citaciones del Congreso, pero al Alcalde no lo podemos citar, ni investigar, ni mucho menos, al Alcalde lo podemos controlar pero el Alcalde también está eludiendo el control político y ahí doctor Cáceres usted que en mal momento fue allá

del Polo Democrático, miren como actúa el Polo Democrático cuando se trata de hacer el control político por parte de ellos, descuartizan al funcionario que no venga, cuando el debate es con los representantes del Polo, entonces no vienen, se pasan por la faja nuestras citaciones, ahí hay un tema que yo quiero profundizar cuando los amigos del Polo estén presentes, para no hablar a sus espaldas, diría alguien, entonces yo quiero también señores Senadores, junto con la doctora Gina, insistir en que el alcalde venga.

Lo que está pasando en Bogotá doctora Elsa Gladys, usted que maneja estos temas, es terrible, en Bogotá están matando a todos los muchachos que no se dejan reclutar.

En Bogotá hay cinco bloques de las autodefensas que se rearmaron y que están extorsionando y que están secuestrando, no es solo el bloque capital, son cuatro bloques más de las autodefensas, que se han apoderado no solo de Ciudad Bolívar, de Kennedy, de los Mártires, de San Cristóbal, de Usaquén, de Suba, de otras localidades de la capital.

Y señor Presidente, a parte del tema paramilitar, estamos viendo en Bogotá un tema que queríamos hablar con el Alcalde, saben señores Senadores, según datos de la Secretaría de Gobierno para que no digan que son míos, ¿cuántos pandilleros hay en Bogotá?, veinte mil muchachos menores de veintidós años, en 1.630 pandillas y el dato está ahí en la respuesta que nos mandó la Secretaría de Gobierno, veinte mil pandilleros en Bogotá, eso es demasiada gente fuera de la legalidad, fuera del control, fuera de la seguridad, ese es un tema que debemos abocar con urgencia, pero como les decía lo más grave es que viendo las cifras de criminalística, de la policía, de medicina legal o de la propia alcaldía, en los delitos de impacto como el secuestro, la extorsión, el hurto a vehículos, no solo la mayoría de los autores son jóvenes, sino la mayoría de los jóvenes también son víctimas en esos delitos.

Yo lamento profundamente que el alcalde de Bogotá eluda estos debates, lamento que no quiera que en el Congreso se debatan estos temas. El Ministro de Defensa ya había hablado.

Yo lo que creo, para que repetimos, yo diría que como se volvieron los dos nuevos mejores amigos, pues se pusieron de acuerdo para eludir el control político, entonces para no profundizar, yo quiero señor Presidente, solicitar la solidaridad de la comisión primera a efecto de que el control político no se soslaye de esta manera y que nos respalden con la Senadora Gina en la idea de una proposición que hemos redactado y que ella va a presentar.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Tiene la palabra la Senadora citante y posteriormente el Senador Velasco.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la citante honorable Senadora Gina Parody D'Echeona:

Señor Presidente. Como señalaba ya el Senador Héctor Helí, pues es lamentable que la oposición que día a día mes a mes y año tras año, ha realizado debates de control político, cuando toca hacer un debate, un diálogo, una invitación a esa posición en cabeza del alcalde Samuel Moreno, pues decía no venir, va a tocar recordarle al Alcalde Samuel que ese absolutismo autocrático que venía del derecho divino, en donde era un rey, una ley y una fe. Ya no existe, hace rato que los reyes dejaron de pasar y tienen hoy que cualquier gobernante rendir cuentas.

Entonces señor Presidente, hemos y le queremos solicitar a usted nos permita leer una invitación al Alcalde, para la comisión en reemplazo de la de hoy, y al Ministro de Defensa Juan Manuel Santos.

Proposición Número 11

Invítese al señor Alcalde Mayor de Bogotá, doctor Samuel Moreno Rojas, para que en la fecha, la hora y el día lunes, martes, miércoles, jueves, viernes, sábado o domingo que conforme a su agenda estime conveniente dentro del presente periodo legislativo, en debate televisado, se sirva asistir a esta comisión, para responder el cuestionario aprobado en la Proposición número 04 de esta célula legislativa.

Para los mismos efectos, igualmente cítese al señor Ministro de la Defensa Juan Manuel Santos, para que concurra a la misma sesión.

Firmada honorables Senadores, *Gina Parody D'Echeona, Héctor Helí Rojas Jiménez.*

Esa sería entonces la invitación al Alcalde, para cuando el pueda Presidente, pero es muy importante que los ciudadanos conozcamos de qué se trata la seguridad en la Bogotá positiva.

Porque hoy lo que tenemos en Bogotá es estigmatización de niños y adolescentes con el toque de queda, un déficit de cinco mil policías que le queremos preguntar cómo podemos hacer Congreso y Alcaldía para superar ese déficit y un reclutamiento diario y permanente de los núcleos de las Farc y del reciclaje del bloque capital que está en la ciudad.

La Secretaría informa que se ha constituido Quórum Decisorio.

La Presidencia dispone entrar a decidir sobre los asuntos pendientes:

II

Consideración y votación del Orden del Día

La Presidencia cierra la discusión del Orden del Día y sometido a votación es aprobado por unanimidad.

III

Consideración y votación del Acta número 06

La Presidencia cierra la discusión del Acta número 06 y sometida a votación es aprobada por unanimidad.

La Presidencia abre la discusión de la Proposición número 11 y concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Fernando Velasco Chávez:

Muchas gracias Presidente. Cuando uno interviene en el Congreso, uno tiene que hacer un ejercicio de pedagogía ciudadana, pedagogía democrática y la gente tiende a no entender los temas de los debates políticos, creen que uno cita a un funcionario para destruirlo, No.

El tema de la seguridad ciudadana es un tema que nos está golpeando a todos doctor Visbal y yo tengo claro que el espíritu de mis compañeros y de la comisión primera cuando citan a este debate, no es para ver qué tan mal hacen quedar al Ministro o al Alcalde, sino todo lo contrario, comenzar a decirle, mire, analicemos unos problemas estructurales que hay en el tema de seguridad ciudadana, en los últimos años en el país por ejemplo, hemos tenido una policía con perfil antisubversiva, antiguerrillera y entonces esa policía no está respondiendo a las demandas de nueva seguridad que piden las gentes que están viviendo ya no tanto en los sectores rurales, sino en los sectores urbanos, entonces ahí comenzamos a hablar del debate, desde hasta que punto y lo digo como Alcalde que fui, hasta qué punto un Alcalde es realmente responsable de la seguridad en su ciudad, cuando no tiene el control de la policía.

Entonces abrir estos debates para pensar cómo tenemos que y me perdonan si utilizo una tautología, repensar la organización institucional para brindarle seguridad a los ciudadanos, precisamente de las urbes, porque hoy que tenemos doctora Gina corrija, más de cien ciudades de más de cincuenta mil habitantes, es que ahí está viviendo el 70% de Colombia, el 80% de Colombia.

Entonces uno ya comienza a decir, entonces que tiene qué ver la seguridad con educación, que ahí ya tiene un mayor manejo el alcalde, entonces esos debates son necesarios, por eso me parece que no está bien que se eludan estos debates. Yo entiendo el ánimo de la proposición, el jalón de orejas implícito que trae la proposición de la comisión primera y claro que vamos a respaldar a los compañeros, aunque también puede ser una lectura de cómo se ha desequilibrado el poder en Colombia, en donde óigase bien, en el fondo lo que está diciendo esa proposición es que la Comisión Primera del Senado de la República, le pide respetuosamente al señor Ministro y al señor Alcalde que si nos abre un segundo en su agenda para venir a hablar con los ciudadanos de Colombia.

O sea en medio de todo allí va un mensaje bastante complicado. Yo más bien le diría Presidente facultemos al Presidente para que se sienta con el Alcalde y con el Ministro. Listo. Entendemos que los martes pueden tener unos consejos de seguridad ya definidos y todo eso. Entonces

definamos miércoles, un jueves, pero definémoslo con la comisión y hagamos este debate que no es ni para destruir Ministros, ni mucho menos para molestar al Alcalde de Bogotá.

Termino diciendo, miren lo que fue ese desencuentro entre el señor Alcalde y el General que tiene bajo su responsabilidad el tema de la seguridad en Bogotá. Yo veía ese pobre General y decía: pobre tipo, ¿Qué hace?, supuestamente su jefe constitucional en los temas de seguridad es el Alcalde de Bogotá, pero el que lo asciende o no lo asciende, el que lo traslada, el que le dice qué tiene que hacer es el Ministro de Defensa, ¿a quién le hace caso?, ¿Cómo podemos empoderar un poco más a los Alcaldes para que ayuden a decidir, ayuden a evaluar la función de que le tienen bajo su cargo temas de seguridad ciudadana?, pero que también en los municipios comiencen a entender que hay que meterse la mano al bolsillo para ayudar en los temas de seguridad, porque ese es un servicio público, eso lo podemos hablar aquí, de manera que obviamente tienen la solidaridad los compañeros y algo de la experiencia poca o mucha que nosotros hayamos podido tener en temas de seguridad, se va a expresar aquí no para desbaratar a un funcionario, sino para que el a través del Congreso que tiene que ser correa de transmisión, con los partidos de las inquietudes de los ciudadanos, de las visiones de los ciudadanos sobre temas de seguridad, nos puedan escuchar y puedan decirnos realmente si están trabajando coordinadamente en un tema que es muy grave en el país que es la seguridad de los ciudadanos.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Fernando Cristo Bustos:

Presidente. A mí me parece que el Alcalde de Bogotá sí debería reflexionar sobre este tema de las citaciones al Congreso. Y seguramente él que transitó por estos pasillos durante más de quince años, sabe que tendrá aquí todo el escenario y todo el espacio para discutir no solamente con los citantes de este debate, sino con el Congreso en general estos problemas de seguridad. Pero también debemos reflexionar sobre si el Congreso de la República en su conjunto no quienes están citando al debate se están excediendo en cuanto a las citaciones al Alcalde de Bogotá, porque finalmente quien ejerce el control político al Alcalde es el Concejo de Bogotá.

Quien administra con el Alcalde es el Consejo de Bogotá. Y entonces el Alcalde lo cita la Comisión Primera de la Cámara, lo cita la Plenaria de la Cámara, la siguiente Semana la Comisión Primera del Senado.

Yo lo que quisiera es proponer que se pudiera conversar con tanto la Cámara como el Senado para definir un DIA un gran debate en el Congreso de la República sobre este tema de la seguridad con el Gobierno Nacional.

El tema no es de poca monta, el tema tiene una trascendencia muy grande y yo comparto con Luis Fernando Velasco sus apreciaciones. Mire que estamos asistiendo ya, el tema puede ir mucho más allá doctor Héctor Helí, estamos asistiendo ya a unas situaciones de inseguridad ciudadana, seguridad urbana en Medellín, en Cali, en Cúcuta, en Bogotá, ¿Será que es culpa del Alcalde de Bogotá?, o será que la política de seguridad democrática que nosotros aplaudimos y respaldamos y creemos que ha sido positiva para el país, debe entrar en una nueva fase doctor Visbal, usted que ha sido un defensor acérrimo en una política, en una nueva fase que empiece a tener en cuenta seriamente como estado central el tema de la seguridad ciudadana en las grandes ciudades y no solamente el tema de perseguir a los capos de las Farc o a los capos del ELN, o a los capos incluso de las bandas paramilitares que un quedan en el país.

A mí me parece que reducir el tema simplemente al Alcalde de Bogotá, que claro, ese será el debate, yo no estoy diciendo que los citantes estén señalando, de hecho es muy positivo y conveniente que la citación no solamente sea el Alcalde, sino al Ministro de la Defensa, es de pronto omitir que en este tema de la seguridad en las grandes capitales del país, no solamente en Bogotá, estamos asistiendo a un recrudecimiento de los niveles de homicidios de inseguridad personal. ¿Cuáles son las causas?, no venimos preparados al debate, sería bueno escuchar al Ministro de Defensa y también a los Alcaldes de esas ciudades a veces cometemos la equivocación de sembrar todos los problemas de esos

temas, solo aquí en la capital cuando hay habitantes de otras ciudades del país que están sufriendo, exactamente, Héctor Helí, exactamente, Gina, los mismos problemas de pandillas, de bandas emergentes, de inseguridad.

Mire, el Presidente estuvo ayer en Cúcuta, Gina, y mando a capturar a un narcotraficante o a un presunto narcotraficante para ser precisos, en la ciudad de Cúcuta que hasta donde tengo entendido no está judicializado, o tiene orden de captura y supuestamente hay rumores desde hace varios años, de bandas distintas de narcotraficantes en Cúcuta, hoy es la ciudad con mayor número de homicidios en promedio en toda Colombia, superior a Cali, superior a Bogotá, superior a Medellín.

Entonces a mí me parece que ese tema seguramente va a entrar en un debate muy grande de hasta dónde la política de seguridad democrática ha sido efectiva, que lo ha sido, en cuanto a arrinconar a la subversión, específicamente a las Farc, en cuanto a debilitarla, en cuanto a aislarla, pero eso que está muy bien y que hay que continuar no está solucionando el problema de seguridad del ciudadano del común en las grandes ciudades del país.

Mi propuesta es con toda consideración y obviamente vamos a apoyar y a votar la proposición, señor Presidente, es, si no sería posible con el Presidente de la Cámara, con el Presidente del Senado, con el Presidente de la Comisión Primera de la Cámara, hacer un solo gran debate sobre este tema de la seguridad en Bogotá y que de pronto ese debate pudiera tener un espacio para la seguridad ciudadana en las ocho o diez capitales o ciudad Cartagena también, Bucaramanga también, Pereira, en las diez grandes conglomerados urbanos del país que están padeciendo seriamente estos problemas de la inseguridad urbana.

Sé que el debate no era ni es para señalar al Alcalde como responsable de los problemas de seguridad y seguramente se iba a escuchar también al Ministro de la Defensa, pero a mí me parece, como simple reflexión, que valdría la pena después de estos seis años de la política de seguridad democrática hacer una reflexión, hacia donde deben ir las prioridades y las estrategias de seguridad del país en los próximos años en lo que tiene que ver con los habitantes urbanos con la gente que vive en las grandes ciudades de Colombia.

Qué cambios se tienen que hacer en la Fuerza Pública, qué prioridades se tienen que hacer en materia presupuestal, cómo se deben coordinar las autoridades regionales y locales con el Gobierno Nacional en esa materia, porque finalmente las operaciones antisubversivas las hace el ejército, las hace la policía desde Bogotá y les llega a los grandes capos, desarticula, pero el tema de la seguridad del día a día en las ciudades, sí tiene que contar mucho con las autoridades locales y regionales y es un debate que bien vale la pena hacer, pero no que el alcalde venga todas las semanas al Congreso de la República a echar un cuento o que estemos en este círculo vicioso que el alcalde se le excusa a todas las comisiones y a las plenarias, sino que podamos acordar con el alcalde como lo dice Gina, el día, la hora tal, pero para hacer un gran debate en la seguridad de todo el Congreso de la República. Muchas gracias Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu:

Gracias Presidente honorable Senadores. A mí me parece que sí es competencia del Senado de la República abocar un debate nacional sobre la seguridad en Bogotá.

Así como se dice que en Bogotá se concentran tantas cosas que aquí todo el mundo tiene que tributar de una u otra forma, también tenemos el derecho todos los congresistas de todas las regiones, mirar qué está pasando con Bogotá en el tema de seguridad, por eso necesariamente se repite en cada una de nuestras regiones.

Y en el tema de seguridad democrática, me parece a mí muy importante que se entren a convocar todas las autoridades locales, de todos los entes territoriales, de todos los departamentos y municipios, porque los alcaldes y los gobernadores cada día piden más autonomía y la tienen de hecho ejecutando los recursos de las transferencias, pero en el momento de enfrentar responsabilidades le sacan el cuerpo.

Cuando al Estado colombiano le piden cuentas sobre cómo ha avanzado el tema contra la pobreza, cómo ha avanzado y evolucionado hoy a propósito en el día de los derechos humanos, cómo hemos mejorado nosotros en los derechos humanos, es el Estado central el que tiene que idearle la cara a la OEA o a la ONU, pero quienes ejecutan los recursos de las transferencias son los alcaldes y los municipios y los departamentos, me parece a mí que hay que entrar definitivamente a mirar las competencias de la corresponsabilidad y de lo que tenemos que exigir, bienvenida la descentralización, pero también la responsabilidad que tienen los alcaldes y los gobernadores y mucho más en el tema de la seguridad.

Yo quiero insistir, si ustedes miran los concejos de seguridad que se hacen en las alcaldías y gobernaciones, los presiden segundos o terceros funcionarios, difícilmente ven ustedes un alcalde o un gobernador al frente de un consejo de seguridad y eso queda como resultado que el Coronel también manda al segundo o al tercero.

Y que el Procurador también manda al segundo y al tercero y lo mismo el Defensor del Pueblo, no se le está dando el verdadero nivel a todas las denuncias y a la problemática de seguridad, porque los mandatarios locales no le están dando esa importancia y mucho menos están invirtiendo en la localidad, lo que tienen que invertir.

Entonces no podemos nosotros poner en entre dicho los resultados de la seguridad democrática que está funcionando, no lo podemos poner en entredicho por el hecho de que los alcaldes y gobernadores mandan a segundo o tercera importancia el tema de seguridad, es entonces de prioridad atención para nosotros adelantar este debate nacional y ojalá vengan...

Si en sus planes de desarrollo y en sus prioridades de política locales sí está el enfrentar el problema de seguridad, a diario estamos viendo esta problemática, a todos de alguna manera nos está aquejando el tema de la seguridad ciudadana, de la seguridad permanente, entonces así como se están exigiendo posibilidades y evolución en la descentralización y en la autonomía para las localidades, así mismo hay que exigirles a ellos más corresponsabilidad.

De tal manera Gina y Héctor Helí, bienvenida esta proposición, me parece a mí que eso hay que ponerle fechas, me parece que ustedes dos debieran de ir donde el Alcalde de Bogotá, ustedes mismos como delegados de la comisión primera y que traigan definitivamente esa fecha, para que esto no lo sigamos dilatando, porque al paso que vamos Presidente, todos los debates se van a seguir dilatando porque se pone en entredicho cuál es la competencia de la comisión primera y del mismo Senado.

Presidente y un breve comentario en el tema de la Reforma a la Justicia, usted sabe que hace tres o cuatro semanas hemos estado manifestando públicamente nuestra preocupación porque el Proyecto de ley que hay radicado sobre la Reforma a la Justicia no trae las soluciones verdaderas para combatir la impunidad o para descongestionar los juzgados.

La semana pasada el mismo Presidente de la República nos dijo que frente a esa preocupación consulten a los Magistrados, a los jueces, pregúntenle a los abogados a los dolientes de la Rama qué propuestas tienen y me he puesto en esa tarea Presidente.

A mí me parece que es muy importante que esas Audiencias Públicas que usted nos anunció, vayan teniendo fechas, que los concejos de la judicatura a nivel seccional vayan preparando sus agendas, vayan preparando sus ponencias, porque yo me he llevado una sorpresa, le he preguntado a varios abogados, a varios jueces, a varios Magistrados, ¿Cuál es la propuesta que ustedes tienen para descongestionar la justicia?, ¿Cuáles son las propuestas que tienen para que combatamos la impunidad? yo ya estoy por creer que el Ministro del Interior tiene razón que ahí radica toda la solución a la Reforma a la Justicia y eso es preocupante.

Aprovechemos ahora este momento tan coyuntural que hay paro en la justicia para que los jueces y magistrados revisen sus documentos en las escuelas de derecho en las diferentes universidades, revisen las propuestas que hay y no nos vengan a decir los últimos días o la última semana que la Comisión Primera o el Congreso legisla a espaldas de la

Rama porque queremos ratificar, somos dolientes de la justicia de este país, queremos que la Rama de la Justicia sea escuchada, pero también necesitamos que con anterioridad nos vayan diciendo cuáles son sus propuestas reales para que en unos artículos muy concretos podamos introducir en esta reforma algo que nos permita de verdad decirle al país que sí va a haber reforma a la justicia, que va haber descongestión y que sí se va a luchar contra la impunidad.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Gina Parody D'Echeona:

Presidente, yo le quisiera solicitar a la Comisión que aprobara la proposición que hicimos el Senador Héctor Helí y yo conforme lo hicimos, porque es una solicitud abierta, cuando pueda el Alcalde que venga, él se excusó hoy señalando que tenía un concejo de seguridad. Yo me imagino que no es una excusa inventada a última hora, aunque el DIA de la Cámara el miércoles, que tenía la Cámara, también dijo que había otro concejo de seguridad, pero no importa, yo parto de la buena fe del Alcalde de Bogotá, que tenía ese concejo.

No podemos aquí juntar todos los debates, debate que tiene la Cámara de Representantes este es un debate que le cuestiona filosóficamente la política de seguridad al alcalde, si es una política preventiva, si es una política punitiva, ya el alcalde a través de su secretaría contestó allá que era una política integral.

El debate o la invitación más bien que nosotros le hicimos acá señor Presidente, era por ejemplo para los siguientes temas: le enumero uno. Le menciono uno más bien. El déficit de policía en Bogotá. La Policía Metropolitana de Bogotá ha señalado que tenemos un déficit de cinco mil policías y ahí veo yo al alcalde todos los fines de semana diciendo que están teniendo que doblar el turno, que no dan abasto y que necesita más policías.

¿Que queríamos hacer hoy?, ¿cómo nos ponemos de acuerdo el Congreso de la República que aprueba el Presupuesto y el Alcalde de Bogotá que necesita más policías para sacar adelante y para que no sigamos en este déficit de policías?

Esos eran los puntos de nuestro debate, entonces no podemos juntar todos los debates, ahora. ¿Quién es el Alcalde de Bogotá?, el Alcalde de Bogotá es el segundo cargo en importancia en todo el país. Y los Congresos en todo el mundo tienen dos denominadores comunes, hacer leyes y realizar control político. Entonces no podemos hacer una exclusión diciendo, no, es que aquí al Alcalde que es el segundo cargo en importancia, no se le puede invitar o hay que invitarlo solo una vez al año.

El problema de seguridad en Bogotá es grave y el precedente que sienta el Alcalde en esta comisión es grave para el, porque entonces queda como un político inspirado más bien por el derecho divino que no le gusta rendir cuentas porque es una ley, una sola fe, un rey.

Le hace daño a la ciudad, porque para eso los ciudadanos no han entendido qué es la Bogotá positiva en seguridad. El toque de queda en las localidades más pobres. Eso es la Bogotá positiva, no hemos entendido de qué se trata porque no ha habido deliberación sobre lo mismo y es grave para la democracia, porque la democracia es eso, deliberación.

Eso es una sustancia de la democracia, entonces señor Presidente, la invitación no dice nada distinto, la proposición que hemos sometido a la consideración de la comisión, que el Alcalde venga cuando pueda, lunes, martes, miércoles, jueves, viernes, sábado o domingo, de día o de noche, cuando su agenda se lo permita, porque no creo que lunes, martes, miércoles, jueves, viernes, sábado, domingo 24 horas este en el Consejo de Seguridad. Esa es toda la solicitud. Cuando él pueda que venga y hablemos.

La Presidencia cierra la discusión de la proposición número 11 y sometida a votación es aprobada por unanimidad.

La Presidencia interviene para un punto de Orden:

Antes de darle la palabra al doctor Petro, yo quiero informarle a la comisión que el doctor Samuel Moreno Rojas ha estado muy interesado en asistir al debate de la Comisión Primera, de pronto faltó un poco de comunicación entre el suscrito con él, para que la fecha del debate no lo

cogiera de sorpresa, pero ha reiterado a través de llamadas telefónicas en el día de ayer y en el día de hoy, que está dispuesto a venir a la comisión, vamos a buscar, que el señor alcalde venga lo más pronto posible y lo mismo vamos a hacer con el señor Ministro de Defensa. Entonces quería dejar esa constancia allí.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Gustavo Petro Urrego:

Gracias señor Presidente. Claro que usted como cofundador del mismo partido, con Samuel Moreno, pues podrá muy eficazmente hacer que se pueda realizar el debate. Que tiene dos aristas indudablemente.

La repetición de este debate que ya se hizo en la Cámara de Representantes y la construcción de una matriz de opinión permanentemente alrededor de un problema de seguridad en Bogotá, que yo no voy a desconocer, tiene una implicación y es que obviamente la ciudad la maneja la izquierda o aparentemente la izquierda democrática de Colombia.

Y se puede mirar el debate de dos maneras. Como el intento de mostrar que hay una ineficacia de la izquierda democrática por garantizar seguridad, cosa que sería articulable al intento de la derecha de hacerse aparecer ante la opinión pública como la única constructora de seguridad en Colombia, seguridad que apellidan democrática, obviamente eso tendría unas repercusiones de tipo político indudables.

Yo nunca me he opuesto a que esos debates se hagan, yo he estado a uno y otro lado, así que Héctor Helí, por eso nunca salí a decir que no se hiciera o cosas por el estilo, pero tiene otra arista digamos importantísima y es que puede permitir también una discusión sobre cómo debe ser una política de seguridad hecha por la izquierda democrática en un país como Colombia.

Dado que la izquierda ha abandonado o quizás nunca ha construido una política sobre el tema de la seguridad, la ha deslizado bajo el tema de la paz, que no es necesariamente lo mismo. Pues es una oportunidad para una idea que he venido sosteniendo, una tesis que he venido sosteniendo que es la necesidad de construir una política de seguridad desde la democracia.

Pero Presidente, yo quería anunciarle señor Presidente, yo quería anunciarle y espero a que usted me ayude, aún tengo la duda de hacerlo en la comisión o en la plenaria, porque tengo la idea de hacer un debate sobre seguridad en una ciudad y sobre cómo han impactado durante seis años ciertas políticas de seguridad y de construcción de dicha seguridad de que el Gobierno Nacional en una ciudad específica, a ver si ha funcionado o no ha funcionado, qué efectos ha dejado y me he puesto a mirar ciudades tipo, para hacer un debate sobre ellas y he encontrado que la ciudad sobre la cual se debería hacer un debate que nos mostrara la realidad de la seguridad en Colombia, es la ciudad de Medellín.

Me parece que la ciudad de Medellín arroja unos resultados que bien deberían ser tipificados en un debate nacional. Ni más ni menos señor Presidente, las fuerzas militares no nos dejan aquí un debate democrático, espero que no sea sintomática esa aparición, menos mal es una señora, o sea que no es sintomático.

Pero la ciudad de Medellín hoy en mi opinión está observando un proceso de avance de poderes mafiosos, de control a barrio tras barrio, negocio tras negocio, sector productivo tras sector productivo, sectores de la institucionalidad y del Estado colombiano.

El índice de homicidios se ha disparado aunque la policía en un mal fenómeno que además es de escala nacional, intentó disminuir las cifras artificialmente ocultando delitos, señor Caballero Director del DANE, expulsado del DANE, o hecho a renunciar del DANE hace varios años, en el primer Gobierno del Presidente Uribe logró unas estadísticas a través de la encuesta de calidad de vida en donde se demostraban unos hechos protuberantes, uno. Que la ciudad con mayor extorsión generalizada en Colombia es Medellín. De y Paradójicamente que la extorsión no se realizaba sobre estratos ricos, sino sobre estratos pobres, lo que concluía la investigación del doctor Caballero en el DANE, era que en Medellín habían organizaciones sofisticadas que lograban la exacción de recursos económicos de los sectores más pobres de Medellín en forma generalizada en toda la ciudad.

Parece ser que este fenómeno en lugar de extinguirse se ha profundizado y ahora que hemos logrado entender que la Fiscalía de la ciudad de Medellín estaba entregada y subordinada al paramilitarismo y a los sectores narcotraficantes más salvajes de Colombia, a través del hermano del Ministro del Interior, pues me parece que el debate es absolutamente pertinente.

Uno de los efectos del incremento de los poderes mafiosos en la ciudad de Medellín y el control progresivo de sus sectores comerciales y productivos por parte de la mafia y de sus sectores políticos, es el hecho de que se ha construido un anillo de impunidad en la misma ciudad de Medellín, que tuvo como protagonista central la Seccional de Fiscalía de la Ciudad.

Así señor Presidente que el debate sobre la seguridad de Medellín, que podríamos contrastarlo y sería un excelente ejercicio, por el debate que he propuesto sobre la seguridad en Bogotá, sin que vayamos a caer en una diferenciación regionalista o cosas por el estilo, más sobre modelos de seguridad o ausencia de modelos de seguridad, me parece absolutamente pertinente y así que les pido su ayuda, para que este debate sea organizado en la Plenaria de la Cámara, a donde citaremos al Ministro de Defensa, aunque este debería ser un debate con el Ministro del Interior y en donde invitaremos al Alcalde de Medellín, pero independientemente de que vaya el alcalde o no vaya cosa que es de su algar, me parece que es profundamente un debate del Orden Nacional en tanto son las políticas nacionales para bien o para mal las que han incidido en la falta de seguridad para toda la ciudadanía en la ciudad de Medellín. Gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe:

Gracias señor Presidente. Entiendo que la comisión ha aprobado el aplazamiento de la discusión o el debate que estaba planteado para el día de hoy según una proposición presentada por la Senadora Gina Parody.

Yo quisiera que se incluyera también en esa citación, ese aplazamiento la proposición aditiva número 5 que yo había presentado, en la cual se citaba al Ministro del Interior y también se le hacían unas preguntas al Alcalde de Bogotá, relacionados en el caso Ministro, era la propuesta que se había hecho por parte del propio Ministerio, en el Proyecto de Código de Policía, que está haciendo curso en la Cámara de Representantes en la cual se establecía o se trae una disposición en la cual se establece el toque de queda para los menores de edad.

Entonces yo quería que nos contara un poco al respecto y entiendo que estos días fue presentado un Proyecto de ley por parte del Senador Jorge Enrique Vélez de Cambio Radical en ese sentido y obviamente es un Proyecto de ley que con seguridad pues llegará a esta comisión, porque es a quien le corresponde conocer de esos asuntos.

Y también pues el Alcalde de Bogotá yo le había hecho unas preguntas para complementar este debate, donde pues yo le quería o le estaba preguntando que cuál era el impacto que estaba generando el consumo de droga entre los menores de edad en la criminalidad de la ciudad y nos gustaría conocer pues sus conceptos al respecto.

Así señor Presidente que yo le solicitaría que incluyera o pusiera en consideración la proposición Aditiva número 5 para ser incluida en ese debate. Gracias señor Presidente.

PROPOSICION ADITIVA NUMERO 12

ADICIONESE LA PROPOSICION APROBADA EN LA PRESENE SESION, EN LA QUE SE INVITA AL SEÑOR ALCALDE MAYOR DE BOGOTA Y SE CITA AL MINISTRO DE DEFENSA, CON LA PROPOSICION NUMERO 05.

Firmado honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe*.

La Presidencia abre la discusión de la proposición leída y cerrada esta es sometida a votación siendo aprobada por unanimidad.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alfonso Valdivieso Sarmiento:

Señor Presidente. La mesa de esta comisión, ha repartido el Proyecto de Acto Legislativo relacionado con temas de justicia y entre las

constancias que dijo el Secretario, está el oficio del Senador Gerlén en el que se declara impedido para intervenir. Inclusive en el reparto.

A mí se me asigna la función de coordinar, por supuesto que leyendo toda esta literatura sobre tema de los impedimentos, se supone que operan en el caso de los impedimentos planteados aquí en el trámite de las leyes y actos legislativos, como impedimentos una vez sea definida la aceptación del impedimento, por la propia célula legislativa, en este caso la comisión.

A diferencia de los impedimentos planteados por ejemplo de los trámites judiciales donde opera desde el momento en que el respectivo juez o magistrado la plantea y solamente deja de tener efecto cuando se rechaza.

Bueno, entonces la pregunta que yo formularía a este quórum precario es si efectivamente podíamos y lo someto a consideración del Presidente, dedicarle unas sesiones específicas para el tema de los impedimentos, porque pues inclusive el caso de otras personas, el caso personal, el caso mío que tengo esa función de coordinar y entonces yo quisiera por supuesto señor Presidente, dejar ese comentario, plantear ese tema y por supuesto expresamente manifestarle el interés que tengo para poder avanzar en la dirección que corresponde el trámite de esta iniciativa, tenemos que abordar ese tema en parte como cuestión previa, en parte, porque ya no nos corresponde asumirlo, ha habido otros conceptos de la Sala de Consulta, en fin. Necesitamos que este tema tenga un desarrollo y por supuesto lo primero señor Presidente, es advertir que hay esa declaración de impedimento al Senador Gerlén que debe ser considerada. Gracias.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Senador Valdivieso, el doctor Gerlén se declaró impedido para repartir el proyecto. Aquí es normal que cuando se aboca el estudio del proyecto, se presentan los impedimentos, para la aprobación o negación de este proyecto no se ha radicado ningún impedimento todavía, doctor Valdivieso.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Eduardo Enriquez Maya:

Muchas gracias señor Presidente. Mi intervención es solo para manifestar mi especial agradecimiento a la Federación Nacional de Concejales a través de su Director Ejecutivo doctor Fabio Estrada, participo en la Audiencia Pública realizada el jueves pasado en el Capitolio Nacional.

Lo propio agradecerle a usted señor Presidente, a mis colegas los honorable Senadores y honorable Representantes que asistieron al evento, se hicieron presentes concejales de muchos sitios, todos apartados del país, concejales de la Guajira, concejales de Leticia, de Antioquia, del Cauca, etc. etc.

A todos ellos nuestro agradecimiento a nombre del Congreso y de manera especial a nombre de la Comisión Primera del honorable Senado de la República.

En segundo lugar, se propicia la oportunidad para exhortar al gobierno y al congreso para que analicemos con despacio el proyecto de ley de iniciativa congresional, distinguido con el número 111 de 2008, porque yo creo que a los señores concejales les llegó la hora de hacer valer los derechos que la Constitución y la Ley les debe otorgar.

Termino señor Presidente, pidiéndole a su señoría que en la próxima semana sea considerado este proyecto de ley para el cual su señoría ha designado un grupo de Senadores como ponentes, para legislar cuanto antes en un problema de palpitante actualidad a favor de los concejales de Colombia, a quienes todos nosotros los hemos considerado como los principales artífices de la democracia nacional. Muchas gracias señor Presidente.

Por Secretaría se da lectura al siguiente punto del orden del día:

V

Consideración y votación de proyectos para Primer Debate

Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2008 de Senado

por el cual se adiciona un artículo a la Constitución Política.

La Secretaría da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia abre la discusión de la proposición leída y cerrada esta es sometida a votación siendo aprobada por unanimidad.

Por Secretaría se da lectura al articulado contenido en el pliego de modificaciones.

La Presidencia abre la discusión del articulado contenido en el pliego de modificaciones y cerrado este es sometido a votación siendo aprobado por unanimidad.

Por Secretaría se da lectura al título contenido en el pliego de modificaciones:

“Por el cual se adiciona un artículo al título VIII Capítulo V, de las Jurisdicciones Especiales de la Constitución Política”

La Presidencia abre la discusión del título leído y cerrada esta pregunta ¿adoptan los miembros de la Comisión el título leído? Y estos responden afirmativamente por unanimidad.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de Reforma Constitucional Aprobado sea Acto Legislativo? y estos responden afirmativamente por unanimidad.

La Presidencia designa como ponente para segundo debate al honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe con cinco (5) días de término para rendir el correspondiente informe.

El texto del proyecto aprobado es el siguiente:

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 04 DE 2008 SENADO

por el cual se adiciona un artículo al Título VIII Capítulo V, de las Jurisdicciones Especiales de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese a la Constitución Política el siguiente artículo:

“Artículo 246A. La Justicia Penal Militar ejercerá sus funciones jurisdiccionales de conformidad con el Fuero Penal Militar y las normas contenidas en el Código Penal Militar. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 221 de la Constitución, la investigación, calificación, acusación, control de garantías y ejecución de penas, podrá ser ejercida tanto por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro, como por personal civil

La Ley regulará lo relativo a la organización y funcionamiento de la Justicia Penal Militar”.

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

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

El que más ha pedido que se apruebe ese proyecto es el señor Ministro de Defensa, porque dice que la comunidad internacional ha pedido que ese tema de la Justicia Penal Militar no esté por allá por fuera de la Rama Judicial, entonces una humilde constancia para que vean que el Partido Liberal no hace una oposición sistemática y automática, sino reflexiva y racional y en algunos temas apoyamos estas propuestas sin mirar de donde vienen, porque nos parece que es bueno que la Justicia Penal Militar tenga los controles y las limitaciones y los privilegios también del resto de órganos de la Rama Judicial.

Por Secretaría se da lectura al siguiente proyecto del Orden del Día:

Proyecto de Ley 24 de 2008 Senado

por la cual se modifica el artículo 315 del Código Civil, relativo a la emancipación Judicial.

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia abre la discusión de la proposición leída y concede el uso de la palabra al ponente honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Un solo minuto para agradecer la aprobación que le van a dar al Proyecto, decir que es de la Senadora Alexandra Moreno Piraquive, ya fue aprobado el año pasado, desafortunadamente se hundió en la Cámara y simplemente adiciona el artículo 315 del Código Civil, diciendo que a

más del maltrato infantil, a más del abandono, a más de la depravación, a más del hecho de haber sido condenado, también son causales de emancipación prostituir o abusar sexualmente de los hijos o de las hijas. Es más grave que las que existen, son más graves y están por fuera.

Entonces aquí las introducimos y obviamente también adicionamos el Proyecto en el sentido de que esas serán nuevas causales de divorcio, por significar una depravación y un atentado muy profundo contra el núcleo familiar. Esa es toda la explicación señor Presidente. Muchas gracias.

La Presidencia cierra la discusión de la proposición con que termina el informe de ponencia y sometida a votación es aprobada por unanimidad.

La Presidencia abre la discusión del articulado contenido en el texto del pliego de modificaciones y por solicitud del ponente pregunta a los miembros de la Comisión si prescinden de la lectura del articulado a lo cual responden afirmativamente por unanimidad.

La Presidencia cierra la discusión del articulado contenido en el texto del pliego de modificaciones y sometido a votación es aprobado por unanimidad.

Por Secretaría se da lectura al título contenido en el texto del pliego de modificaciones:

Por la cual se modifican los artículos 154 y 315 del Código Civil.

La Presidencia abre la discusión del título leído y cerrada esta pregunta ¿adoptan los miembros de la Comisión el título leído? y estos responden afirmativamente por unanimidad.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales la Presidencia pregunta: ¿quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea Ley de la República? y estos responden afirmativamente por unanimidad.

La Presidencia designa como ponente para segundo debate al honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez con cinco (5) días de término para rendir el correspondiente informe.

El texto del proyecto aprobado es el siguiente:

Proyecto de Ley número 24 de 2008 Senado

por la cual se modifican los artículos 154 y 315 del Código Civil.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. **El artículo 315 del Código Civil, quedará como sigue:**

“Artículo 315. La emancipación judicial se efectúa, por decreto del juez, cuando el padre o la madre que ejerza la patria potestad incurran en alguna de las siguientes causales:

- 1) Por maltrato habitual del hijo o hija, en términos de poner en peligro su vida o de causarle grave daño.
- 2) Por haber abandonado al hijo o hija.
- 3) Por depravación que lo incapacite de ejercer la patria potestad.
- 4) Por haber sido condenado a pena privativa de la libertad superior a un año.
- 5) Por inducir, constreñir, o promover la prostitución del hijo o la hija.
- 6) Por abusar sexualmente del hijo o la hija.
- 7) Por consentir, permitir o facilitar el abuso sexual del hijo o la hija.

En los casos anteriores podrá el juez proceder a petición de cualquier consanguíneo del hijo, del abogado defensor de familia, del ICBF y aun de oficio.

Parágrafo 1°. Para las causales previstas en los numerales 5, 6 y 7, cuando el padre o la madre ejerzan patria potestad sobre más de un hijo o hija, bastará que el hecho se haya causado contra uno de ellos, para que el juez tenga que declarar la terminación de la patria potestad con respecto a todos.

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 154 del Código Civil. Así:

Artículo 154. Causales de divorcio. Son causales de divorcio:

...

10) La comisión de alguno de los delitos previstos en el Código Penal, Título IV, de los “Delitos contra la libertad, integridad y formación

sexuales” por uno de los cónyuges contra uno de los hijos menores de edad comunes o contra los hijos menores de edad del otro cónyuge”.

11) Inducir, constreñir, o promover la prostitución del hijo o la hija comunes o de uno de los cónyuges.

12) Abusar sexualmente del hijo o la hija comunes o de uno de los cónyuges.

13) Consentir, permitir o facilitar el abuso sexual del hijo o la hija comunes o de uno de los cónyuges.

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

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:

Gracias señor Presidente, honorables Senadores (...) Ajeno a mi voluntad que se lo hice conocer al señor secretario antes de las 10 a. m., no podía llegar oportunamente a esta sesión, yo habría querido en relación con el acto legislativo que según me cuentan se pupitrió con la presencia de 9 Senadores, yo quiero dejar constancia de que ese proyecto no se discutió prácticamente, porque, yo no entiendo cómo se quiere hacer una reforma prácticamente intrascendente de la Justicia Penal Militar, yo pienso que si vamos a reformar la carta política, es para hacer una reforma de fondo, importante, la Justicia Penal Militar en la mayoría de los países del mundo ha desaparecido, en los más avanzados especialmente, es un rezago que queda aquí especialmente en los países que se caracterizan por tener estados fuertes, en esas condiciones y yo quiero recordar que la falta de seriedad si así podría llamarse en la Justicia Penal Militar, prácticamente la denunció el Presidente Uribe cuando los hechos de Jamundí, el Presidente Uribe pidió que la investigación la hiciera la fiscalía y no que la hiciera la Justicia Penal Militar, yo pienso que el Presidente Uribe no lo dijo caprichosamente, lo dijo recogiendo una opinión nacional que deja estupefacta a la opinión pública cuando se producen esos fallos o esas investigaciones a medias, ¿Qué pasó con Guaitarilla?, si se hubiera hecho lo mismo que se hizo en Jamundí, posiblemente Guaitarilla hubiera arrojado otros resultados.

Por eso yo quiero anunciar desde ahora, por eso pedí la palabra que voy a presentar en la Plenaria del Senado un proyecto de modificación del artículo, para entregarle a la fiscalía la investigación de los hechos, para que las cortes marciales únicamente conozcan del juzgamiento como debe ser, como lo ha dicho la Corte Constitucional, yo pienso que sobre eso tenemos que ser muy claros, la investigación que se hace de la Justicia Penal Militar, no se verifica con todas las exigencias que establece el derecho y por eso yo quiero dejar constancia que no alcancé a llegar, como se lo expliqué al señor secretario antes de los 10, estaba en un compromiso que no podía eludirlo, pero no alcancé, desgraciadamente, pensé que iba a haber debate, pero me cuentan que no hubo debate y no sé si las informaciones son inexactas pero me dicen que solamente habían 9 Senadores. Muchas Gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe:

Gracias señor presidente, pues yo quería era agradecerle a los miembros de la comisión la aprobación de acto legislativo mediante el cual se crea la jurisdicción de la Justicia Penal Militar, puesto que de manera inmediata se aprobó el proyecto, pues entramos al siguiente proyecto y no tuve la oportunidad de agradecerse, pero me parece muy oportuno haber pedido el uso de la palabra, porque puede darle algunas aclaraciones al Senador Parmenio Cuéllar, entendiendo las preocupaciones que tiene él con este proyecto de acto legislativo.

En primer lugar, para que un proyecto de acto legislativo, se convierta realmente en una norma constitucional, requiere de 8 debates, apenas le estamos dando en primer debate, es sano lo que establece la constitución, en el sentido que las reformas constitucionales no se pueden hacer como proyectos de ley, no se pueden aprobar como se aprueban las leyes, las reformas constitucionales requieren de un procedimiento mucho más estricto, más rígido, mucho más complejo y los fallos de la corte constitucional han establecido también unos requerimientos muy estrictos, distintos a los que se tienen para las leyes ordinarias, correspondientes a la aprobación de las reformas constitucionales, es decir, lo que se aprueba en primer debate, o lo que se niega en primer debate, no

puede ser incluido en otro debate y lo que hace parte de ese proyecto que se aprueba en primer debate, pues debe continuar durante el resto de debates, de lo contrario se violaría el principio de la continuidad como lo ha venido estableciendo la corte.

Este proyecto en sí senador Parmenio, es un proyecto que considero útil, necesario y que recoge los lineamientos establecidos por la corte constitucional en la sentencia C-676 del 2001, en esta sentencia, la Corte Constitucional recomendó al congreso que tratara de pasar de la Rama Ejecutiva del Poder Público, la Justicia Penal Militar y trasladarla a la Rama Judicial del Poder Público y eso es lo que en este momento estamos haciendo, es trasladándola, hay algo claro que está establecido en el artículo 221 de la constitución y es que el juzgamiento, el juzgamiento de los militares que comenten delitos contemplados en el Código de Justicia Penal Militar, le corresponde exclusivamente a jueces de la Justicia Penal Militar, que tienen que ser o militares activos o militares en uso del buen retiro, normalmente en todos los estados del mundo, existen una jurisdicción penal militar, existen unas cortes marciales, existen unos tribunales militares que son los llamados a juzgar a los militares.

En este proyecto, por ejemplo no incluimos alguna propuesta que en algún momento se ventiló, que decía que la parte de la investigación le iba a corresponder exclusivamente a los militares, aquí abrimos las posibilidades para que también se presentaran los civiles y de hecho en la reforma al código de la Justicia Penal Militar que aprobamos en esta comisión, creamos el cuerpo de investigación de la Justicia Penal Militar y también la fiscalía, o el organismo que se encargara de la investigación de todos estos procesos donde podrá haber participación también de civiles, sin necesidad de que sean redes militares retirados, el trasladar la Justicia Penal Militar a la Rama Judicial tiene otros beneficios, digamos desde el punto de vista práctico, ustedes saben bien que la Justicia Penal Militar hoy depende exclusivamente del Ministerio de Defensa, sus recursos dependen de la apropiación que nosotros le hagamos en el congreso al Ministerio de Defensa, las limitaciones de recursos son bastantes, aquí se busca que al ser incluido en la Rama Judicial, pues se le dé un tratamiento un poco más favorable y que pueda disponer de los recursos que se aprueban en el congreso para la Rama Judicial.

También, lo que tiene que ver con las pensiones o las personas que hacen parte de la Justicia Penal Militar hoy en día.

Con la venia del Presidente y del orador interpela el honorable Senador Gustavo Petro Urrego:

Bueno, es una pregunta, digamos, el Ministerio de Defensa tiene muchísimos más recursos, yo diría que de 10 a 1 de la fiscalía, sobre todo en los últimos 6 años, así que el argumento que puede haber más recursos en la Fiscalía o en el Poder Judicial, respecto al Ministerio de Defensa no es válido, pero yo tengo una pregunta, en el proyecto de ley, ¿los recursos que actualmente a través del Ministerio de Defensa se entregan a la Justicia Penal Militar, se trasladan añadiéndose a los que ya tiene la fiscalía, o entran a competir por los que ya tiene la fiscalía?

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe:

A ver senador Petro, la idea es que el traslado de la Justicia Penal Militar de la Rama Ejecutiva, hoy Ministerio de Defensa, la Rama Judicial, no se haga de manera inmediata sino que se haga en el 2010, eso es un proceso que requiere de un tránsito, que requiere de un tiempo y que no se puede hacer de manera inmediata, porque ya va a estar bajo el control digamos, de por ejemplo, el tema presupuestal va a depender de la sala administrativa del consejo superior de la judicatura, ya no va a ser directamente el Ministro de Defensa, ¿el Ministerio de Defensa tiene muchos recursos?, claro, si uno mira la proporción de recursos que se aprueban en el presupuesto para el Ministerio de Defensa Vs. los que se aprueban para la Rama Judicial, pues son muchos más, el volumen de recursos que se aprueban para el ministerio, pero lo que se le asigna a la Justicia Penal Militar por parte del Ministerio no son siempre los recursos esperados, ni los recursos que esperaba recibir la Justicia Penal Militar.

Ahora trasladándose a la Rama Judicial creemos que podrían acceder mucho más fácilmente a más recursos porque al hacer parte de la Rama tendría un tratamiento muy similar a los que tienen las otras juris-

dicciones de la justicia, la Justicia Penal Militar, en manos de la Rama Judicial a mi modo de ver, pues podría tener esa mayor disponibilidad de recursos y otra cosa que venía diciendo era que los jueces penales militares hoy en día se asimilan a los jueces de la justicia ordinaria en materia salarial, pero, termino con esta idea, al momento de pensionarse los militares cuando salen de la Justicia Penal Militar, reciben el mismo ingreso que recibirían como si fueran militares retirados y no tendrían las pensiones a las que pueden acceder digamos hoy en día los jueces de otras jurisdicciones. Esa es la inquietud.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Roberto Gerlén Echeverría:

Este es un pequeño y extraño debate *post mortem*, el proyecto fue aprobado por unanimidad aquí en la comisión, de pronto el señor ponente reabrió el debate ante unas inquietudes del senador Parmenio Cuéllar, si usted quiere señor senador reabrimos el debate y entonces entramos a discutirlo con algún sentido, porque aquí tenemos un amable diálogo alrededor de nada, el doctor Parmenio Cuéllar puede pedir que se reabra el debate, puede presentar un proyecto para que se acumule en la plenaria, puede discutirlo en la plenaria, puede hacer mil cosas, pero a lo que yo tampoco le veo sentido senador es a que estemos discutiendo un proyecto aprobado, unánimemente, dejémoslo así y discutámoslo en la plenaria, entonces tenemos una razón para intervenir en el debate y en la discusión.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Gustavo Petro Urrego:

De todas maneras, esta comisión o usted, presidente tiene que nombrar una comisión de ponentes, que es la que lleva el informe a la plenaria de la cámara y aunque se haya aprobado en la comisión primera sin nosotros, yo por estar aquí hablando con periodista afuera y Parmenio porque llegó tarde, no sobra que hagamos una recomendación a la comisión de ponentes, por eso directamente el doctor Vélez, porque yo creo que es pertinente que examine el tema presupuestal, o sea no vale la pena simplemente liberarle unos recursos al Ministerio de Defensa sin que estos recursos no se adicione al presupuesto de la Fiscalía y dos, la solicitud del doctor Parmenio en un régimen acusatorio, simplemente por la armonía de lo que se ha aprobado en los últimos años en este congreso de la república, en el sentido de separar acusador de juez, pues debe obrar en la Justicia Penal Militar, me extraña que eso no haya sido traído en el proyecto de discusión de la comisión y debería ser recogido en la ponencia que se presente a la Plenaria del Senado, el acusador tiene que ser diferente al juez en el régimen ordinario, por tanto debería haber una fiscalía acusadora, que es la competencia de la fiscalía, esa es su función hoy constitucional por excelencia y unos jueces de garantía al otro lado del proceso, me parece que en la Justicia Penal Militar esa estructura tiene mucha razón de ser y por tanto debería ser articulada la ponencia para la Plenaria del Senado. Gracias Presidente.

VII

Negocios sustanciados por la Presidencia

Por Secretaría se radican los siguientes documentos para que sean publicados en la presente acta.

• Anexo número 01. Observaciones al Proyecto de ley número 111 de 2008 Senado, enviadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, República de Colombia 1.1

Bogotá, D. C., 3 de septiembre de 2008

Honorable Senador

Javier Cáceres Leal Presidente Comisión Primera Senado de la República

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley 111 de 2008 Senado “*por medio de la cual se reforma la Ley 136 de 1994, en cuanto a derechos de los concejales*”:

Respetado Presidente Cáceres:

La presente con el objeto de someter a consideración de la Comisión Primera del Senado de la República, las observaciones que el Minis-

terio de Hacienda y Crédito Público considera pertinente exponer en relación con el proyecto de ley del asunto.

El artículo 1° de la iniciativa, modificadorio del artículo 66 de la Ley 136 de 1994, establece que:

“Artículo 66. Derechos de los Concejales.

Los concejales tienen derecho a capacitarse y a recibir actualización dentro y fuera del respectivo municipio, para lo cual se les reconocerán los gastos de desplazamiento e inscripción.

Los concejales percibirán honorarios por cada sesión del concejo municipal respectivo a que asistan, los cuales serán equivalentes al ciento por ciento (100%) del salario diario integral que devengue el respectivo alcalde.

Los concejales tendrán derecho a percibir el subsidio de transporte en el 20% de lo que devenguen en el mes, y un fondo nacional de pensiones que creará y reglamentará el Gobierno Nacional, asumirá el pago del 75% de los aportes que a aquellos corresponda por pensión de vejez.

Los concejales devengarán honorarios por su asistencia a todas las sesiones extraordinarias o por las prórrogas y podrán ejercer su profesión siempre y cuando ello no interfiera las funciones de concejal, dentro de los límites y condiciones previstos en la legislación que regula cada profesión. (...)

Según estas propuestas, el proyecto de ley que nos ocupa afecta la estructura de gasto de los concejos municipales en los siguientes aspectos:

1. Las prórrogas de las sesiones ordinarias de los Concejos serán pagadas. Se elimina el límite al número de sesiones extraordinarias que puede convocar el alcalde y que las mismas también les sean pagadas.

2. Los honorarios de los concejales se liquidarían con base en el salario diario del alcalde, incluidos los factores salariales.

3. Los concejales recibirían un subsidio global de transporte del 20% de lo que ganen en el mes de sesiones.

4. El Gobierno Nacional asumiría el pago del 75% de los aportes para pensión de vejez.

5. Los concejales tendrían derecho a ser capacitados y a que los gastos de desplazamiento e inscripción en capacitaciones sean asumidos por el municipio.

Tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro, el costo del Proyecto de ley número 111 Senado sería, como mínimo, \$181.630 millones a precios de 2008. Esto significa un costo de \$726.520 millones para el periodo de gobierno de los actuales mandatarios locales, según se resume en el siguiente cuadro y se detalla en el documento técnico que respetuosamente me permito anexar.

Millones de \$

COSTOS PROYECTO							
Categoría	No. Sesiones Mínimas pagadas	Honorarios Concejales	Subsidio de Transporte	Asumir 100% de aportes para pensiones	Capacitación Inscripción transporte	Efecto en aportes para salud	Total
ESPECIAL	210	2.535	1.517	1.214	87	317	5.670
PRIMERA	210	8.098	4.847	3.878		1012	18.63
					328		
SEGUNDA 1-	210	4.729	2.8311	2.265	265	1---360	0.680
TERCEA	122	2.950	1.235	988	248	-----369	
							5.788
		3.094	1.295		31-1		6-1 3
CUARTA	122			1.036		387	
	1°22	3.454	1.445	150	-43	432	9°8
	122	62.777	26.274	21.019	0-369	7847	
Sexta							128.286
TOTAL		87.636	39.444	31.555	12.039	10.955	181.630

Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este impacto incluye el efecto que sobre los aportes para la salud de los concejales implica el aumento del salario base de liquidación incluyendo los factores salariales.

Así mismo, el aumento de gasto que implica el proyecto tiene efectos considerables en el ahorro propio de los municipios: aquel que queda luego de sufragar los gastos de funcionamiento del sector central y

los órganos de control, saldo que emplean los entes locales para sanear su déficit y hacer inversión social.

Las oficinas de planeación de 19 departamentos han informado que entre 585 municipios (53% de los entes locales del país) 19 generaron ahorro propio por debajo de los \$30 millones en 2007 y 29 lejos del ahorro generaron déficit, lo que los pone en situación de inviabilidad fiscal. Al tomar estas cifras y adicionarles el gasto promedio por categoría que crea el proyecto, nos encontramos con que el número de municipios con ahorro inferior a los \$30 millones se elevaría a 46 y el de municipios con déficit llegaría a 120, la gran mayoría de categoría sexta.

Efectos del Proyecto de ley número 111 2008 en Disminución del Déficit Propio de 585 Municipios

Categoría	Hoy			Proyecto		
	Nº de municipios muestra	Nº municipios ahorro inferior a \$30 millones	Nº municipio sin ahorro	Nº municipios ahorro inferior a \$30 millones	Nº municipios sin ahorro	Diferencia
PRIMERA	5	0	0	0	0	0
SEGUNDA	2	0	0	0	0	0
TERCERA	6	0	0	0	0	0
CUARTA	11	0	0	0	2	2
QUINTA	15	0	0	0	2	2
SEXTA	546	1	2	4	118	114
TOTAL	585	1	2	4	120	118

Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Esto significa que entre los municipios para los que se tiene información, los efectos del proyecto en el gasto elevarían de 48 a 166 el número de municipios con situación fiscal riesgosa. Si asumimos un comportamiento similar para los municipios que no reportaron datos, inferimos que el número de municipios en esta situación aumentaría de 96 a 332, la gran mayoría en categoría sexta.

Teniendo en cuenta los resultados esbozados, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público considera que este proyecto se suma a aquellos que buscan tomar parte del ahorro propio disponible para inversión de los entes territoriales para financiar crecientes gastos de funcionamiento, por lo que atenta contra la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales.

Así mismo, amenaza los logros de la política de disciplina fiscal territorial, misma que ya ha sido vulnerada si se tiene en cuenta que el proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 617 de 2000 buscaba eliminar el pago de honorarios para los concejales y porque con la expedición de la Ley 1148 de 2007 aumentó el límite del número de sesiones autorizadas en la Ley de racionalización del gasto. Además, se otorgó que la financiación de los aportes para la seguridad social en salud y los seguros de vida corra totalmente por cuenta del ahorro propio de los municipios.

Finalmente, como todas las propuestas que incrementan los gastos, esta es regresiva desde el punto de vista de la capacidad fiscal local, porque impacta mayormente el ahorro disponible para inversión social de los municipios más pequeños.

En este orden de ideas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público considera que este proyecto resulta inconveniente en virtud del alto costo que demandaría su implementación tanto para las finanzas nacionales como territoriales, razón por la cual respetuosamente se solicita a la honorable Comisión Primera se replantee la iniciativa en cuestión o, en su defecto, se evalúe el archivo de la misma.

Sin embargo y sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, el Gobierno Nacional es consciente de la situación en que se encuentran algunos concejales del país, cuya situación económica no les posibilita efectuar los aportes a seguridad social que les permitan acceder a una pensión de vejez, razón por la cual se propone como alternativa la inclusión de este grupo poblacional (Concejales de bajos recursos) como beneficiario del Fondo de Solidaridad Pensional.

En efecto, el artículo 6º de la Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo, en el numeral 3,3 sobre el Sistema de Protección Social, abre la posibilidad de que se realice una reglamentación, previa definición de los requisitos por parte del Conpes, que permitiría que los concejales de niveles I y ... del Sisbén, en calidad de trabajadores independientes, tengan acceso a la cofinanciación de la cotización para pensiones por intermedio de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional.

Al respecto, el mencionado artículo dispone:

“Artículo 6º. Descripción de los principales programas de Inversión.

La descripción de los principales programas de Inversión que el Gobierno Nacional espera ejecutar durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, es la siguiente:

3.3 Sistema de Protección Social

En particular, se desarrollará una política que fomente el acceso de las personas con discapacidad a los beneficios que otorga el Fondo de Solidaridad Pensional, de tal forma que los discapacitados de niveles I y II del Sisbén de 50 años o más calificados con un porcentaje superior al 50% de discapacidad de conformidad con el manual de calificación de invalidez puedan acceder a los beneficios de la Subcuenta de Subsistencia, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos establecidos en la normatividad vigente. Así mismo, podrán ser beneficiarios de los subsidios para el aporte de pensión de que trata la Subcuenta de Solidaridad este grupo poblacional y otros grupos que se podrán definir de acuerdo con los lineamientos y los requisitos de acceso que establezca el Conpes y reglamente el Gobierno Nacional. El Gobierno Nacional promoverá la Integración de las normas en un código, para la atención de la población discapacitada. (...)”.

De esta forma, el Gobierno Nacional adelantaría las gestiones necesarias que permitieran subsidiar el aporte a Seguridad Social en Pensiones a los concejales de bajos recursos, haciendo uso de las herramientas que ya actualmente están previstas en la normatividad vigente, lo cual solucionaría la problemática referida y se ajustaría de mejor manera a la situación fiscal de las entidades territoriales y la Nación que la propuesta de subsidiar el aporte en los términos previstos en el proyecto en cuestión.

Cordial saludo,

Oscar Iván Zuluaga Escobar

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Anexo: Documento Técnico en 4 folios.

Copia: honorable Senador Eduardo Enríquez Maya, autor. Doctor Guillermo León Giraldo Gil, Secretario Comisión Primera Senado. Para que obre en el expediente

DESARROLLO CALCULO IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO 111 SENADO

El impacto se calcula tomando cifras proporcionadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre el número de concejales que hay en el país; los procedimientos establecidos en la Ley 617 de 2000 para calcular los honorarios de los concejales, el Decreto 666 de 2008 que establece el límite máximo para el salario de los alcaldes municipales de acuerdo con la categoría; el salario mínimo mensual vigente para 2008, las reglas que sobre factores salariales establecen las normas laborales vigentes y estadísticas suministradas por las oficinas de planeación departamental sobre los ingresos corrientes de libre destinación y los gastos de funcionamiento del sector central y órganos de control de 585 municipios en 2007.

1. Pago de prórrogas y eliminación al límite vigente al número de sesiones extraordinarias

En la siguiente tabla se muestra el número máximo de sesiones “pagadas” que puede realizar un concejo municipal por categoría y la propuesta que se hace en el proyecto de ley:

Categoría	Vigente			Proyecto			
	Ordinarias	Extraordinarias	Total	Ordinarias	Extraordinarias/1	Prórrogas	Total
E	150	30	180	150	30	30	210
1	150	30	180	150	30	30	210
2	150	30	180	150	30	30	210
3	70	12	82	70	12	40	122
4	70	12	82	70	12	40	122
5	70	12	82	70	12	40	122
6	70	12	82	70	12	40	122

1/ Se toma el límite máximo vigente, pero el proyecto pide eliminar el límite al número de sesiones extraordinarias.

Como se puede apreciar, el proyecto pide que la asistencia a prórrogas les sea pagada a los concejales como cualquier sesión ordinaria o extraordinaria y que se elimine el límite vigente para el número de sesiones extraordinarias.

Sobre el primer cambio propuesto, tenemos que en las normas vigentes las prórrogas pueden ser de hasta 10 días por cada periodo de sesión, y que dicho periodo cambia con la categoría del municipio. Así, los concejos de los municipios de categorías especial, primera y segunda tienen tres periodos de sesiones de dos meses y los de las restantes categorías cuatro periodos de un mes. Esto nos lleva a concluir que el número de sesiones “pagadas” aumentará entre 30 y 40 dependiendo de la categoría del municipio.

El segundo cambio, eliminar el límite al número de sesiones extraordinarias, no puede ser calculado porque lo que se propone es que su número dependa de la voluntad de cada alcalde municipal. Sin embargo, de manera muy conservadora suponemos que los alcaldes se mantendrán en el límite máximo vigente.

De esta manera, el proyecto propone elevar, como mínimo, 17% el número de sesiones “pagadas” a los concejales de los municipios de categorías especial, primera y segunda (de 180 a 210), y 49% a los municipios de las restantes categorías (de 82 a 122).

2. Honorarios de los concejales liquidados sobre el salario diario del alcalde incluidos los factores salariales.

Impacto individual

En el siguiente cuadro se muestra el valor mensual vigente de los honorarios de los concejales y el cambio propuesto por el proyecto:

En \$

Categoría	Vigente		Proyecto		Variación %
	Salario Alcaldes Decreto 666 de 2008	Honorarios Mensuales Concejales	Salario Alcaldes Decreto 666 de 2008 y Factores Salariales/1	Honorarios Mensuales Concejales	
ESPECIAL	9.677.742	4.838.871	12.457.777	7.267.037	50
PRIMERA	8.200.067	4.100.034	10.555.624	6.157.447	50
SEGUNDA	5.927.188	2.963.594	7.629.836	4.450.737	50
TERCERA	4.754.549	1.082.981	6.120.343	2.074.116	92
CUARTA	3.977.378	905.958	5.119.923	1.735.085	92
QUINTA	3.203.321	729.645	...	1.397.411	92
	2.420.228	551.274	3.115.463	1.055.796	92

1/ Primas de Navidad, vacaciones y servicios; cesantías e intereses de cesantías.

Como se puede apreciar, al incluir los factores salariales en la base para calcular los honorarios de los concejales por categoría, el incremento individual se encuentra entre el 50% para los concejales de los municipios de categorías especial, primera y segunda, y el 92% para los concejales de los municipios de las categorías restantes, las más pequeñas. Estos porcentajes superan ampliamente el índice de inflación fijado por el Banco de la República.

Impacto anual

El costo anual de la propuesta por los 12.039 concejales, que según datos de la Registraduría Nacional, fueron elegidos para el periodo 2008-2011, incluyendo el aumento mínimo propuesto en el número de sesiones autorizadas a los concejales, es mostrado en el siguiente cuadro:

IMPACTO DEL PROYECTO NUMERO 111 SENADO 2008 EN VALOR ANUAL DE HONORARIOS (MILLONES DE \$)

Categoría	Nº municipios	Nº concejales	Honorarios año		Diferencia	Variación %
			Hoy	Proyecto		
ESPECIAL	4	87	5.052	7.587	2.535	50
PRIMERA	17	328	16138	24.236	8.098	50
SEGUNDA	14	265	9.424	14.153	4.729	50
TERCERA	16	248	3.223	6.173	2.950	92
CUARTA	22	311	3.381	6.475	3.094	92
QUINTA	31	431	3.774	7227	3.454	92
SEXTA	995	10.369	68.594	131.371	62.777	92
TOTAL	1.099	12.039	109.585	197.222	87.636	80

El cuadro nos indica que los municipios gastarán \$109.585 millones en 2008 para cancelar los honorarios de los concejales, tal como está establecido en las normas vigentes. De igual manera, nos muestra que si el proyecto fuera ley de la República, dicho gasto se elevaría a

\$197.222 millones, lo que significa un impacto de \$87.636 millones, tan sólo para la vigencia 2008.

Efecto colateral

Que se incremente la base de liquidación de los honorarios de los concejales incluyendo los factores salariales tiene un efecto no contemplado en el proyecto de ley. Se trata del incremento de los aportes para la salud de los miembros de la corporación administrativa, que a partir de la expedición de la Ley 1148 de 2007 corre por cuenta del sector central municipal. El siguiente cuadro muestra que el aporte anual por salud se incrementaría en \$10.955 millones.

Millones de \$

Categoría	Numero de concejales	Efecto colateral proyecto en aportes salud		
		Aportes para salud anual hoy	Aportes para salud anual proyecto	Diferencia
ESPECIAL	87	631	948	317
PRIMERA	328	2.017	3.029	1.012
SEGUNDA	265	1.178	1.769	591
TERCERA	248	403	772	369
CUARTA	311	423	809	387
QUINTA	431	472	903	432
SEXTA	10.369	8.574	16.421	7.847
TOTAL	12.039	13.698	24.653	10.955

3. Bonificación por transporte equivalente al 20% de los honorarios por mes.

Impacto individual

El siguiente cuadro muestra el valor mensual de la bonificación por transporte y el ingreso mensual que recibirían los concejales por categoría sumando los honorarios al mes y el subsidio de transporte del 20%.

Categoría	Proyecto			Variación frente a honorarios vigentes %
	Honorarios mensuales concejales	Bonificación 20% para transporte	Ingreso mensual total concejales	
ESPECIAL	7.267.037	1.453.407	8.720.444	80
PRIMERA	6.157.447	1.231.489	7.388.937	80
SEGUNDA	4.450.737	890.147	5.340.885	80
TERCERA	2.074.116	414.823	2.488.940	130
CUARTA	1.735.085	347.017	2.082.102	130
QUINTA	1.397.411	279.482	1.676.893	130
SEXTA	1.055.796	211.159	1.266.955	130

Tal como se observa en el cuadro, el proyecto implica que los ingresos mensuales de los concejales por categoría se incrementen 80% para los de los municipios de categorías especial a tercera, y 130% para los de las restantes categorías. Estos incrementos se evalúan frente a los ingresos mensuales vigentes.

Impacto anual

El siguiente cuadro presenta el número de concejales por categoría, el valor anual, en millones de pesos, de los honorarios que percibirían con el proyecto y el valor anual, en millones de pesos, de un subsidio del 20%. Tal como se puede apreciar el costo anual sería de \$39.444 millones.

Categoría	Número de concejales	Proyecto	
		Honorarios anuales un concejal	Valor anual subsidio de transporte 20%
ESPECIAL	87	87	1.517
PRIMERA	328	74	4.847
SEGUNDA	265	53	2.831
TERCERA	248	25	1.235
CUARTA	311	21	1.295
QUINTA	431	17	1.445
SEXTA	10.369	13	26.274
TOTAL	12.039	290	39.444

4. Aportes a pensiones de los concejales. Fondo Nacional de Pensiones el 75%

Impacto individual

El siguiente cuadro muestra el valor del aporte para pensiones por concejal dependiendo de la categoría del municipio, tomando en cuenta los honorarios que propone el proyecto.

En \$

Categoría	Proyecto			
	Honorarios mensuales concejales	Aportes para pensiones 16%	Fondo de pensiones gobierno 175%	Municipio (25%)
ESPECIAL	7.267.037	1.162.726	872.044	290.681
PRIMERA	6.157.447	1.231.489	738.894	246.298
SEGUNDA	4.450.737	890.147	534.088	178.029
TERCERA	2.074.116	414.823	248.894	82.965
CUARTA	1.735.085	347.017	208.210	69.403
QUINTA	1.397.411	279.482	167.689	55.896
SEXTA	1.055.796	211.159	126.696	42.232

Teniendo en cuenta la forma de liquidación de honorarios propuesto en el proyecto, el 100% del aporte pensional mensual por concejal está entre \$211.159 para un concejal de un municipio en categoría sexta y \$1.162.726 para uno de un municipio en categoría especial. El proyecto propone que el 75% de dicho aporte sea asumido por un fondo nacional de pensiones. En cuanto al 25% restante del aporte, se concluye que es intención de los autores asignar esta carga a los municipios, según se deriva del siguiente aparte de la exposición de motivos: “Los concejales tendrán derecho a percibir el subsidio de transporte en el 20% de lo que devenguen en el mes, y el mismo municipio asumirá el pago de los aportes que a aquellos corresponda por pensión, salud y seguro de vida”. Así, el impacto de la iniciativa en este aspecto se cuantifica sobre este supuesto.

Impacto anual

El cuadro siguiente muestra el resultado de tomar el número de concejales del país, multiplicarlos por el valor de los honorarios anuales de un concejal por categoría y el 16% que sería el valor del 100% del aporte para pensiones.

Millones de \$

Categoría	Nº de concejales	Proyecto			
		Honorarios anuales un concejal	Aportes para pensiones 16%	Fondo de pensiones gobierno (75%)	Municipio (25%)
ESPECIAL	87	37	1.214	910	303
PRIMERA	328	74	3.878	2.908	969
SEGUNDA	265	53	-	-	-
			2.265	1.698	566
TERCERA	248	-	988	741	-
CUARTA	311	21	1.036	777	259
	-	-	-	-	-
QUINTA	431	17	1.156	867	289
SEXTA	16.369	13	-	-	-
			21.019	15.764	5.255
TOTAL	12.039		31.555	23.667	7.889

El costo anual de la propuesta es de \$31.555 millones, de los que \$23.667 millones serían asumidos por un fondo nacional de pensiones y \$7.889 millones los municipios.

5. Derecho a capacitación y costo del transporte e inscripción.

Impacto individual

Al igual que estimar un número mínimo de sesiones extraordinarias para los concejos, hacer este cálculo tiene un ingrediente subjetivo que es alto. Por ello, es necesario hacer algunos supuestos. En este ejercicio suponemos lo siguiente:

- Los concejales se capacitan una vez al año.
- El curso es dictado por una prestigiosa Universidad en Bogotá y dura tres días.
- No se capacitan en el exterior.
- El costo es de \$400.000 por participante.

Trasladarse en avión ahí desde Bogotá cuesta en promedio \$596.000.

Impacto anual

Un concejal asistiendo una vez al año a un curso promedio en una universidad en Bogotá le costaría a un fisco local cerca de \$1 millón. Esto significa que 12.038 concejales costarían aproximadamente \$12.000 millones. Este monto varía en la proporción en que aumente el número de veces que se capacita al año el concejal, el tipo de curso en que se inscriba, si se le autoriza viajar al exterior, la época del año, etc.

Tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro, el costo del Proyecto de ley número 111 Senado hubiera sido, como mínimo, de \$181.630 millones si se hubiese aplicado en la presente vigencia. Esto significa un costo de \$726.520 millones para el período de gobierno de los actuales mandatarios locales.

Millones de \$

Categoría	Costos proyecto					
	Nº sesiones mínimas pagadas	Honorarios concejales	Subsidio de transporte	Asumir 100% de aportes para pensiones	Capacitación inscripción y transporte	Efecto de aportes para salud
ESPECIAL	210	2.535	1.517	-	87	317
PRIMERA	210	-	-	-	-	1.012
		8.098	4.847	3.878	328	-
SEGUNDA		-4.729	2.831	-	-	591
	210			2.265	265	-
TERCERA	...	...	...	...		369
		3.094	-1.295	10...		...
CUARTA	122				311	-
QUINTA	22	-	-	-	431	-
			1.445	1.156		432
SEXTA	122		26.274	21.019	...369	7.847
TOTAL		87.444	39.444	31.555	12.039	10.955

EFFECTOS DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 111 2008 EN DISMINUCION DEL DEFICIT PROPIO DE 585 MUNICIPIOS

Categoría	Hoy			Proyecto		
	Nº de municipios muestra	Nº municipios ahorro inferior a \$30 millones	Nº municipio sin ahorro	Nº municipios ahorro inferior a \$30 millones	Nº municipios sin ahorro	Diferencia
PRIMERA	5	0	0	0	0	0
SEGUNDA	2	0	0	0	0	0
TERCERA	6	0	0	0	0	0
CUARTA	11	0	0	0	2	2
QUINTA	15	0	0	0	2	2
SEXTA	546	1	2	4	118	114
TOTAL	585	1	2	4	120	118

Esto significa que los efectos del proyecto en el gasto elevaría en 118 el número de municipios con situación fiscal riesgosa, si se tiene como referencia la muestra que equivale al 50% de los municipios del país. Si se infiere que el resto de la población presenta el mismo comportamiento estaríamos hablando de 332 municipios en situación de riesgo fiscal.

- Anexo número 02. Excusas de los citados e invitados a la presente sesión.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público República de Colombia

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2008

Doctor

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

Secretario General

Comisión Primera Constitucional Senado de la República

E.S.D.

Apreciado Secretario General:

Ruego me excuse ante los honorable Senadores por no poder acompañarlos a la sesión del día miércoles 17 de septiembre a las 10:00 a. m., donde se discutirá sobre el Proyecto de ley de Transformación Social debido a que a la misma fecha y hora me encuentro citado, con antelación, a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

Sin embargo, dada la importancia del tema a tratar, asistirá en mi lugar la Viceministra General de Hacienda y Crédito Público, la doctora Gloria Inés Cortés Arango.

Reciba un cordial saludo,

Oscar Iván Zuluaga Escobar.

Ministro de Hacienda y Crédito Público

“HACIA UN MINISTERIO AGIL, ACERTADO y CONFIABLE”

Carrera 8 N° 6-64 Bogotá, D. C., PBX 3811700 www.minhacienda.gov.co

Número 67388

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

Doctor

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

Secretario General Comisión Primera

Senado de la República

Bogotá, D. C.

Respetado doctor León:

De la manera más atenta me permito informarle que el día 10 de septiembre del año en curso, recibí oficio suscrito por usted, por medio del cual me informa que la Comisión Primera del Senado de la República en sesión celebrada el día 27 de agosto de 2008, aprobó la Proposición número 10 que contiene invitación para que exprese mis comentarios y sugerencias sobre el Proyecto de ley número 93 de 2008, “*por medio de la cual se establecen los principios y orientaciones de transformación Social*”, en el debate que se llevará a cabo en el salón de sesiones de la Comisión Primera de Senado, Salón Guillermo León Valencia - Capitolio Nacional el día miércoles 17 de septiembre de 2008, a partir de las 10:00 a. m.

Al respecto, le solicito excusarme ante los miembros de la Comisión Primera del honorable Senado de la República por no poder asistir al desarrollo de la citada actividad, debido a que para el día miércoles 17 de septiembre del presente año se citó a sesión ordinaria de Sala Plena en la Corte Constitucional, la cual debo presidir.

Cordialmente,

El Presidente,

Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional

Ministerio de Defensa Nacional República de Colombia

Números 138 S.

Bogotá, D. C., 08 septiembre 2008

Doctor

Guillermo León Giraldo Gil

Secretario General Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Apreciado Secretario:

De la manera más atenta y cordial me dirijo a usted, con el propósito de excusarme al debate de la Proposición número 04, presentada por 105 Senadores Gina Parody y Héctor Helí Rojas Jiménez, que se realizará el próximo martes 9 de septiembre a partir de las 10:00 horas. Me es imposible atender su amable citación por encontrarme atendiendo compromisos propios de mi cargo, los cuales había programado con anterioridad.

Agradezco el interés y la iniciativa de los señores Congresistas, para que temas de tanta importancia para el país sean tratados con el Gobierno Nacional.

Sin otro particular, me suscribo de usted.

Juan Manuel Santos C.

Ministro de Defensa Nacional

Bogotá, D. C.

Doctor

Guillermo León Giraldo Gil

Secretario General- Comisión Primera

Carrera 7ª N° 8-68 – Capitolio Nacional

Ciudad

Asunto: Invitación debate. Proposiciones 004 y 005 de 2008. Tema: Seguridad en Bogotá, Radicaciones números 1-2008-63930 y 3-2008-27693.

Respetado doctor Giraldo:

Con especial interés he recibido la comunicación del asunto, mediante la cual se me invita, el próximo martes 9 de septiembre de 2008,

a la sesión de la honorable Comisión Primera de Senado de la República, con el objeto de debatir las proposiciones arriba citadas, relativas a la seguridad en Bogotá.

Al respecto, este despacho encuentra necesario informarle a la Corporación que, dentro de sus prioridades se encuentran la seguridad de la capital de la república. Es por ello que hemos realizado diferentes Consejos de Seguridad con una mayor periodicidad, coincidiendo la programación del próximo de estos con la fecha y hora del debate al que me invita.

La realización de estos Consejos de Seguridad es fundamental para el Gobierno Distrital, toda vez que permiten diseñar instrumentos estratégicos para contrarrestar las problemáticas que se presenten y contribuir al mejoramiento de la convivencia entre los ciudadanos.

En vista de lo anterior y comprendiendo la importancia de este debate para el Congreso, he solicitado a la Secretaría Distrital de Gobierno, doctora Clara Eugenia López Obregón, que asista en representación de la Administración Distrital, permaneciendo este Despacho atento a la evolución y conclusiones del mismo.

Cordialmente,

Samuel Moreno Rojas

Alcalde Mayor.

Bogotá, D. C., 4 de septiembre de 2008

Doctor

Guillermo León Giraldo Gil

Secretario General

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Bogotá D. C.

Asunto: Presentación de excusa

Respetado doctor Giraldo:

Con fundamento en su comunicación, relacionada con la citación para el día nueve (9) de septiembre de 2008, a esa célula legislativa, con el objeto de atender las inquietudes de la Proposición relacionada con “las disposiciones presentadas en el Proyecto de Código Nacional de Policía radicado en la Cámara de Representantes, relacionadas con el tratamiento a los menores de edad”, respetuosamente, presento excusa a esa honorable Comisión, en razón a la existencia de compromisos adquiridos con anterioridad, circunstancia que me impiden hacerlo.

Sin embargo, para el efecto he delegado al doctor Gilberto Orozco Orozco, Viceministro de Justicia, para que participe en la sesión y absuelvan las inquietudes que presentaren los honorables representantes.

Ruego a su señoría dar aceptación a mi excusa y hacerla extensiva a los demás miembros de la Comisión.

Cordialmente,

Fabio Valencia Cossio

Ministro del Interior y de Justicia

CEPAL

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2008

Respetado señor Giraldo:

Les comunico que me resulta imposible asistir a la Sesión de mañana a la que gentilmente me invitaron, debate sobre la proposición número 10, sobre el Proyecto de ley número 93 de 2008, “*por medio de la cual se establecen los principios y orientaciones de la Transformación Social*”.

Tengo programada una actividad que requiere mi presencia.

Aprovecho esta oportunidad para desearle mucho éxito y reiterarle los sentimientos de mi más alta consideración y estima.

Olga Lucía Acosta Navarro.

Asesora Regional oficina en Bogotá.

Bogotá, D. C., martes 16 de septiembre de 2008

Doctor

Guillermo Giraldo Gil

Secretario Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Bogotá

Respetado doctor Giraldo:

Quiero comunicarle que infortunadamente no podré asistir a la sesión de la Comisión Primera del honorable Senado de la República para debatir sobre el Proyecto de ley número 93 de 2008 *“por medio de la cual se establecen los principios y orientaciones de la Transformación Social”*, que se llevará a cabo el día miércoles 17 de septiembre a partir de las 10:00 a. m. debido a compromisos adquiridos fuera de la ciudad.

Sin embargo, por la importancia del tema asistirá el doctor Andrés Escobar Arango, subdirector General del Departamento Nacional de Planeación.

Le agradezco haga extensiva esta excusa a todos los miembros de la Comisión Primera del honorable Senado de la República.

Cordialmente,

Carolina Rentería.

Directora

• Anexo número 03. Informe de la Comisión Accidental para las comisiones Terceras y Cuartas para el Proyecto de Presupuesto del año 2009.

Bogotá, D. C., septiembre 8 de 2008

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente

Honorable Comisión Primera Senado de la República

E. S. D.

Ref.: Informe Comisión Accidental sobre temas presupuestales

Señor Presidente:

En cumplimiento de lo señalado en el artículo 4° de la Ley 3ª de 1992, a continuación rendimos el informe y formulamos las recomendaciones pertinentes a las comisiones Tercera y Cuarta para su valoración y la de la Plenaria de la Corporación, sobre las partidas previstas en el Proyecto de Presupuesto del año 2009 para la justicia y las entidades cuyas responsabilidades tienen relación con las competencias de la Comisión I del Senado.

La Comisión Accidental conformada para el efecto está integrada por los siguientes Senadores:

Alfonso Valdívieso Sarmiento (Coordinador)

Parmenio Cuéllar Bastidas, Eduardo Enríquez Maya, Héctor Helí Rojas, Samuel Arrieta Buelvas.

El día martes 19 de agosto reunida la Comisión Primera del Senado de la República sesionó para considerar los planteamientos acerca de las necesidades presupuestales expuestos por el señor Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, doctor Hernando Torres Corredor; el señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor Fabio Valencia Cossio; el señor Viceprocurador General de la Nación, doctor Carlos Arturo Gómez Pavajeau; y la señora Gloria Elsa Ramírez Vanegas, Secretaria General de la Defensoría del Pueblo (en funciones de Defensora Encargada).

Cada uno de los mencionados funcionarios presentó a la Comisión Primera las necesidades que en materia presupuestal tienen los despachos a su cargo para la vigencia fiscal del año 2009. Posteriormente, la Comisión Accidental llevó a cabo diferentes reuniones con los funcionarios asistentes a la mencionada citación, en aras de precisar la información brindada por los mismos. Así mismo, se re-

cibieron informes escritos previamente solicitados por la Secretaría de la Comisión.

Debe anotarse que según lo señalado en el literal b) del artículo 152 de la Carta Política, la Administración de Justicia ha de ser regulada mediante leyes estatutarias, las cuales, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1° de la Ley 754 de 2002, modificatorio del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, corresponde conocer a las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Congreso.

Igualmente, de acuerdo con el artículo 4° de la Ley 3ª de 1992, cada Comisión rendirá informes y recomendaciones sobre los temas de su competencia a las Comisiones Económicas Tercera y Cuarta.

Por las anteriores razones resulta de principal interés de la Comisión Primera, presentar a las comisiones económicas una visión acerca de las necesidades presupuestales del sector justicia para la próxima vigencia fiscal y formular recomendaciones al respecto.

En ese orden de ideas, a continuación se presenta una síntesis de las necesidades presupuestales que fueron planteadas y que se considera pueden ser objeto de atención especial por parte de las comisiones encargadas de definir el Presupuesto Nacional para el próximo año. En primer lugar, se relacionan los requerimientos expuestos por el Consejo Superior de la Judicatura. Seguidamente, se mencionan las necesidades propuestas por la Fiscalía General de la Nación, así como las del Ministerio Público, conformado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Finalmente, se formulan, por parte de los miembros de la Comisión Accidental, unas recomendaciones generales para consideración por parte de las comisiones económicas.

La Comisión Accidental reconoce las naturales limitaciones en los recursos públicos, las recientes medidas gubernamentales para reducir el gasto del Estado, así como las crecientes necesidades que exigen atención por parte del Gobierno Nacional.

Así mismo, para la Comisión es necesario enfatizar la importancia que tiene el servicio de administración de justicia y el reconocimiento que le corresponde en la asignación del gasto público. En el sector se registra un rezago notorio en la apropiación de recursos para alcanzar los niveles adecuados de eficiencia, cobertura y satisfacción que deberían registrarse en nuestra sociedad.

En el logro de condiciones de paz y convivencia, tanto en medio del conflicto como especialmente en las etapas de postconflicto, la justicia aparece siempre como el instrumento de mayor impacto positivo.

Llama la atención al dinamismo que se aprecia en la temática que atiende el sector. Como podrá notarse, son varios los procesos de innovación introducidos por el legislador, así como las nuevas responsabilidades que se le atribuyen. En este sentido, resulta imperativo para el Congreso contribuir de manera eficaz a la efectiva aplicación de las normas y tareas que diferentes leyes le han asignado y que sólo pueden tener cabal realización cuando se disponga de los suficientes medios físicos, instrumentales y sobre todo humanos, mediante las debidas apropiaciones presupuestales.

1. Consejo Superior de la Judicatura

En general, el Sector Jurisdiccional (Jueces y magistrados) enfrenta retos asociados con el establecimiento en curso del sistema penal acusatorio, los nuevos servicios para atender el sistema de responsabilidad penal para adolescentes, pequeñas causas, oralidad y, descongestión.

La discrepancia entre requerimientos y asignación es tan amplia que resulta preocupante. Pareciera que los funcionarios encargados de preparar el documento presupuestal integrado y los de cada entidad, hablaran diferentes idiomas o, lo que es aún peor, que no hubieran superado la práctica de solicitar en exceso asignaciones para a la postre recibir recursos “más o menos” aceptables, lo que se convierte en un sistema absurdo en la toma de decisiones públicas.

Sistema Penal Acusatorio.

A partir del 1° de enero de 2004, mediante la Ley 906, se dispuso la implementación gradual del Sistema Penal Acusatorio. Para el 2009, el

presupuesto inicial estimado fue de \$114.856 millones, de los cuales se asignaron \$58.856, con una diferencia de \$56.000 millones.

Sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

La Ley 1098 de 2006 dio inicio a su ejecución en el mes de marzo de 2007. Dicha ejecución ha requerido inversiones por valor de \$15.242 millones. La proyección inicial para el próximo año de las necesidades para este rubro fue de \$59.242 millones. De acuerdo con la mencionada Ley 1098, su implementación debe ser gradual.

Puede notarse que el faltante de \$44.000 millones, equivale a un 74.2% de lo solicitado.

Pequeñas causas en materia penal.

La Ley 1153 de 2007 que regula esta materia, cuya vigencia se estableció a partir del mes de febrero de 2008, se implementó en todo el país. La proyección de necesidades para la ejecución de esta ley fue de \$40.883 millones, de los cuales fueron asignados \$8.883 millones, lo que significa un faltante de 32.000 millones. Lo anterior implica que sólo se asignó un 21.7% de lo pedido por el Consejo Superior.

Oralidad en la especialidad laboral.

La solicitud formulada por el ente gestor de la Rama para avanzar en la dirección correcta en esta especialidad fue de \$105.000 millones frente a la partida de \$23.380 que aparece en el proyecto. Como se deduce, la implementación de la Ley 1149 de 2007, está seriamente comprometida.

Reforma de la Ley 270 de 1996.

Al reformarse la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia, se podrá lograr un gran avance en la superación del gravísimo problema de la congestión en los despachos judiciales. Este desafío debemos entenderlo como una verdadera oportunidad para la justicia, que pondrá en marcha varias acciones con la consecuente necesidad de recursos, a saber:

- El Plan Nacional de Descongestión

Según los cálculos de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, es necesaria la suma de \$287.232 millones, a fin de impactar un número cercano al millón de procesos.

- La oralidad

Descontando la oralidad en lo laboral, los recursos proyectados para establecer el sistema en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la Jurisdicción Disciplinaria y en la jurisdicción Ordinaria, que incluye las especialidades civil y de familia, ascienden a \$154.494 millones, que deberán ser ubicados en las siguientes vigencias teniendo en cuenta la gradualidad que se determine para la implementación, la de los nuevos sistemas procesales basados en la oralidad.

- Juzgados de pequeñas causas y plena competencia

Se estima en \$62.000 millones las necesidades para la creación y dotación de estos despachos. La eficacia en la ejecución de estos recursos dependerá de la reglamentación que se expida para el efecto.

- Desconcentración y juzgados en cada municipio

La reforma dispone la necesidad de ubicar al menos un juzgado en cada municipio y desconcentra los mismos en las ciudades con alta densidad poblacional. Los recursos previstos para las siguientes vigencias alcanzan los \$24.125 millones de pesos.

El total de recursos solicitados por el sector jurisdiccional -vale decir, el administrado por el Consejo Superior- asciende a la suma de \$739.537 millones de pesos.

A continuación se presenta un cuadro que resume las necesidades del sector jurisdiccional. Los primeros cuatro ítems (Sistema Penal Acusatorio, Oralidad Laboral, Sistema de responsabilidad Penal para Adolescentes y Pequeñas Causas en Materia Penal) corresponden a necesidades para el año 2009. Mientras que los últimos cuatro ítems del mismo (Plan Nacional de Descongestión Judicial, Oralidad, Pequeñas Causas y plena competencia y Desconcentración y Juzgados en cada municipio) corresponden a necesidades globales para los próximos años.

Necesidades globales de recursos Sector Jurisdiccional
(millones de pesos)

Item	Millones
	\$
Sistema Penal Acusatorio	56.000
Oralidad Laboral	79.620
Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes	44.000

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura

Pequeñas Causas en materia Penal	32.000
Plan Nacional de Descongestión	287.232
Oralidad	154.494
Pequeñas causas y plena competencia	62.066
Desconcentración y Juzgados en cada municipio	24.125
Total	739.537

2. Fiscalía General de la Nación

Para la Vigencia Fiscal de 2009, en materia de inversión, la Fiscalía General de la Nación (FGN) solicitó la suma de \$118.808 millones, recursos con los cuales se continuaría con el fortalecimiento a nivel nacional de la infraestructura física, tecnología para el cuerpo Técnico de Investigación, Informática y comunicaciones, así como para capacitación en temas estratégicos y misionales a los servidores de la entidad.

En especial se anotan las necesidades crecientes de la Entidad, derivadas de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, el avance del Sistema Penal Acusatorio y la Ley de Infancia y Adolescencia.

Los recursos finalmente incluidos ascienden a la suma de \$76.502 millones, vale decir, una diferencia de un 64.4% con respecto a lo pedido.

3. Ministerio Público

De conformidad con lo establecido en el artículo 275 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público, y según el artículo 281 de la Carta Política, el Defensor del Pueblo forma parte de Ministerio Público y ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación.

Por lo anterior, a continuación se presentan conjuntamente las necesidades de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo.

Procuraduría General de la Nación

Con respecto al presupuesto de la Procuraduría General de la Nación, el valor asignado en el anteproyecto que radicó el Gobierno Nacional para el 2009 es de \$10.814 millones. No obstante, el Viceprocurador General de la Nación ha presentado una sustentación que se estima razonable, en el sentido de incrementar algunos de los proyectos de inversión, en razón a la sostenibilidad que demanda el Programa de Modernización y los compromisos que asumió la Nación en el contrato de empréstito celebrado con el Banco Interamericano de Desarrollo.

Los recursos que sustenta la Procuraduría General de la Nación son significativamente inferiores al valor solicitado inicialmente, comoquiera que esta entidad hace énfasis en su compromiso de adoptar medidas tendientes a la reducción del gasto público. Sin embargo, hay tres necesidades que, una vez analizada la justificación presentada, se estiman prioritarias.

La primera, tiene que ver con el proyecto de “Mejoramiento y fortalecimiento del sistema de gestión de la Procuraduría General de la Nación”, en cuantía de \$3.250 millones. Este proyecto es la piedra angular del proyecto de modernización, comoquiera que de no apropiarse estos recursos se pone en riesgo la sostenibilidad del mismo para los próximos años.

El otro componente, relacionado con el anterior, busca darle cierre al proyecto de “Sistematización de la Procuraduría General de la Nación”, en cuantía de \$2.251 millones.

Por último, en cuanto a inversión en modernización de sedes, la cifra contemplada inicialmente es insuficiente, por lo tanto se estima imprescindible una adición de \$1.000 millones.

En el cuadro que se presenta a continuación se puede apreciar el valor solicitado para cada proyecto de inversión:

Denominación Proyecto de Inversión	Valor Presupuesto solicitado 2009	Valor asignado 2009	Valor mínimo requerido	Valor de la modificación al anteproyecto de presupuesto
Mejoramiento de las funciones misionales de la Procuraduría General a nivel central y territorial	0	0	0	0
Implantación integral de las funciones derivadas de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz desde la competencia de la Procuraduría	2.900.000.000	1.395.770.000	1.395.770.000	0
Implantación política de lucha contra la impunidad por violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.	550.000.000	95.000.000	95.000.000	0
Adquisición de sedes para la Procuraduría General a nivel regional y nacional.	1.500.000.000	500.000.000 (1)	500.000.000 (1)	0
Construcción sedes nuevas para la Procuraduría General de la Nación	1.000.000.000	300.000.000 (2)	1.300.000.000 (3)	1.000.000.000
Sistematización de la Procuraduría General de la Nación	7.360.000.000	5.108.988.000	7.360.000.000	2.251.012.000
Mejoramiento y fortalecimiento del sistema de gestión de la Procuraduría General	4.350.000.000	1.100.000.000	4.350.000.000	3.250.000.000
Mejoramiento, remodelación, rehabilitación y adecuación de las sedes de la Procuraduría General de la Nación a nivel nacional.	4.807.400.000	2.314.404.000	2.314.404.000,00	0
SUBTOTAL	22.467.400.000	10.814.162.000	17.315.174.000	6.501.012.000

Defensoría del Pueblo

Para el año 2009, la propuesta presupuestal de la Defensoría del Pueblo fue de \$219.508 millones de pesos. Sin embargo, en el proyecto de presupuesto radicado por el Ministerio de Hacienda en el Congreso de la República solo le fueron asignados un total de \$75.277 millones de pesos.

Si bien en el año 2008 culmina la implementación del Sistema Nacional de Defensoría Pública, dentro del marco del Sistema Penal Acusatorio, todavía no se ha alcanzado cobertura óptima para dar respuesta a la demanda del servicio.

En los últimos años se han creado algunos programas que requieren recursos para la Defensoría del Pueblo, sin que hasta la fecha se hayan apropiado los mismos. Dichos programas son:

- Casas de Justicia;
- Justicia y paz para defensa de desvinculados al margen de la ley;
- Representación extrajudicial y judicial de víctimas en el contexto de la Ley de Justicia y Paz;
- Responsabilidad Penal de Adolescentes.

Para dar cumplimiento a las responsabilidades mencionadas anteriormente, en la propuesta presupuestal de mediano plazo para el año 2009 se solicitaron los recursos de la siguiente manera:

Ley 906 Sistema Penal Acusatorio

La Dirección Nacional de la Defensoría Pública considera necesario contar como mínimo, con un presupuesto de \$94.373 millones de pesos, de los cuales sólo fueron asignados en el proyecto radicado en el

Congreso de la República \$82.381 millones, observándose un déficit de \$11.992.

Ley 1098 de 2006 Ley Penal Adolescentes y Ley 1153 de 2007 Ley de Pequeñas Causas en Materia Penal.

Se solicitaron un total de \$10.283 millones para dar ejecución a esas leyes, pero solamente les fueron apropiados \$5.000 millones, quedando un déficit de \$5.823 millones de pesos.

Ley 975 de 2005 Ley de Justicia y Paz.

Para su ejecución se solicitaron \$21.518 millones de pesos y solamente les fueron asignados \$2.000 millones, quedando un déficit de \$19.518 millones de pesos.

Recomendaciones

Con base en los argumentos planteados, los miembros de la Comisión Accidental recomendamos:

• Ante las considerables y, en varios casos, llamativas discrepancias entre lo solicitado por las entidades y lo asignado en el Proyecto de Presupuesto, es indispensable establecer indicadores, parámetros y procedimientos de ejecución y proyección presupuestal que garanticen una razonable correspondencia en estas dos partidas.

• Para la Comisión Primera del Senado de la República es claro que el presupuesto asignado para la justicia para el año 2009 es insuficiente, por lo cual recomienda efectuar los ajustes en el Presupuesto de Rentas de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del año 2009, atendiendo los requerimientos y la fundamentación expuestos, que se ha resumido en este documento.

• Como recomendación para el propio trabajo de la Comisión “planeamos unas acciones concretas orientadas a cuantificar con mayor detalle los recursos a cargo del Estado como consecuencia de la aprobación de normas que signifiquen ajustes institucionales o, en general, gasto público adicional. De esta manera, ejercicios como el asignado a esta Comisión Accidental tendrán un mejor punto de referencia y se podrá actuar con suficiente conocimiento de las posibilidades presupuestales del Estado frente a las necesidades del servicio,

Del señor Presidente, con toda atención,

Firmado honorables Senadores *Alfonso Valdivieso Sarmiento, Héctor Helí Rojas Jiménez, Eduardo Enríquez Maya, Parmenio Cuéllar Bastidas, Samuel Arrieta Buelvas.*

• Anexo número 04. Respuesta Proposición número 10 del Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Educación Nacional
Despacho Ministra
República de Colombia

Bogotá, D. C.

Doctor

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

Secretario General

Comisión Primera Senado de la República Carrera 7 número 8-48

Bogotá, D. C.

Referencia: proposición número 10

Respetado doctor:

Me permito enviar el documento de respuesta correspondiente a la Proposición número 10 de 2008, presentada por la honorable senadora Gina Parody D'Echeona, relacionada con el Proyecto de ley número 93 de 2008 Senado “*por medio de la cual se establecen los principios y orientaciones de la transformación social*”.

Cordialmente,

Cecilia María Vélez White.

Ministra de Educación Nacional.

1. ¿De qué manera el Proyecto afectaría el Plan Nacional de Desarrollo que ejecuta el actual Gobierno?

“La garantía progresiva del acceso al servicio educativo y la permanencia en el mismo en los niveles de enseñanza preescolar, media

vocacional y superior", tal como lo establece el artículo 21 del Proyecto 93 de 2008, es precisamente el propósito de la política educativa colombiana. Incluso, la actual política considera un derecho "la exigibilidad por parte del educando del acceso al servicio educativo y de la permanencia en el mismo" hasta la básica secundaria, y no sólo para la educación primaria, como lo señala el proyecto de Ley. Esto, atendiendo al mandato constitucional de la educación obligatoria desde transición hasta grado noveno.

La evolución de la cobertura y las metas planteadas hasta el año 2010 evidencian el compromiso del Ministerio de Educación con el acceso progresivo al sistema educativo. Entre 2002 y 2008 el país pasó del 88% al 102% de cobertura bruta en educación básica y media, y del 24% al 33,3% de cobertura bruta en educación superior en programas de pregrado. En la actualidad, el país cuenta con coberturas brutas del 95% en transición, 118% en básica primaria, 98% en básica secundaria y 71% en educación media.

A 2010 se tiene como meta la universalización de la educación básica para toda la población en edad escolar, y alcanzar el 73% de cobertura en educación media. Adicionalmente, en educación superior se pretende aumentar la tasa de cobertura bruta al 34%.

Frente a la permanencia, el Ministerio adelanta estrategias alrededor de las principales causas de deserción que se orientan especialmente hacia la población más vulnerable. De otro lado hay un importante énfasis en identificar y generar alertas sobre la población en riesgo de desertar para prevenir el evento antes de que suceda. En coordinación con programas como Familias en Acción y la Red Juntos se brinda apoyo económico a 1.969.196 estudiantes, de estos 261.925 se encuentran en condición de desplazamiento. También se promueven apoyos complementarios en alimentación y transporte escolar y la implementación de modelos educativos flexibles, entre otros.

En relación con "asegurar el ingreso al sistema educativo desde los 3 años de edad", si bien la atención a la primera infancia es parte de la política que adelanta el Ministerio de Educación Nacional, lo que se plantea en el Plan son modalidades de atención integral de niños de 0 a 5 años que incluyen educación, cuidado y nutrición, y no sólo la escolarización de los niños a tan temprana edad.

Esta propuesta de atención integral se sustenta en la gran consulta nacional cuyos resultados se encuentran plasmados en el Plan Decenal de Educación 2006-2010. A través de las diferentes instancias de participación, la sociedad civil manifestó su interés en fortalecer la atención a la primera infancia articulando distintas instancias y vinculando distintos ámbitos.

El Ministerio viene desarrollando una política de manera articulada y en asocio con otros sectores, que busca fortalecer y aumentar las coberturas de atención integral a la primera infancia en tres modalidades: entorno familiar, comunitario e institucional. Un niño menor de 5 años, requiere espacios y propuestas de atención diversas que respeten sus afectos, sus ritmos de sueño, de alimentación y de juego, lo cual preferiblemente involucra sus entornos y a personas que, desde diversas perspectivas, favorezcan naturalmente el pleno desarrollo de sus capacidades que no necesariamente se logran en la escuela. A 2010, la política se propone atender a 400 mil nuevos niños de 0 a 5 años, la mayoría pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén.

El establecimiento progresivo de la gratuidad en los distintos niveles educativos se viene promoviendo en la medida en que las familias no cuenten con recursos para asumir los costos educativos. En este sentido, cabe resaltar que en 2008 la nación destinó 137.942 millones de pesos para garantizar la gratuidad educativa de niños pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén, incluyendo niños en situación de desplazamiento e indígenas no sisbenizados que se encuentran matriculados en instituciones educativas oficiales. Esta medida benefició alrededor de 4.6 millones de niños colombianos. Frente a la educación superior, dadas sus características diferentes a la educación básica y media, es necesario pensar la gratuidad en términos distintos. Es pertinente considerar subsidiar el ingreso a la población de más bajos ingresos, pero no

creemos que deba ser totalmente gratuita. Experiencias internacionales en este sentido no han sido positivas, como el caso de Irlanda.

Por otra parte, la garantía del acceso y la permanencia al sistema educativo "miembros de grupos vulnerables como menores trabajadores, menores discapacitados, menores miembros de minorías étnicas y menores desplazados", es un aspecto central de la actual política educativa. Algunos de los esfuerzos ya mencionados como los tendientes a garantizar la gratuidad focalizan sus intervenciones en los mencionados grupos. Adicionalmente, se adelantan acciones para garantizar su acceso en condiciones flexibles y con metodologías y materiales acordes a sus contextos. A la fecha, el número de niños en condición de desplazamiento en el sistema es de 370.000, que corresponden al 84% de los niños en edad escolar en condición de desplazamiento identificados. En el caso de los grupos étnicos, la política nacional establece como uno de sus principales propósitos formular e implementar proyectos etnoeducativos. Estos proyectos constituyen el orientador educativo general que el grupo étnico define desde su autonomía y pertenencia a la nación. También se convierten en la herramienta que concreta pedagógica y metodológicamente la cosmovisión y plan de vida del grupo étnico. La meta sectorial es contar con 60 proyectos etnoeducativos de 60 grupos étnicos diferentes elaborados.

En relación con la integración de los menores con discapacidad, a partir del 2003 se definió el marco de política de atención a estudiantes con necesidades educativas especiales y se inició el proceso de organización de la oferta educativa pertinente. Dentro de las medidas adoptadas se encuentra una asignación adicional a la tipología del 20% por estudiante con discapacidad, para lo que el Ministerio asignó 9.055 millones de pesos en la actual vigencia. Estos recursos van dirigidos a la entidad territorial responsable de la atención con el propósito de garantizar la integración. Lo anterior ha significado en el último año que 127.930 estudiantes con discapacidad asistan a instituciones educativas. Esta cifra incluye la ampliación de 43.941 cupos con respecto al año anterior. Adicionalmente, se vienen formando docentes en "Educación Inclusiva", y se han dotado instituciones educativas con canastas didácticas para el mejoramiento de los ambientes de aprendizaje.

Por otra parte, "la garantía de las condiciones materiales necesarias para la adecuada prestación del servicio de educación con calidad; la disponibilidad de recursos humanos y físicos suficientes para prestar el servicio de educación" son igualmente considerados elementos esenciales para el cumplimiento del derecho a la educación. Frente a los recursos físicos, con base en la Ley 21 de 1989, en el periodo 2003-2006 se asignaron \$225.025 millones para la ejecución de proyectos de infraestructura y dotación en establecimientos educativos estatales. Estos recursos fueron transferidos a las entidades territoriales para la construcción de 4.671 aulas beneficiando a 315.000 estudiantes, adicionalmente se dotaron 257.000 unidades de mobiliario. En el año 2007 se asignaron recursos de Ley 21 a 71 entes territoriales por valor de \$89.201 millones, con los que las entidades territoriales están contratando en el 2008 la construcción de 1.083 aulas, 58 laboratorios y 227 baterías sanitarias que beneficiarán a 105.530 estudiantes. En la vigencia 2008 se cuenta con recursos disponibles por valor de \$58.343 millones de pesos, para lo cual se han enviado a estudio técnico 172 proyectos de 56 entidades territoriales certificadas, que contratarán las obras en el año 2009.

En desarrollo del Proyecto de construcción, dotación y concesión educativa, el Ministerio de Educación diseñará, construirá y dotará 46 infraestructuras educativas en zonas marginales de extrema pobreza, en diferentes entidades territoriales que, de acuerdo con el Sistema de Información de Población Desplazada - SIPOD, presentan alta recepción de población desplazada, para que a su vez dichas entidades territoriales las entreguen en concesión por un periodo no inferior a 12 años. Cada infraestructura educativa tendrá una capacidad para 1.440 estudiantes y un costo aproximado de 8 mil millones de pesos.

En relación con el recurso humano del sector educativo, sólo en la medida en que el servicio educativo pueda ser atendido con los mejores docentes y los más idóneos por haber superado los mecanismos constitucionales y legales de ingreso por mérito, podremos mejorar significativamente la calidad de la educación. Con base en este principio, el

Ministerio ha adelantando los concursos de méritos para la provisión de vacantes de docentes y directos docentes.

En lo que lleva de vigencia el nuevo estatuto de profesionalización docente Decreto-ley 1278 de 2002 se han realizado tres concursos de méritos para la selección de docentes y directivos docentes, a saber: dos concursos generales en los años 2004 y 2005 y un concurso para docentes afrocolombianos en el año 2005. Actualmente está concluyendo un tercer concurso general para población mayoritaria, el cual se encuentra en etapa de audiencia pública para escogencia de establecimiento educativo por parte de los docentes y directivos docentes seleccionados por concurso y en listas de elegibles. En virtud de los dos concursos generales inicialmente mencionados y del concurso de docentes afrocolombianos ya realizados, fueron nombrados en periodo de prueba 47.553 docentes y directivos docentes, de los cuales a la fecha 39.754 han superado dicho periodo.

Finalmente, frente a la obligación de garantizar “a los educadores condiciones dignas para el ejercicio de su trabajo, lo que comprende la disponibilidad de instalaciones y recursos para el ejercicio de su función, una remuneración adecuada y oportuna, posibilidades de capacitación y actualización y el respeto por la libertad académica de la que son titulares”, el Ministerio viene implementando desde 2008 la política de mejorar la remuneración de los docentes del escalafón regulado por el Decreto-ley 1278 de 2002, invirtiendo cerca de 100.000 millones en 2008. El mejoramiento de la remuneración pretende incrementar el salario de ingreso a la carrera docente, de manera que sea similar con el de otros profesionales de las ciencias sociales.

Así mismo, el Ministerio viene promoviendo programas de formación permanente en competencias (matemáticas, comunicativas, científicas y ciudadanas). A manera de ejemplos, en lo corrido del año, aproximadamente 9.500 docentes han participado en formación sobre investigación y enseñanza de la historia, en el marco del proyecto “Historia Hoy” con el cual estamos celebrando el bicentenario de la independencia; en el marco del Concurso Nacional del Cuento (2007-2008), 6.022 docentes recibieron formación en escritura creativa. Adicionalmente, el Ministerio de Educación ha venido promoviendo programas que buscan la transformación del establecimiento educativo de manera transversal, como los de Educación Ambiental, Educación para los Derechos Humanos y Educación para la Sexualidad y la Construcción de Ciudadanía. Estos programas, vienen llegando desde 2005 a 23.000 docentes aproximadamente.

Con el propósito de facilitar el acceso a formación desde cualquier lugar del país, el Ministerio de Educación Nacional se propone ofrecer maestrías virtuales. La Maestría en Educación con énfasis en apropiación de Tecnologías de la Información y la Comunicación será ofrecida por el Tecnológico de Monterrey (México) en alianza con el Tecnológico de Bolívar estará abierta a los docentes del país a partir del año 2009. A través de una alianza MEN - Icetex se establecerá una línea de crédito especial para financiar la mayor parte del costo para los docentes.

En síntesis, el Proyecto de ley 93 de 2008 coincide en sus planteamientos con lo propuesto en el Plan Sectorial de Educación y el Plan de Desarrollo, a excepción de la modalidad de atención propuesta para la primera infancia. Aunque las metas del Plan y del proyecto de ley coinciden en la necesidad de atención, el Plan busca hacerlo a través de modalidades integrales y no a través de la escolarización de los niños. Ante esta situación, sugiero considerar la modificación de la propuesta incorporando la atención integral.

2. ¿Cuál sería la incidencia presupuestal en caso de aprobarse el Proyecto?

Dado que el Ministerio de Educación encuentra coincidente el Proyecto con la actual política educativa y que las metas planteadas hasta 2010 se encuentran respaldadas con el presupuesto asignado al sector educativo, la aprobación de la iniciativa objeto de análisis no acarrearía incidencia para el presupuesto nacional. Lo anterior se sustenta en la gradualidad y progresividad en los propósitos de garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo. Sólo si las metas actuales se modificaran, el presupuesto se vería afectado.

3. ¿Qué conceptúa el Ministerio de Hacienda con respecto de las apropiaciones que requeriría la aprobación del Proyecto?

La resolución de este interrogante es potestad del Ministerio de Hacienda.

4. ¿Qué conceptúa el Ministerio de Protección Social con respecto de la definición de las prestaciones básicas sociales?

La resolución de este interrogante es potestad del Ministerio de Protección Social.

5. En relación con la Ley 819 ¿cuáles serían los efectos fiscales?

Las entidades que tienen la competencia para contestar este interrogante son el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.

6. ¿Es consiente este Proyecto de ley con la línea jurisprudencial definida por la Corte Constitucional en esa materia, en particular la Sentencia T-760 de 2008?

Esta sentencia conceptúa sobre el derecho fundamental de salud, por esta razón quien tiene la competencia para contestar esta pregunta es el Ministerio de la Protección Social.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
República de Colombia.

• Anexo número 05. Respuesta Proposición número 10 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2008

Doctor

LUIS GUILLERMO GIRALDO GIL

Secretario General

Comisión Primera Constitucional Permanente Senado de la República

Ciudad

Asunto: Proposición número 10 de 2008.

Respetado doctor Giraldo:

Respecto de la proposición del asunto se responde:

1. ¿De qué manera el Proyecto afectaría el Plan Nacional que ejecuta el actual Gobierno?

Este Ministerio observa que el proyecto de ley no sólo modifica y afecta el actual Plan Nacional de Desarrollo, sino que es contrario a la esencia y naturaleza misma del Estado colombiano. Afecta así la distribución básica de competencias alrededor de la dirección de la economía, las normas constitucionales que rigen la actividad legislativa y el amparo de los derechos fundamentales.

1. De los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

La noción de derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC) surge en correlación a los derechos civiles y políticos inicialmente reconocidos en la Declaración de Derechos de Virginia (1776) y la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1789). Se ha sostenido que la efectividad y garantía de estos derechos radica en las obligaciones de “no hacer” o de “no intervención” imputables al Estado². Al contrario, la efectividad de los DESC –el derecho a la vivienda, a la salud, a la educación, al trabajo, a la seguridad social, entre otros– plantean un problema central de implementación, puesto que imponen al Estado obligaciones “de hacer” o “de intervención”. Esta diferencia, **aun** cuando solo sea de grado, tiene implicaciones en materia presupuestal y en general sobre la dirección de la economía:

“El problema estriba en si el Estado es capaz o no de hacer válidos estos derechos, lo que dependerá en buena medida de sus facultades para afectar la situación jurídica de aquellos grupos o personas cuyo nivel excesivo de concentración económica y de libertad aparecen incompatibles con la libertad y posibilidades económicas de sectores importantes de la población³”.

Pero adicional al problema que tienen los Estados para garantizar este tipo de derechos, o tal vez a causa de él, la definición del espectro que cubre cada uno de estos derechos ha sido objeto de fuertes debates⁴. Determinar si las obligaciones que le corresponden al Estado y al sector

privado se extienden hasta el subsidio de la totalidad de la vivienda, la alimentación y la educación y la donación de la propiedad privada respectivamente o si las obligaciones son menos radicales, es un tema que aún permanece abierto al debate, tanto en América Latina como en otros continentes.

No obstante estas dificultades, tal como la exposición de motivos del proyecto de ley que ahora nos ocupa lo anota, Colombia, como otros países del mundo, ha suscrito varios instrumentos jurídicos de carácter internacional, los cuales cuentan con un desarrollo interpretativo a través de otros documentos complementarios. Entre ellos pueden citarse los siguientes:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, ratificado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscrito en noviembre de 1988, aprobado mediante la Ley 319 de 1996.

- Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, interpretativas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

- Principios de Limburgo y Principios de Maastricht sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos.

Ahora bien, dado que ni la definición del espectro de los DESC, ni el alcance de las obligaciones que genera su reconocimiento es claro, los mismos documentos han establecido parámetros de cumplimiento de dichas obligaciones. Para el efecto del proyecto en cuestión, hay tres parámetros que resultan de la mayor importancia:

- La disponibilidad de recursos.
- La progresividad.
- La distribución de las cargas.

La disponibilidad de recursos:

La suscripción de los instrumentos de derecho internacional denota, por parte del Estado colombiano, el reconocimiento básico de que los derechos económicos, sociales y culturales delimitan el goce de los demás derechos y que en ese sentido, constituye una tarea primordial avanzar en la creación de las condiciones bajo las cuales sea posible el disfrute de los mismos. Desde este punto de partida, no le es dable al Estado oponer las restricciones presupuestales ante el incumplimiento de las obligaciones que le corresponden.

Sin embargo, tampoco puede exigirse al Estado acciones inmediatas y de carácter absoluto que desconocen su realidad y exceden sus capacidades económicas. Al respecto es importante recordar el texto, tanto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador:

“Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Parte 11

Artículo 2º, 1º. Cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente. Por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. (Negrillas y subrayas fuera del texto).

“Protocolo de San Salvador - Artículo 1º:

Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica

y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”. (Negrillas y subrayas fuera del texto).

Como puede observarse, precisamente atendiendo a las condiciones de cada país y de sus posibilidades económicas, la comunidad internacional diferenció entre obligaciones de medio y de resultado:

“Another important distinction in thinking about human State obligations is the distinction between obligations of conduct and obligations of result. According to the Maastricht Guidelines:

The obligation of conduct requires action reasonably calculated to realize enjoyment of a particular right. In the case of the right to health, for example, the obligation of conduct could involve the adoption and implementation of a plan of action to reduce maternal mortality”6.(Negrillas fuera del texto).

Esta distinción resulta crucial para determinar el nivel de cumplimiento o incumplimiento de los Estados en relación con los DESC. A pesar de que los instrumentos internacionales son reiterativos sobre el sentido en el que deben interpretarse estas disposiciones, con el fin de que no sea aplazada indefinidamente la acción del Estado para lograr la efectividad de los derechos en juego, también hacen énfasis en la importancia que tiene considerar las diferencias entre los países y las condiciones de cada uno al momento de determinar si un Estado se encuentra en incumplimiento o no.

En suma, retomando el parámetro de interpretación al que hemos hecho referencia, los Estados asumen una carga de medio, de carácter inmediato, con el fin de avanzar hacia la garantía de los DESC. Sin embargo, la realización de los derechos que resulta de las medidas puestas en marcha para avanzar en ese sentido, está sujeta a las restricciones que tiene cada Gobierno, atendiendo a la disponibilidad de recursos con que cuenta:

“1. El artículo 2º resulta especialmente importante para tener una comprensión cabal del Pacto y debe concebirse en una relación dinámica con todas las demás disposiciones del Pacto. En él se describe la índole de las obligaciones jurídicas generales contraídas por los Estados Partes en el Pacto. Estas obligaciones incluyen tanto lo que cabe denominar (siguiendo la pauta establecida por la Comisión de Derecho Internacional) obligaciones de comportamiento como obligaciones de resultado ...

2 ... Así pues, si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendientes (sic) a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados Interesados. Tales medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto

10 ... Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser. Análogamente, se ha de advertir que toda evaluación en cuanto a si un Estado ha cumplido con su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata (Subrayas fuera del texto).

La progresividad:

El segundo parámetro al que hemos hecho referencia anteriormente tiene origen en el primero. En efecto, dado que el carácter de las obligaciones que los Estados partes han asumido en materia de DESC no implica tomar acciones inmediatas y absolutas para garantizar los DESC sin consultar las condiciones económicas y presupuestales, el criterio de cumplimiento adoptado busca vigilar los avances efectuados para lograr dicha garantía, de manera paulatina.

Así, el concepto de la progresividad no implica que se garanticen los derechos, pero implica, de una parte, que cada Estado debe adoptar de manera inmediata medidas orientadas a garantizar la efectividad de los DESC. De otra, que dado que cada Estado debe estar en continuo avance hacia la garantía de estos derechos, no les está permitido adoptar medidas que detengan o que retrocedan dicho avance. Este concepto fue

desarrollado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación Número 3 ya citada, en el siguiente sentido:

“La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1º del artículo 2 es la de adoptar medidas para lograr progresivamente ‘... la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]’. La expresión ‘progresiva efectividad’ se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de efectiva progresividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve periodo de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2º del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos que incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el pacto, no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las necesidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”.

Sobre el particular, la Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado siguiendo los lineamientos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El tribunal ha reconocido las limitaciones económicas que subyacen a la realización de estos derechos y dispone como principal obligación del Gobierno la implementación de las medidas necesarias para avanzar en ese sentido:

“En consecuencia, el principio de progresividad debe ser leído a la luz del propósito general que recorre la totalidad de las disposiciones que componen el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual se dirige al establecimiento de obligaciones ciertas en cabeza de los Estados para garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos por este tratado. De tal manera, de la lectura sistemática del Pacto se deduce una obligación consistente en el deber de actuar con prontitud para adelantar todas las actuaciones necesarias para alcanzar el objetivo que traza el tratado.

En este pronunciamiento el Comité hace especial hincapié en una obligación de contenido específico que brota del principio de progresividad, según la cual los Estados firmantes del tratado no pueden adoptar medidas que impliquen un retroceso en la senda de protección que haya avanzado el Estado para procurar el amparo de estos derechos. Las medidas que sean adoptadas en tal sentido deberán estar plenamente justificadas, para lo cual el Estado debe considerar como marco de referencia los siguientes parámetros: (i) el panorama que surge de la consideración de la totalidad de derechos consagrados en el Pacto Internacional y, en segundo lugar, (ii) el deber de aprovechamiento pleno del máximo de recursos con los que cuenta la organización estatal”. (Subrayas fuera del texto).

La distribución de las cargas:

Este último parámetro de interpretación es de la mayor importancia en la medida en que arroja claridad sobre el tipo de Estado que supone la suscripción de instrumentos de derecho internacional en materia de DESC.

Tanto el Comité de DESC de las Naciones Unidas como el grupo de expertos de Maastricht coinciden en señalar explícita y enfáticamente que el cumplimiento de las obligaciones en materia de DESC no implica un modelo específico de desarrollo y tampoco un modelo específico de Estado. Estas decisiones deben adaptarse dentro del marco social in-

terno de cada país, siempre que los modelos elegidos permitan avanzar hacia la realización de estos derechos:

“8. El Comité observa que el compromiso de “adoptar medidas... por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas ni exige ni excluye que cualquier tipo específico de gobierno o de sistema económico pueda ser utilizado como vehículo para la adopción de las medidas de que se trata, con la única salvedad de que todos los derechos humanos se respeten en consecuencia. Así pues, en lo que respecta a sistemas políticos y económicos el Pacto es neutral y no cabe describir lealmente sus principios como basados exclusivamente en la necesidad o conveniencia de un sistema socialista o capitalista, o de una economía mixta, de planificación centralizada o basada en el *laissez-faire*, o en ningún otro tipo de planteamiento específico”.

Así, la sustitución del modelo de Estado adoptado en una sociedad política debe ser plenamente justificada y esto no podrá hacerse únicamente a la luz de los instrumentos de derecho internacional en materia de DESC, pues como puede observarse, este elemento, central a las decisiones adoptadas por el constituyente primario, no se le arrebató. Al contrario, los documentos adoptan una neutralidad en este sentido, siempre que el modelo específico permita avanzar en las obligaciones asumidas en materia de DESC.

En relación con este punto, debe hacerse una precisión adicional. Las obligaciones que se derivan de los compromisos internacionales no recaen exclusivamente sobre los Estados Parte. En relación con la distribución de las cargas a este respecto, se ha establecido que los Pactos Internacionales se refieren a los recursos disponibles en el grueso de la sociedad, los cuales deben concurrir en la búsqueda por la prestación de los servicios básicos. En este marco, el papel del sector privado desarrolla un rol esencial:

“It is worth nothing that the Covenant and the general comments do not anticipate that necessary resources will come entirely from the State. In fact, the opposite is true. The resources they refer to are those that are available within the society as a whole, from the private sector as well as the public. It is the State’s responsibility to mobilize these resources, not to provide them all directly from its own coffers”.

Esta breve exposición, tanto de los instrumentos internacionales como de la interpretación autorizada que de ellos se ha hecho, debe ser el marco dentro del cual será necesario analizar la iniciativa que nos ocupa. Específicamente, deberán tenerse en cuenta las siguientes premisas:

- El Estado colombiano reconoce la importancia de los DESC y asumió compromisos internacionales en la materia.
- Estos compromisos internacionales implican la puesta en marcha, de manera inmediata, de las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos de los que disponga, para avanzar en la realización de los derechos en juego.
- La anterior obligación debe cumplirse por los Estados parte de manera inmediata y constituye una obligación de resultado.
- La realización de los derechos que se espera con la puesta en marcha de las medidas necesarias para ello es, por el contrario, una obligación de medio, cuyo cumplimiento está sujeto a la disponibilidad de recursos con los que cuente el Estado.
- El cumplimiento se analiza de conformidad con el principio de progresividad y la correlativa prohibición de la regresividad en materia de DESC, criterio adoptado por la Corte Constitucional colombiana.
- No es dable a los Estados sustituir el modelo económico o de gobierno con base en los compromisos internacionales adquiridos en materia de DESC, cuya posición al respecto es neutral.

• Las obligaciones originadas en los compromisos internacionales en materia de DESC no recaen de manera exclusiva sobre los Estados parte. Los recursos dispuestos para el cumplimiento de dicho fin se constituyen por el grueso de recursos existentes en la sociedad.

2. La noción de Estado que subyace al proyecto de ley

Con el marco anteriormente esbozado, nos permitimos señalar que, no obstante el proyecto de ley hace una interpretación progresiva de los llamados derechos de segunda generación, el alcance de la justiciabili-

dad que otorga a los mismos y los mecanismos previstos para ello, de la mano del principio de la universalización, diluye las diferencias entre el Estado Bienestar y el Estado Social de Derecho, consagrado en la Constitución Política de 1991.

Esta distinción resulta crucial para abordar el proyecto de ley que ahora nos ocupa. El Estado Bienestar ha sido implementado principalmente en países Escandinavos y en algunos países europeos¹². Si bien existen distintas especies dentro del género del Estado Bienestar, su rasgo común y más característico consiste en la combinación de una serie de programas universalistas que garantizan a todos los ciudadanos los mismos beneficios básicos, incluyendo a la totalidad de la población dentro del sistema de protección social¹³.

Evidentemente, este tipo de Estado implica contar con una cantidad de recursos no agotable a corto plazo y suficientemente amplia para incluir a la totalidad de la población en programas universalistas. Esta cantidad de recursos no se encuentra en países en vía de desarrollo o del Sur Global y aun cuando la tuviera, es difícil asegurar el éxito de este tipo de programas, que en países desarrollados han fracasado y generado graves crisis fiscales¹⁴. Para la misma Corte Constitucional colombiana, garante de los derechos e intérprete autorizado de la Constitución, el Estado Bienestar genera los siguientes problemas:

“a) Crecimiento exagerado del aparato administrativo del Estado, lo que genera grandes costos e ineficiencias.

b) Incremento indebido del gasto público que lleva a grandes crisis fiscales.

c) Otorgamiento de un poder exagerado a aquellos particulares contratados por el Estado para prestar los diversos servicios sociales”¹⁵.

Así, la Corte Constitucional, desde sus inicios, ha desligado el Estado Social de Derecho del Estado de Bienestar. En los términos textuales de la Corte, esta diferenciación ha sido planteada así:

“El llamado Estado de Bienestar o *Welfare State*, tan criticado por doctrinas contrapuestas como el liberalismo tradicional o la teoría marxista, no es consecuencia necesaria del carácter social de nuestro Estado de derecho. Por el contrario, este trasciende las contradicciones que el primero evidenció históricamente. En efecto, el Estado de bienestar, que pretendió promover a extensos sectores marginados de los beneficios sociales a través de una política económica basada en la construcción de obras públicas, en el subsidio a diversas actividades de introducción y en la extensión de servicios gratuitos, desembocó en muchos casos en crisis fiscal y evidenció sus contradicciones al transferir más poder a los grupos poderosos de la sociedad contratados por el mismo Estado para acometer sus proyectos y liberados por este de la prestación de otros servicios. A lo anterior se vino a sumar el crecimiento incontrolado del aparato burocrático administrativo y su ineficiencia para resolver los problemas de una sociedad capitalista compleja”¹⁶ (Subrayas fuera del texto).

El Estado Social de Derecho, por su parte, aunque busca superar las necesidades básicas de los ciudadanos, supone una dinámica distinta. Parte del supuesto de que los individuos tienen capacidades que pueden ser potenciadas y, en esa medida, la acción del Estado, si bien es crucial y debe adelantarse con el fin de avanzar hacia la efectividad de los derechos básicos de los ciudadanos, en todo caso es subsidiaria:

“Este es también el punto que hace que el Estado social sea, en mi opinión, más cercano al Estado liberal que al Estado de bienestar, pues este carácter subsidiario de la intervención estatal intenta conservar, al máximo, la idea de un individuo racional autónomo, capaz de sostenerse con sus propios medios, y que sólo requiere la solidaridad social en casos excepcionales. Esta idea tiene, sin duda, un fundamento profundamente liberal, pues aun cuando se acepta la intervención del Estado, se busca que esta sea lo más limitada posible”.

En términos de la Corte Constitucional, esta dinámica del Estado Social se ha manifestado así:

“El Estado como instrumento de justicia social, basado en una economía social de mercado, con iniciativa privada, pero en la que se ejerce una cierta intervención redistributiva de la riqueza y de los recursos, permite corregir los excesos individuales o colectivistas.

El sistema económico en el Estado social de derecho, con sus características de propiedad privada de los medios de producción, libertad de empresa, iniciativa privada e intervencionismo estatal, está orientado según un contenido humano y por la aspiración de alcanzar los fines esenciales de la organización social. Por ello, el ordenamiento jurídico consagra tantos derechos programáticos que dependen de las posibilidades presupuestales del país, como derechos prestacionales ¹⁸ que dan lugar cuando se cumplen los requisitos para ello - al ejercicio de un derecho público subjetivo en cabeza del individuo y a cargo del Estado.”¹⁹ (Se ha subrayado).

Esta diferencia, como se mencionó previamente, es crucial para determinar el espectro de las obligaciones que le asisten al Estado y, por ello, resulta crucial para efectos de la iniciativa objeto de estudio.

En primer lugar, el Estado Social de Derecho no supone la universalización de los derechos básicos de los ciudadanos ni la inclusión de la totalidad de la población colombiana dentro del Sistema de Seguridad Social de manera inmediata y absoluta. Estos programas son propios de los Estados Bienestar, los cuales no han sido implementados en Colombia, en primer lugar, porque parten de un supuesto asistencialista y no de competencias individuales y, en segundo lugar, porque Colombia, como la mayoría de los países del Sur Global, no cuenta con los recursos que se requieren para poner en marcha un Estado Bienestar.

Así las cosas, dentro del marco del Estado Social de Derecho que nos rige y los principios de solidaridad y de dignidad humana que lo enmarcan, el Estado colombiano debe:

- Tomar las medidas necesarias que permitan avanzar hacia la realización de los derechos básicos como la alimentación, la vivienda, la salud. En otras palabras, debe adoptar las medidas que se requieran para avanzar en la realización efectiva de los DESC.

- La realización de los DESC o los derechos prestacionales, en los términos de la Corte recientemente empleados, está sujeta a las posibilidades presupuestales del país.

Este Ministerio encuentra que, a pesar de que la exposición de motivos de la iniciativa del proyecto de ley en cuestión plantea objeciones a las medidas asistenciales del Gobierno, la totalidad del proyecto se encuentra fundamentada en una noción asistencialista del Estado. Las obligaciones que de manera directa e inmediata impone sobre él suponen una transformación del Estado Social de Derecho colombiano en un Estado Bienestar, a través de programas de universalización que desconocen la movilización de los recursos en el mercado, en colaboración con el sector privado y los programas y planes que han sido puestos en marcha previamente ²⁰.

En esa medida, la aprobación del proyecto de ley supone una completa afectación al Plan Nacional de Desarrollo, pues la parte general del mismo se soporta en el Estado Social de Derecho ²¹, en oposición a la iniciativa que ahora nos ocupa, la cual parte de una concepción que supone un nuevo orden constitucional que excede la naturaleza propia del Estado Social de Derecho contenido en el artículo 1° C.P.

El Ministerio considera pertinente hacer una consideración adicional: Dadas estas circunstancias, el proyecto de ley no sólo afecta de manera absoluta la viabilidad del Plan Nacional de Desarrollo que se ha aprobado para el presente cuatrienio gubernamental, sino que, al modificar uno de los rasgos constitutivos del Estado colombiano, vulnera la esencia de la Carta, razón por la cual adolece de inconstitucionalidad.

Es importante recordar que frente a este tipo de modificaciones la Corte Constitucional ha considerado que el Legislador, actuando como constituyente derivado, tiene una potestad de reforma a la Constitución Política, derecho que no obstante se encuentra limitado por la imposibilidad que le asiste para modificar aspectos esenciales de la misma, cuya modificación constituye una sustitución de la Carta Política concebida por el Constituyente de 1991, modificación que en ese sentido no puede ser expedida mediante acto legislativo:

“En las distintas providencias en las que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los límites competenciales del reformador de la Constitución, se ha tomado como punto de partida la diferencia clásica entre poder constituyente originario y poder de reforma de la Consti-

tución, el cual —este último—, en cuanto que poder constituido, deriva su competencia de la propia Constitución. En ese contexto, la Corte ha venido decantando su jurisprudencia sobre el particular, en términos que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

Advierte la Corte que el poder de reforma es muy amplio y comprende la adopción de modificaciones importantes e, inclusive, trascendentes. No es la importancia, ni son las implicaciones profundas de una reforma, lo que determina si esta supone una sustitución de la Constitución. El fenómeno jurídico de la sustitución de la Constitución se presenta cuando un elemento definitorio de la esencia de la Constitución de 1991, en lugar de ser modificado, es reemplazado por uno opuesto o integralmente diferente. Así, después de la sustitución de la Carta, como es imposible reconocerla en su identidad básica, no cabe afirmar que la Constitución reformada sigue siendo la Carta de 1991. Al Congreso de la República, le está vedado sustituir la Constitución, en forma total o parcial, permanente o transitoria. Por supuesto, le está prohibido reemplazar la Constitución de 1991 por una completamente nueva y diferente. Pero tampoco puede sustituir la Carta mediante un cambio parcial de tal magnitud que haga imposible, de manera permanente o transitoria, reconocer en la Constitución los elementos esenciales definitorios de su identidad originaria, lo cual no obsta para que el Congreso efectúe reformas importantes para adaptar la Carta a la evolución de la sociedad y responder a las expectativas de los ciudadanos. 22”

Dadas estas circunstancias, la iniciativa no sólo adolece de inconstitucionalidad sino que su aprobación implicaría una reformulación de la política plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo en materia de DESC, dado que los programas actualmente vigentes son inconsistentes con las metas de asistencia universal por parte del Estado, en todos los frentes, como propone el proyecto de ley. De otra parte, dado que los recursos con los que cuenta el Estado son limitados, la aprobación de la iniciativa supondría una reformulación de las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como la eliminación de algunos de los programas y proyectos, de tal manera que los recursos disponibles pudiesen financiar las prescripciones normativas de la transformación social.

3. Replanteamiento de políticas públicas

Ahora bien, de aprobarse la iniciativa no sólo se afectaría el soporte jurídico a las políticas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo, sino que su puesta en marcha implicaría, como se expuso previamente, la modificación de los principales programas en él contenidos, así como la legislación existente sobre la materia.

Es importante recordar que, para cumplir con uno de los objetivos centrales del Estado Social de Derecho, así como para darles cumplimiento a los compromisos internacionales anteriormente referidos, el Gobierno Colombiano ha emprendido acciones directas de intervención con el fin de ampliar la cobertura en educación, el acceso a la vivienda, la cobertura en seguridad social y la asistencia alimentaria²³. Entre otras pueden relacionarse las siguientes:

- Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral, la cual ha sido modificada, entre otras normas, por la Ley 797 de 2003, en pensiones y 1122 de 2007, en salud.
- Ley 115 de 1993, ley general de educación.
- Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios.
- Ley 546 de 1999, por la cual se dictan normas en materia de vivienda, entre otros aspectos.
- Ley 789 de 2002, por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo.
- Ley 715 de 2001, por la cual se distribuyen recursos y competencias en materia de salud y educación, principalmente. De conformidad con el Acto Legislativo 04 de 2007, estos recursos deben aplicarse, igualmente, a agua potable y saneamiento básico y, eventualmente, a la atención integral de la primera infancia²⁴.

Estos marcos legales delimitan la acción del Estado en estos frentes y fueron el punto de partida para la concreción de los principales programas en el Plan Nacional de Desarrollo en materia de DESC.

De otra parte, se advierte que esta iniciativa legislativa modifica la forma en la que se define la política económica y se interviene en la economía por parte del ejecutivo y del legislativo.

De aprobarse la iniciativa en cuestión, la política económica y las prioridades de inversión de los recursos públicos serían definidas por el juez de tutela (cualesquiera que sean su jerarquía y jurisdicción), puesto que cualquier persona podría reclamar los derechos económicos, sociales y culturales a través de la acción de tutela, sin que pudiera el Gobierno Nacional oponer razones fiscales para su cumplimiento.

Sobre la dirección de la economía nacional, la Corte Constitucional Colombiana se ha pronunciado en varias ocasiones, haciendo referencia al deber de planeación que supone una administración eficiente de los recursos escasos. Al respecto, ha manifestado que:

“3. 1. La dirección general de la Economía le corresponde al Estado.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 334 de la Constitución Política, al Estado corresponde la dirección de la economía, lo que significa que esta no queda a merced de lo que pueda suceder en la sociedad, sino que precisamente para alcanzar las altas finalidades que le competen al Estado para “promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, así como para “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” que impone el artículo 2° de la Carta al Estado Colombiano, la economía requiere que su dirección general se lleve a cabo por el Estado”²⁵ (Negrilla fuera de texto).

“En diversos fallos, la Corte ha sentado jurisprudencia relativa a ciertos aspectos constitucionales involucrados dentro del proceso de planeación. Dentro de estos temas, cabe destacar los siguientes:

4. Sobre el concepto mismo de planeación económica, y de su importancia dentro del contexto del actuar económico del Estado, la Corte ha indicado que el Plan Nacional de Desarrollo es la expresión suprema de esta función:

“La actuación macroeconómica del Estado... necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios así como de las exigencias sectoriales. Estas pautas serán las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo que es la expresión suprema de la función de planeación.

Partiendo de la concepción que entiende la planeación como el instrumento fundamental para el manejo económico del Estado, y con base en lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución Política según el cual “(e)l Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes”, y que “sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores”, la jurisprudencia ha destacado que la Ley del Plan de Desarrollo, que debe expedirse en cada periodo presidencial, determina el contenido de las leyes anuales de presupuesto, de otras leyes que tocan el tema económico, social o ambiental, y en general de todas las demás, toda vez que estas deben corresponder a una planificación global”²⁶.

Todo así, según lo arriba planteado, la aprobación de la iniciativa relativa a la Transformación Social implicaría un replanteamiento de las políticas base de los principales programas de inversión por dos razones fundamentales: En primer lugar, las políticas plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo toman como punto de partida el hecho de que los individuos tienen capacidades que deben ser potenciadas; no de ciudadanos que deben ser asistidos. En este sentido, los programas de inversión previstos en el Plan Nacional de Desarrollo son inconsistentes con la política asistencialista, propia de Estados Bienestar, plasmada en la iniciativa. En segundo lugar, el Plan Nacional de Inversiones contiene una proyección de los recursos del Estado colombiano, los cuales, desafortunadamente, son escasos. Esta proyección ha sido el fundamento para plantear, dentro del presupuesto plurianual, la financiación de los programas allí incluidos. En esa medida, implementar la política de universalización en materia de DESC implicaría una absoluta desfinanciación del presupuesto plurianual previsto en el Plan Nacional de Inversiones que estaban orientados a la ejecución de los programas de inversión, para responder a las exigencias del proyecto de ley.

Sin embargo, en este punto debe señalarse un factor adicional. De aceptarse la implementación de la acción de tutela como un mecanismo no subsidiario sino principal²⁷, para proteger derechos cuyo cumplimiento es de carácter programático, no sólo el actual Plan Nacional de Desarrollo debería ser replanteado. La función de planeación debería ser replanteada.

En efecto, el ejercicio de planeación supone, como mínimo, un margen de previsibilidad que permite proyectar los recaudos y los gastos y permite también establecer prioridades en el gasto. Esta priorización debe responder a criterios previamente definidos como la población más vulnerable, la rentabilidad social de los proyectos y/o la eficiencia en los resultados, por mencionar algunos.

Definidos los criterios de priorización y los programas donde serán invertidos los recursos disponibles, estos se convierten en una especie de límite para la acción estatal. Así, la puesta en marcha del plan a través de los presupuestos anuales debe sujetarse a los criterios y programas definidos en el plan, con el fin de evitar la dispersión de los recursos sin cumplir las metas previstas en el Plan.

Así, la función de planeación quedaría completamente desarticulada de aprobarse la tutela como mecanismo principal de protección en materia de DESC. El Estado debería modificar la orientación de sus recursos para suplir las exigencias de la Rama Judicial. No tendría sentido entonces proponer y expedir un plan, si su cumplimiento quedaría condicionado al número de tutelas expedidas por año. En este sentido, la dirección de la economía dependería de los fallos de tutela, para atender derechos individuales en materia de DESC.

2. ¿Cuál sería la incidencia presupuestal en caso de aprobarse el proyecto?

En relación con las prescripciones normativas de los artículos 19 - Derecho a la Educación, 20 - Derecho a la Salud, 21 - Derecho a la Seguridad Social, 23 - Derecho a la Alimentación Adecuada y 24 - Derecho a la Vivienda Digna, del proyecto de ley en estudio, este Ministerio debe señalar que se demandan costos adicionales, los cuales sólo se pueden cuantificar en su real dimensión una vez se dé aplicación a la norma.

Sin embargo, consideramos ilustrativo el artículo 21 del proyecto de ley, el cual demanda que el Gobierno Nacional debe garantizar progresivamente que todos los adultos mayores que no tengan seguro frente a riesgos sociales por no cumplir con los requisitos exigidos para el reconocimiento del derecho a la pensión, y que no cuenten con otros ingresos, reciban asistencia del Estado, que les garantice una existencia digna.

El Programa de Protección Social al Adulto Mayor, se desarrolla actualmente en 1.095 municipios del país, la máxima cobertura alcanzada a diciembre de 2006 es de 240.211 adultos mayores que se han beneficiado desde el inicio del Programa con un subsidio que se encuentra entre \$40,000 a \$75.000. Para el año 2008, se han destinado \$335,655.0 millones de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para este programa. Adicionalmente, existe el programa nacional de alimentación para el adulto mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta”, con el cual se entrega un complemento alimentario en dos modalidades (ración preparada o ración para preparar) a los adultos mayores beneficiarios. Este subsidio cuenta con recursos por valor de \$190.360.6 millones para el año 2008.

En síntesis, los beneficios y costos de administración de estos dos programas para el adulto mayor exigen recursos del Presupuesto General de la Nación de aproximadamente \$526,015,6 millones para el año 2008 y tienen una meta de cobertura en la presente vigencia fiscal en el Fondo de Solidaridad Pensional de 406.390 adultos mayores y del Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor de 400.008 ancianos.

Bajo el supuesto de que las personas mayores de 65 años del Sisbén I y II no pensionadas puedan ser beneficiarias de una pensión de subsistencia de medio salario mensual vigente, se determinan costos

adicionales para el Gobierno Nacional cercanos a los \$4.1 billones (ver cuadro). En el Marco de Gasto de Mediano Plazo y en el presupuesto de la vigencia 2008, no se han contemplado estos costos.

COSTO ARTICULO 21 PROYECTO DE LEY 196 DE 2007 - SENADO - Millones de \$

1. Adultos mayores de 65 años de los niveles I y II del Sisbén	1,433,675
2. Pensionados de los Niveles I y II del Sisbén	168,329
3. Adultos mayores de 65 años de los Niveles I y II del Sisbén a acceder a beneficio (1-2)	1,265,346
4. Valor beneficio de Pensión de Supervivencia (50% SMLMV)	230,750
5. Número de mesadas al año	14
6. Costo total anual	4,087,700

*Fuente: DNP. DOS. GCV. Base Nacional del Sisbén. Corte agosto 30 de 2006

Cabe resaltar que los costos arriba referenciados se refieren a una sola de las medidas que se pretenden con la iniciativa, de manera que resulta muy ilustrativo para los posibles costos de las demás, las cuales, como se dijo, resultan imposibles de cuantificar en este momento.

3. ¿Qué conceptúa el Ministro de Hacienda respecto de las apropiaciones que requeriría la aprobación del Proyecto?

Este Ministerio debe señalar que dada la vaguedad y ambigüedad de algunos de los artículos del proyecto de ley, el impacto fiscal del mismo no ha podido ser estimado en su totalidad. Se proyectó una suma aproximada de \$4.0 billones, para sólo uno de los artículos, orientado al pago de una pensión mínima de supervivencia de 1.265.346 ancianos de niveles I y II del Sisbén.

Así mismo debe anotar que, no obstante los costos que implica la implementación del proyecto de ley, este no contó con el respectivo análisis de impacto fiscal ni planteó la nueva fuente de financiación para cubrir dicho impacto, todo lo cual debió presentarse de manera explícita en la exposición de motivos y en la ponencia para primer debate, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que dispone:

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

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso, este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso” 28.

La Ley 819 de 2003 goza de superior jerarquía en razón al carácter orgánico que ostenta y en esa medida condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, según lo establece el artículo 151 de la Constitución Política de 1991 29.

28 Artículo 7°, Ley 819 de 2003.

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

4. En relación con la Ley 819 ¿Cuáles serían los efectos fiscales?

Se solicita remitirse a la respuesta desarrollada para la pregunta anterior.

5. ¿Es conciente este Proyecto de ley con la línea jurisprudencial definida por la Corte Constitucional en esa materia, en particular la sentencia T-760 de 2008?

Al respecto debe señalarse que la política del Gobierno Nacional en materia social y específicamente en los derechos de salud ha buscado la progresividad, como se evidencia por ejemplo en las metas de ampliación de cobertura universal, lo cual está en línea con la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional contenida en la sentencia T-760 de 2008. En ese sentido, en el caso de los derechos de salud, ya se viene aplicando el proceso de transformación social a que alude el proyecto de ley, por lo tanto este no resulta necesario.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, este Ministerio se pronuncia de manera desfavorable frente a la iniciativa legislativa de la referencia, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

Oscar Iván Zuluaga Escobar.

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

• Anexo número 06. Respuesta a la Proposición número 10 del Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación

DG - 20081000578071

Bogotá, D. C., martes, 16 de septiembre de 2008

Doctor

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

Secretario General Comisión Primera honorable Senado de la República

Carrera 7 número 8 - 68

Ciudad

Asunto: Proposición número 010 de 2008

Respetado doctor Giraldo:

En atención a su oficio, mediante el cual remite la Proposición 010 de 2008 suscrita por la honorable Senadora Gina María Parody, de manera atenta, este Departamento en los temas de su competencia, observa:

“1. ¿De qué manera el proyecto afectaría el Plan Nacional de Desarrollo que ejecuta el actual Gobierno?”

En la exposición de motivos del Proyecto de ley Estatutaria número 093 de 2008 - Senado “por medio de la cual se establecen los principios y orientaciones de la transformación social”, se plantea que corresponde a una iniciativa en la cual se busca adelantar una política social que permita en forma acelerada el cumplimiento de las características, fines y principios propios del Estado Social de Derecho. Sin embargo, debe reiterarse que es precisamente el Plan Nacional de Desarrollo - PND a que hace mención el artículo 339 de la Constitución Política, el instrumento idóneo que permite a través de un procedimiento que incluye la concertación y el profundo análisis, la determinación de los propósitos y objetivos que permitan dar cumplimiento a dichos fines estatales. Es así como, con el lleno de requisitos en cuanto a la elaboración del Proyecto de PND establecidos por la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y previo cumplimiento de las formas procedimentales del trámite legislativo, mediante la Ley 1151 de 2007, fue expedido el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010, “*Estado Comunitario: desarrollo para todos*”, establece que la política social del Gobierno Nacional está enfocada hacia la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad, lo cual implica lograr, en relación con la población colombiana, la igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales, que permitan alcanzar ingresos suficientes para llevar una vida digna. En este sentido, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los del proyecto en cuestión coinciden respecto de los logros en términos sociales, puesto que ambos pretenden la promoción del empleo y la equidad, la universalidad en salud y educación, la igualdad y la no discriminación, las garantías sociales, la

equidad de género, la promoción de la ciudadanía y la integralidad de la política social.

El proyecto surge como una propuesta para modificar la forma de hacer política social. En ese sentido, la motivación del proyecto parte de la base de que la política social actual omite garantizar los derechos sociales mínimos y está basada en el asistencialismo, reemplazando las acciones de educación y salud de calidad para toda la población. Por lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo reconoce que todas las personas no están en condiciones de acceder de igual manera a los beneficios del crecimiento y, por ello, se establecen una serie de mecanismos de redistribución y solidaridad. No se pretende solamente solucionar temporalmente un problema de necesidades mínimas, ni ser un mecanismo de mitigación que sustituya su real capacidad para superar la pobreza, sino de promover la acumulación de capacidades en quienes la padecen, alcanzando logros en términos de inclusión social y generación de ingresos propios.

Las estrategias principales que se definen en el Plan Nacional de Desarrollo, con las cuales se garantizan a la vez los principios básicos del proyecto, son: i) articular el Sistema de Protección Social, para que responda a las necesidades de aseguramiento de la población y apoye a las familias más pobres y vulnerables para la superación de su condición; ii) fortalecer la Promoción Social para la reducción de desigualdades socioeconómicas, racionalizando la oferta de servicios, con la familia como sujeto de intervención; iii) mejorar la focalización de subsidios y sus instrumentos: reingeniería de procesos de focalización en los programas sociales (Documento Conpes Social 100 de 2006 Lineamientos para la Focalización del Gasto Público Social) y iv) profundizar en las dimensiones transversales del desarrollo, que incluyan la equidad de género, la política para los jóvenes, la cultura, el deporte y la transición demográfica.

Dentro de ese marco, varios artículos del proyecto de Ley pueden generar inconvenientes y efectos negativos sobre la capacidad de respuesta de la institucionalidad colombiana, así como también, resultados fiscales negativos, de acuerdo con la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”. En ese sentido, si bien el proyecto coincide con diferentes objetivos, programas y estrategias establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, al proponerse la regulación de un tema específico como lo es la “transformación social”, deja de lado otros aspectos articulados y manejados, en el Plan Nacional de Desarrollo, de forma integral para la formulación de la acción estatal. Si bien la política social es fundamental para el desarrollo del país, no debe dejarse de lado las demás particularidades que afectan el desarrollo y el normal cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

Con el texto de ley propuesto, se altera la implementación de los propósitos y objetivos nacionales, al igual que las estrategias y orientaciones generales de la política económica y social que en la actualidad adopta y ejecuta el Gobierno conforme a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, toda vez que el proyecto busca adelantar la ya mencionada “transformación social” en forma inmediata y sin restricción alguna, tal y como se refleja en varias de sus disposiciones, de las cuales se destacan:

• Independientemente de la forma en que el proyecto afectaría la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, existen disposiciones que no tienen en cuenta las restricciones fiscales de la Nación, lo que es inconveniente dentro de la perspectiva presupuestal que en la actualidad se implementa. Así, por ejemplo, el artículo 13 del texto del proyecto modifica una norma de orden orgánico al redefinir el gasto social; el inciso segundo del artículo 20 del mismo texto incluye la obligación de implementar la gratuidad en el nivel de enseñanza superior y el artículo 17 del texto del proyecto impone limitaciones de ley para la validez de medidas adoptadas por las diferentes autoridades.

• El artículo 15 establece que “Las autoridades tienen el deber de tomar las medidas inmediatas para satisfacer de manera inmediata y sin discriminaciones el contenido mínimo y básico de los derechos sociales. Deberá igualmente tomar todas las medidas razonables y hasta

el máximo de los recursos posibles para avanzar progresivamente en la plena satisfacción de los derechos sociales”.

En el contexto de la Constitución Política de 1991, el Estado debe ser activo, positivo y diligente con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos a los ciudadanos, más aún teniendo en cuenta que el ordenamiento jurídico tiene cada vez más mecanismos para hacerlos exigibles.

Así, el escenario ideal es que todas las personas puedan gozar efectivamente de sus derechos, lo cual se produce de manera inmediata tratándose de los derechos de primera generación. Sin embargo, respecto de los derechos de segunda generación, estos no tienen una aplicación inmediata, sino que están sometidos a un desarrollo gradual y progresivo que depende de los acuerdos sociales. De esta manera, según la disponibilidad de recursos, la sociedad es quien decide cómo incorporar a los ciudadanos a los diferentes sistemas. Por esta razón, es necesario dimensionar el significado institucional y fiscal de satisfacer de manera inmediata el contenido mínimo y básico de los derechos sociales, dado que no es posible atender a toda la población en el mismo momento en el tiempo; por el contrario, se debe programar el cubrimiento por segmentos de la población, empezando por los de mayor vulnerabilidad económica y social.

- El artículo 18 del proyecto indica que “El derecho al mínimo vital implica para su efectiva realización la obligación a cargo del Estado, de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que una persona se vea reducida en su valor intrínseco como ser humano por una precaria condición material que le niega la posibilidad de una vida digna. El mínimo vital respecto a cada uno de los derechos sociales debe ser garantizado por el Estado lo que excluye la posibilidad de invocar restricciones económicas para incumplir su satisfacción”.

La garantía del mínimo vital puede significar medidas de diferentes dimensiones, según el derecho de que se trate. En ese sentido, las acciones son diferentes si trata de educación, de salud o de habitabilidad y cada uno de estos tiene distintas implicaciones respecto a la capacidad institucional para dar respuesta y a las finanzas del Estado.

Dentro de ese contexto, el mínimo vital en derechos prevalentes, como los de primera generación y el derecho a la salud, deben garantizarse de forma inmediata a toda la población, en cuanto esté en riesgo la vida. Por lo demás, el proyecto deberá hacer claridad acerca de los derechos que razonablemente se deben limitar, cómo se da la interacción entre derechos, cómo se presentará el trabajo interinstitucional y multidimensional para garantizar el ejercicio de todos los derechos sin importar su naturaleza y cómo se garantizará en cada estrategia el derecho a la igualdad, todo esto dentro del marco constitucional. De la misma manera que en el análisis del artículo 15 del proyecto, se deberá evaluar el impacto fiscal que esto puede generar y cómo se puede avanzar en este cumplimiento, de manera progresiva, hasta cubrir a toda la población.

- En materia educativa, en el Plan Nacional de Desarrollo se propone alcanzar una cobertura universal en preescolar, primaria y secundaria; promover y extender el acceso a educación inicial; aumentar la cobertura en educación superior y disminuir la tasa de deserción escolar de la educación básica, media y superior, propendiendo siempre por la calidad de la educación. Sin embargo, el proyecto de Ley establece que “El Estado promoverá el establecimiento progresivo de la gratuidad en estos niveles de enseñanza [preescolar, media vocacional y superior], además de ampliar progresivamente el acceso hasta asegurar el ingreso al sistema educativo desde los 3 años de edad”, lo cual puede generar en el corto y mediano plazo un impacto fiscal negativo, y ser insostenible en términos económicos y de política.

La Constitución Política, en su artículo 67, define: “la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”. En desarrollo de esta disposición, el artículo 183 de la Ley 115 de 1994 “por la cual se expide la ley general de educación”, prescribió que “el Gobierno Nacional regulará los cobros que puedan hacerse por concepto de derechos académicos en los establecimientos educativos estatales. Para tales efectos,

definirá escalas que tengan en cuenta el nivel socioeconómico de los educandos, las variaciones en el costo de vida, la composición familiar y los servicios complementarios de la institución educativa”. Por esta razón, la gratuidad deberá analizarse teniendo en cuenta la capacidad de pago de las familias y la responsabilidad constitucional que tiene el Estado hasta 9º grado. Adicionalmente, es necesario contar con estudios que muestren los incentivos que se generen en las familias ante la gratuidad de los servicios totales del Estado para poder adecuar la política en tal sentido.

En general, en el proyecto de ley no se hace referencia a la corresponsabilidad que tienen las familias de tomar acciones para generar su propio desarrollo, por ejemplo, en materia de educación es necesario para el Estado contar con el compromiso de los padres de familia en el ingreso y permanencia de los niños y jóvenes en el sistema escolar, razón por la cual la corresponsabilidad debería ser un principio orientador del proyecto de ley.

Finalmente, la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones” define en su artículo... que “En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. Sin embargo, si bien es cierto que reconoce ser ambicioso y la necesidad de presentar a consideración del Congreso tres leyes separadas para su aprobación, en la exposición de motivos no se plantea un análisis de los costos fiscales de la iniciativa, ni define una fuente de recursos adicionales, que hagan posible su viabilidad fiscal.

“6. ¿Es conciente este proyecto de ley con la línea jurisprudencial definida por la Corte Constitucional en esa materia, en particular con la sentencia T-760 de 2008?”

La parte resolutive de la sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional, define y ordena acciones que distintas entidades de la Rama Ejecutiva², deben abordar en forma inmediata en el corto plazo y que acarreen:

L Retos institucionales (arreglos normativos y de gestión)

iL Ajustes a la forma de financiar el logro de las coberturas universales (tanto en coberturas poblacionales como en el contenido de los beneficios).

En la misma sentencia, en relación con la prestación del servicio de salud, se señala:

5. Que la salud es un derecho de todos los ciudadanos.

6. Que el Estado debe respetar, proteger y garantizar la salud, por ser este un derecho constitucional.

7. Que los derechos pueden “ser limitados de conformidad con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad que ha fijado la jurisprudencia constitucional.

8. Que teniendo en cuenta el bloque de constitucionalidad, el derecho a la salud comprende el derecho al nivel más alto de salud posible dentro de cada Estado, el cual se alcanza de manera progresiva.

9. Que el derecho a la salud no es “absoluto, ilimitado e infinito en el tipo de prestaciones cobijadas”.

10. Que es dable limitar o excluir servicios de los planes de beneficios en razón a la sostenibilidad financiera y al perfil epidemiológico de la población, en “aras de una mayor protección del derecho según las prioridades en materia de salud”, siempre que se justifiquen las razones correspondientes.

11. Que “cada individuo también tiene el deber de cuidar de su salud y por lo tanto, de velar por prevenir las enfermedades (. . .)”.

12. Que la complejidad del derecho a la salud implica que la plena garantía del goce efectivo del mismo está supeditada en parte a los recursos materiales e institucionales disponibles.

13. Que el no haberse logrado la igualdad en los planes de beneficios, entre regímenes, es “inadmisible” y peor aún la inexistencia de un plan y cronograma para lograr la igualdad en los beneficios entre los regímenes subsidiado y contributivo.

14. Que la falta de una regulación clara o la existencia de vacíos en esta incrementa la falta de seguridad jurídica y vulnera el derecho a la salud. Lo anterior, dado que la existencia de zonas grises en los planes de beneficios, impone barreras de acceso y evita “adoptar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar la financiación de los servicios de salud de tal forma que todos los colombianos pueden acceder de manera oportuna y efectiva a servicios de salud de buena calidad”.

15. Que el concepto científico del médico tratante es el principal criterio para establecer si se requiere un servicio de salud, pero no es exclusivo. En ese sentido, el comité técnico científico constituye una instancia válida para la solución de conflictos, sin que esta pueda imponer cargas o restricciones al usuario.

16. Que toda persona tiene derecho a que la Empresa Prestadora de Salud - EPS encargada de garantizarle la prestación de los servicios de salud, autorice el acceso a los servicios que necesita, así como de aquellos que requiere con “necesidad” y que no se encuentran incluidos en el Plan Obligatorio de Salud - POS.

17. Que el acceso a la salud debe ser continuo e integral.

18. Que “Los pagos moderadores no pueden constituir barreras al acceso a los servicios de salud para las personas que no tienen la capacidad económica de soportar el pago del mismo”.

15. Que toda persona tiene derecho a la información de los procedimientos, actividades y medicamentos y de conocer la calidad de sus prestadores de servicios.

16. Que es necesario que el flujo de recursos no conlleve la vulneración de un derecho, como consecuencia de la desfinanciación de los agentes.

Los principios y orientaciones plasmados en el Proyecto de ley número 93 de 2008 Senado, guardan en principio concordancia con las motivaciones generales de la Sentencia T -760 de 2008 de la Corte Constitucional, puesto que las órdenes que se imparten por esta para resolver problemas estructurales en la prestación del servicio de salud se abordan de manera general por dicho proyecto.

No obstante, el proyecto de ley parece suponer que la institucionalidad del Estado, a cuyo cargo se encuentra la formulación de la política pública, carece de la racionalidad necesaria para aplicar los principios orientadores establecidos por dicho proyecto, y que por esa razón, la definición de las prestaciones sociales básicas debe contar con la participación ciudadana en los procesos de revelación preferencias, elección y definición de garantías, implementación, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

Presumir la inexistencia de un escenario garantista en materia de derechos sociales, como consecuencia de suponer que la política social orientada a proveer progresivamente condiciones y mecanismos efectivos para la realización y goce efectivo de dichos derechos, carece de una racionalidad acorde con los principios de la Constitución Política y del proyecto de ley, sería desconocer que la materialización de tales propósitos está ligada a restricciones de orden económico y fiscal.

Por el contrario, una y otra situación coexisten, lo cual explica por qué el principio de progresividad ha primado en la formulación de la política social en el país. Otra cosa es que un debate más amplio sobre el tema coadyuve a legitimar ampliamente decisiones racionales que no

por ello estarán dotadas de una mayor racionalidad ni serán afectadas por las restricciones económicas y fiscales que la sociedad enfrente.

En tal sentido, al establecer el proyecto de ley procedimientos para la definición de contenidos mínimos respecto de cada uno de los derechos sociales (el proyecto de ley los denomina “prestaciones sociales básicas”), que el Gobierno Nacional “deberá definir, garantizar y realizar”, no puede desconocerse el hecho de que en la definición de las políticas públicas para la realización de los derechos sociales, dichos procedimientos hayan estado ausentes o no existan.

En este punto la Constitución Política señala la forma en que, no sólo el Gobierno Nacional, sino también los gobiernos territoriales, deben proceder en la definición de las prioridades de inversión y gasto, orientadas a la realización de los derechos sociales. Sobre ese particular se ocupan las disposiciones constitucionales y legales, en materia de planes de desarrollo y los propios procesos legislativos que derivan en este tipo de especificaciones.

Distinto es que en la ejecución y desarrollo de las políticas de derechos sociales se adolezca de fallas, limitaciones u omisiones que afecten el acceso a los servicios, aspecto en el que es dable identificar el agente de tales falencias y/o que, en otros casos, sea la limitada capacidad de quien cumpla una función coercitiva, de vigilancia y control la que impida o corrija las desviaciones en el cumplimiento de dichos propósitos. En tales eventos, siempre proceden mecanismos administrativos o judiciales para hacer prevalecer la exigibilidad de los derechos sociales, con grados diferentes de recurso y aplicación.

Cordialmente,

Andrés Escobar

Subdirector.

Por Secretaría, se da lectura a los Proyectos que por disposición de la Presidencia se someterán a discusión y votación en la próxima sesión ordinaria:

1. Proyecto de Acto Legislativo número. 03 de 2008 Senado, por medio del cual se modifican unos artículos de la Constitución Política, garantizando los derechos de representación política de las mujeres.

2. Proyecto de ley 313 de 2008 Senado, 152 de 2007 Cámara, por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992.

3. Proyecto de ley 44 de 2008 Senado, por la cual se reglamentan las prácticas de la Eutanasia y la asistencia al suicidio en Colombia, el servicio de cuidados paliativos y se dictan otras disposiciones.

La Presidencia solicita a la Secretaría continuar con el siguiente punto del orden del día.

La Secretaría informa que ya se ha agotado el orden del día para la presente sesión.

Siendo las 11:50 a. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el miércoles 10 de septiembre de 2008, a partir de las 10:00 a. m., en el Salón Guillermo León Valencia- Capitolio Nacional.

El Presidente,

Javier Enrique Cáceres Leal.

El Vicepresidente,

Roberto Gerlén Echeverría

El Secretario General,

Guillermo León Giraldo Gil.