



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 408

Bogotá, D. C., martes 2 de junio de 2009

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 317 DE 2009 SENADO

por la cual se establece la rehabilitación integral para los miembros de la Fuerza Pública en situación de discapacidad.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley, los miembros de la Fuerza Pública que hagan parte del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que hayan adquirido una situación de discapacidad en el cumplimiento de su misión constitucional, tendrán derecho a una rehabilitación integral que comprenderá no solo su recuperación física sino adicionalmente su inclusión socio laboral.

Artículo 2°. La rehabilitación integral estará encaminada a lograr que estas personas inicien un proceso dirigido a alcanzar y mantener un estado funcional óptimo desde el punto de vista físico, sensorial, intelectual, psíquico o social que les permita contar con medios para modificar su propia vida y ser autónomos.

Artículo 3°. Independientemente que el Tribunal Médico Laboral de revisión Militar y de Policía haya rendido el respectivo concepto acerca de la capacidad psicofísica y de la disminución de la capacidad laboral e indemnizaciones del personal que haya adquirido una situación de discapacidad a que se refiere esta ley, podrán acceder a la prestación de los servicios asistenciales no solo para su rehabilitación física sino integral.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial el artículo 44 del Decreto 1796 de 2000.

Jairo Clopatofsky Ghisays,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Introducción

Colombia es un país históricamente afectado por diversas formas de violencia, la cual ha desarticulado el tejido social, ocasionado pérdidas económicas y morales, a la vez que ha debilitado los referentes culturales de quienes se ven sometidos a ella.

Los miembros de la Fuerza Pública han sido víctimas permanentes de los actos de violencia de sus diversos agentes, generando un grupo creciente en situación de discapacidad, la mayoría por el efecto de las minas antipersonal.

De otra parte, el Ministerio de Defensa carece de un sistema efectivo que atienda la discapacidad. Tampoco cuenta con un modelo que determine los procesos y procedimientos para la rehabilitación integral de sus miembros en situación de discapacidad. La normatividad que lo rige solo permite rehabilitación funcional, la cual genera serias limitaciones a tal personal para gestionar un nuevo proyecto de vida acorde con sus realidades y dificulta su inserción socio laboral.

El Sistema de rehabilitación integral está conformado por un conjunto de acciones sectoriales interrelacionadas, cuyo objetivo común es el logro de la inclusión social de los miembros de la Fuerza Pública en situación de discapacidad; de ahí que todos los estamentos de orden médico, laboral, social, familiar y de bienestar se unen, aportando desde sus estructuras diversas y especializadas, para interactuar alrededor de un sujeto que recibe los servicios integrales como unas herramientas facilitadoras, que le permiten estructurar un nuevo proyecto de vida, hasta asumir su propio proceso que potencie los factores individuales positivos para el logro de sus objetivos, redundando en su propio beneficio, el de su familia y el de la comunidad que lo rodea. El impacto a largo plazo es para el país, que habrá

recuperado a través del reconocimiento de las capacidades, personas que antes eran consideradas una carga para la sociedad.

Actualmente, las intervenciones realizadas a las personas con discapacidad se enfocan a la realización de una rehabilitación funcional, lo que conlleva a un choque de los sujetos con la realidad, cuando tienen que asumir la cotidianidad, en una sociedad excluyente.

Como resulta obvio, los miembros de la Fuerza Pública en situación de discapacidad, no pueden ser excluidos en la consecución de los objetivos planteados por el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Visión Colombia II Centenario, del cumplimiento de lo pactado en la Convención de Derechos Humanos para las personas en situación de discapacidad y de todas las iniciativas que se planteen en procura del mejoramiento de su calidad de vida.

2. Marco constitucional y normativo

En la última década en Colombia, ha existido una creciente preocupación por la población con algún tipo de Discapacidad, expresada en varias normas y estudios sociodemográficos, que han generado algunos cambios en los procesos de atención social y de participación de la Población con Discapacidad Física, Mental y Sensorial.

En la Constitución Política de 1991 Colombia se define como un Estado garante de los derechos de todos los ciudadanos, promotor de la autonomía territorial y personal en un marco de equidad y de participación social. Consagra la no discriminación por causa de la discapacidad. (Artículo 13), y en sus enunciados perfila los lineamientos de una política orientada a garantizar igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, entre ellos, las personas con discapacidad; así, se refiere a medidas de prevención, rehabilitación e integración social de estas personas (Artículos 47, 54 y 68).

En desarrollo de este marco constitucional se han promulgado un conjunto de leyes y normas orientadas a garantizar los derechos de las personas con limitaciones Físicas, Psíquicas y Sensoriales, para el acceso a los diferentes servicios de acuerdo con sus intereses y necesidades. Es así como en las leyes sobre educación (115 de 1994, 715 de 2001, y 119 de 1994), salud (Ley 100 de 1993 y ley 10 de 1990), seguridad social (Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003), trabajo y capacitación (Leyes 361 de 1997, 789 de 2002 y 909 de 2004), deporte y recreación (Ley 181 de 1995 y Ley 582 de 2000), cultura y participación democrática y comunitaria (Ley 163 de 1994), se encuentran garantías legales que reglamentan específicamente o en general temáticas relacionadas con la población con o en situación de discapacidad, en cada uno de los aspectos mencionados.

En materia de normas internacionales, Colombia ha ratificado los siguientes convenios: Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 159); la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (AG.26/2856, del 20 de diciembre de 1971); la Declaración de los Derechos de los

Impedidos de las Naciones Unidas (Resolución número 3447 del 9 de diciembre de 1975); el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 37/52, del 3 de diciembre de 1982); el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (1988); los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental (AG 46/119, del 17 de diciembre de 1991); la Declaración de Caracas de la Organización Panamericana de la Salud; la Resolución sobre la Situación de las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (AG/RES. 1249 (XXIII-O/93)); las Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (AG. 48/96, del 20 de diciembre de 1993); la Declaración de Managua, de diciembre de 1993, - la Declaración de Viena y Programa de Acción aprobados por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (157/93); la Resolución sobre la Situación de los Discapacitados en el Continente Americano (AG/RES. 1356 (XXV-O/95)); el Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (Resolución AG/RES. 1369 (XXVI-O/96)); y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada por la Ley 762 del 31 de julio de 2002.

Recientemente se aprobó en el Congreso de la República la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad – ONU – Convención que se considera un gran avance para la protección de las personas que se encuentran en situación de discapacidad, pues a partir de la vigencia de la misma, se deberá adaptar todas las normas existentes en Colombia a la regulación dada por la ONU.

3. Regulación fuerza pública

Como es bien conocido la Fuerza Pública de este país cuenta con una legislación especial, la existencia de un conjunto de normas y leyes nacionales, resultan insuficientes para una adecuada rehabilitación integral de la población en situación de discapacidad, por ello se requiere de una revisión y ajustes gubernamentales, administrativos y legales.

En el ámbito de la Fuerza Pública, el Decreto número 0094 del 11 de enero de 1989 expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 05 de 1988, reformó el estatuto de la capacidad psicofísica, incapacidades, invalidez e indemnizaciones del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, grumetes, agentes, alumnos de las Escuelas de Formación y personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional y en su artículo 41 al tratar el tema de las incapacidades se refiere a una rehabilitación física.

De otro lado, mediante la Ley 14 de 1990, se estableció la distinción de reservista de honor, considerando como tales, los soldados, grumetes e infantes de las Fuerzas Militares y agentes auxiliares de la Policía Nacional, heridos en combate o como consecuencia de la acción del enemigo y que hayan perdido el 25% o más de su capacidad psicofísica, o a quienes se les haya otorgado la Orden de Boyacá por acciones distinguidas de valor o heroísmo, la Orden Militar de San Mateo o la Medalla de Servicios en Guerra Internacional, o la Medalla Servicios Distinguidos en Orden Público o su equivalente en la Policía Nacional por acciones distinguidas de valor.

Por su parte el artículo 44 del Decreto 1796 del 2000, establece que la Rehabilitación comprende:

- Reeducación de los órganos lesionados.
- Sustitución o complemento de órganos mutilados mediante aparatos protésicos u ortopédicos con su correspondiente sustitución y/o mantenimiento vitalicio.

Frente a este marco normativo que contempla actualmente una rehabilitación física o funcional la Vicepresidencia de la República y el Ministerio de Defensa, han venido trabajando de manera conjunta en la formulación de un **Plan de Rehabilitación Integral para la Fuerza Pública en situación de discapacidad** que trascienda lo funcional, con el fin de garantizar la prestación de los servicios a las personas que en cumplimiento de sus deberes con la patria, han sufrido algún tipo de discapacidad.

De otra parte, el Gobierno Nacional, incluyó en la Ley 1151 del 24 de julio de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo) en el Capítulo II (Política de Defensa y Seguridad Democrática), numeral 2.1.1 (Control del Territorio y Defensa de la Soberanía Nacional) lo siguiente:

“El Gobierno nacional diseñará e implementará un Programa de Rehabilitación Integral a los miembros de la Fuerza Pública en situación de discapacidad, en el cual se establecerán los principios, los objetivos, los arreglos institucionales, los mecanismos de cooperación con el sector privado y se decidirán los ajustes normativos necesarios para su exitosa ejecución. Igualmente, la Nación establecerá la manera de financiar la construcción de la infraestructura requerida por el Programa para que el Estado colombiano pueda garantizar la efectiva atención de los militares y policías heridos en combate y su integración socioeconómica en la vida del país”.

4. Medidas institucionales

La discapacidad se ha convertido en una prioridad que amerita especial atención del Estado.

Las intervenciones utilizadas hasta el momento para el manejo de la discapacidad, parten del reconocimiento de una deficiencia física que debe ser rehabilitada en el sentido que pueda recuperar su movilidad y funcionalidad, pero esta visión no tiene en cuenta las características particulares del individuo, sus potenciales ni su entorno social.

El sistema actual de salud en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional lo constituyen los subsistemas de cada uno de estos estamentos que tienen como objetivo prestar el servicio de sanidad inherente a las operaciones militares y el brindar el servicio integral de salud del personal afiliado y beneficiario.

Este sistema ha traído consecuencias negativas para un grupo significativo de la población militar, policial y sus familias, generando una problemática social que requiere de un cambio en el tema de la rehabilitación.

Con base en lo anterior, es necesario abocar un proceso de Rehabilitación en la Fuerza Pública y en la Policía Nacional, no solo desde el punto de vista funcional, como actualmente lo consagra la ley, sino integral debidamente descrito, estandarizado, validado y basado en la articulación de servicios prestados por el Estado, o en su defecto, contratado con la red externa, para lo cual se hace necesario el cambio de legislación existente y la creación a través de una Ley de la Rehabilitación Integral como la que aquí se presenta y que reclama a voces su aprobación.

Jairo Cloatofsky Ghisays,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 2 de junio de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 317 de 2009 Senado, *por la cual se establece la rehabilitación integral para los miembros de la Fuerza Pública en situación de discapacidad*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 2 de junio de 2009

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 270 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se toman medidas extraordinarias para reactivar la economía, crear empleo y enfrentar la crisis nacional e internacional.

Bogotá, D. C., 2 de junio de 2009

Doctor:

AURELIO IRAGORRI HORMAZA

Presidente de la Comisión Tercera

Senado de la República

Ciudad

E. S. D.

Respetado Presidente:

De manera atenta, dando cumplimiento a la solicitud formulada por el señor Presidente de la Comisión Tercera y actuando dentro de los términos legales, presento a consideración la ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 270 de 2009 Senado**, *por medio de la cual se toman medidas extraordinarias para reactivar la economía, crear empleo y enfrentar la crisis nacional e internacional.*

Con mi acostumbrado respeto y consideración.

Cordialmente,

Jaime Dussán Calderón,
Senador Ponente.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Trámite legislativo

El presente Proyecto de ley es de autoría del honorable Senador Gustavo Petro, fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República, el día 31 de marzo de 2009, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 185 de 2009, siendo remitido por competencia a la Comisión Tercera Constitucional Permanente el día 15 de abril de 2009.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, fueron designados como ponentes para Primer debate los honorables Senadores **Mario Salomón Nader y Jaime Dussán Calderón.**

2. Objeto del proyecto

El proyecto de ley pretende crear una política de choque que a través de medidas extraordinarias permita en un corto plazo el fortalecimiento del mercado interno colombiano, la reactivación de economía, la disminución del desempleo, enfrentando de esta forma la crisis nacional e internacional.

3. Fundamentos constitucionales

Este proyecto tiene como soporte desarrollar la Constitución Política en sus artículos, primero, en cuanto Colombia es un Estado Social de Derecho fundada en el respeto de la **dignidad humana**, en el **trabajo** y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, el artículo segundo, por cuanto prescribe que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, en concordancia con los artículos,

51¹ que establece el derecho a la **vivienda digna** y la obligación del Estado de hacer efectivo este derecho promoviendo planes de vivienda de interés social y sistemas de financiación accequibles y adecuados, el artículo 64² que consagra como un deber del Estado promover el **acceso de la tierra** de los trabajadores agrarios y la búsqueda del **mejoramiento de la calidad de vida** de los campesinos colombianos.

Igualmente el proyecto desarrolla el artículo 25³ que estipula como una obligación del Estado velar por la protección y garantía del **derecho al trabajo**. Así como el artículo 355⁴ de la Constitución que radica en cabeza del Estado el deber de promover la democratización del crédito a la población colombiana.

4. Contenido del proyecto

El proyecto consta de seis artículos que buscan generar empleo y producir alimentos.

Artículo 1°. Se busca entregar en arriendo barato dos millones de hectáreas incautadas a las mafias por la Dirección Nacional de Estupefacientes con el fin de producir alimentos. Se priorizará a las víctimas de la violencia, los campesinos sin tierra, los campesinos productores de hoja de coca y los pequeños y medianos empresarios en la entrega de la tierra. Este programa a razón de un millón de hectáreas anuales adicionales se prolongará en los años sucesivos.

Artículo 2°. Busca crear un Fondo de Crédito Alimentario tal que permita asesorar, financiar e implementar la producción de alimentos, buscando la generación de empleo rural y la autosuficiencia alimentaria del país. Este programa creará un empleo cada cinco hectáreas generando 400.000 empleos directos en el agro. Reducirá sustancialmente el precio relativo de los alimentos, por el incremento de la oferta y el subsidio, bajará el nivel de desnutrición en el conjunto de la población y además, elevará el nivel del salario real del trabajador urbano generando

¹ CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. 1991. **Artículo 51.** Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

² CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. 1991. **Artículo 64.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

³ CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. 1991. **Artículo 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

⁴ CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. 1991. **Artículo 335.** Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito

do incremento de la demanda, imprescindible para la reactivación económica.

Artículo 3°. Busca generar empleo en el sector urbano a través de la construcción de vivienda de interés social, para lo cual se contempla la creación de un Banco Hipotecario de carácter público para garantizar el ciento por ciento de crédito para vivienda de interés social con un interés del cero por ciento. Para tal efecto se destinarán cuatro billones de pesos anuales de crédito con lo cual se pueden construir 120.000 viviendas anuales. Con este programa se generarían 600.000 empleos directos urbanos.

Artículo 4°. Busca refinanciar los créditos en mora. El objetivo básico de este artículo es evitar que las familias colombianas pierdan su único patrimonio como es la vivienda. Circunstancias financieras y de desempleo producto de la crisis nacional e internacional amenazan la estabilidad de la familia. Consideramos que uno de los deberes de los gobernantes es evitar la destrucción de la sociedad y menos por circunstancias económicas que se pueden solucionar.

Artículo 5°. Busca las fuentes de financiación de los dos programas y para ello se acude a una figura poco usada en estos últimos lustros. No obstante, la crisis económica que se avecina nos obliga a acudir a esta figura. Por lo tanto en este artículo se autoriza al banco de la República a realizar, por una sola vez, una emisión primaria de dinero. El fin buscado es lograr una medida anticíclica tal, que permita una mayor demanda de bienes y servicios, mayor producción y por ende mayor empleo. Medidas de este tipo se implementaron a mediados de los años treinta del siglo pasado y fueron conocidas como el "New Deal". Hoy ante la crisis mundial se pide nuevamente una mayor intervención del Estado en la asignación de recursos. Las fuerzas del mercado por sí solas no han sido capaces de realizar esta tarea.

5. Consideraciones

En momentos de crisis económica nacional e internacional como la que atravesamos, se hace necesario el manejo de la política económica en Colombia guiada a brindar protección y superar sus efectos.

Las principales consecuencias por las que un Estado Social de Derecho debe preocuparse se traducen en los indicadores de desempleo y pobreza que encontramos reflejados en las cifras preocupantes que arrojan los últimos datos del DANE. Para el primer trimestre de 2009 la tasa de desempleo a nivel nacional fue 12,9 por ciento, frente a 12,1 por ciento observada en el mismo trimestre de 2008. En las trece principales ciudades y áreas metropolitanas, esta tasa fue de 14,0 por ciento frente a 12,3 por ciento de enero - marzo. Por lo tanto, nos preguntamos los colombianos ¿cómo afrontar ahora el problema del empleo frente a la crisis? Y aunque no existen fórmulas mágicas y definitivas, sí se deben tomar medidas frente a este problema estructural tanto desde Legislativo como una verdadera política económica desde el Gobierno Nacional que debe estar provista de distintas estrategias que incluyan tanto al Estado como a la sociedad en general en su consecución.

Aceptando que nos encontramos en un proceso de recesión, el Estado debe responder con políticas de choque efectivas a la población garantizando sus derechos al trabajo, a la vivienda digna y a una calidad de vida que permita obtener su sustento diario

y desarrollar los derechos y libertades consagradas constitucionalmente.

Sumado a las repercusiones que ha tenido la crisis económica mundial, encontramos factores internos que nos hacen aún más vulnerables y que requieren del Estado mayor atención y medidas para la población que por el conflicto, la guerra y las desigualdades sociales se encuentran hoy en día en mayor riesgo de sufrir los efectos de la recesión.

Los planes de alimentación, vivienda de interés social, acceso y refinanciación de los créditos y la generación de empleo son políticas que deben implementarse en el corto plazo y que servirán de alivio a miles de hogares y personas que no han encontrado protección y garantías del Estado y que con la profunda crisis actual van a verse afectadas fuertemente.

Dentro de las medidas se desarrolla igualmente el mandato constitucional que se hace al Gobierno en el sentido de promover la democratización del crédito, de esta forma, se busca la refinanciación de los créditos y la consecuente protección de la vivienda a quienes ya la poseen, así como el acceso a la misma con la creación de un banco hipotecario de carácter público que garantizará el acceso al crédito y la obtención de su vivienda.

Con estas medidas de reactivación económica se busca igualmente garantizar que los bienes incautados sean productivos y generadores de empleo.

Creo necesario complementar el proyecto de ley con dos párrafos, uno al artículo primero, que tiene el propósito de lograr que el programa de vías terciarias financiadas con el presupuesto nacional, sean construidos con mano de obra de la región beneficiada y sus proyectos sean definidos a través de mecanismos participativos. Se justifica en el marco de la integración del mercado interno, esto es, que los productos que se cultivan en zonas agrícolas puedan llegar a los grandes centros de acopio, a través de vías terciarias, o sea vías municipales que se comunican con vías del orden departamental y nacional. Las vías terciarias actualmente se encuentran en muy malas condiciones y en época de invierno se vuelven intransitables, lo que impide o retrasa los productos agrícolas en llegar a los centros de consumo, como son las grandes ciudades. Estas demoras generan pérdidas a los agricultores que al no poder trasladarlas a ningún agente económico tienden a sacar del mercado al agricultor.

Por todo lo anterior se vuelve prioritario canalizar recursos del presupuesto nacional a este tipo de vías. Para una buena planeación, ejecución y veeduría en la ejecución de estos recursos se considera que son las comunidades que se benefician de estas vías las legitimadas en la causa para "supervisar" estos proyectos. Así mismo se exige que participe mano de obra de la región como una forma de generar empleo en la región tal que lleve a un multiplicador de la actividad económica a través de un crecimiento de la demanda agregada.

Y un 2° párrafo al artículo 3°, obligando a que los distritos y municipios con una población superior a un millón de habitantes articulen los planes de vivienda de interés social a proyectos de renovación de centros urbanos para densificar con calidad de vida a los pobladores humildes de estas regiones. Se justifica en un entorno urbano que a nivel latinoamericano se ha caracterizado por una expansión de las ciuda-

des hacia la periferia, lo cual ha conducido, entre otras consecuencias, al incremento en la renta de la tierra en el centro urbano, mayores costos de transporte, incremento de tarifas de servicios públicos al tener que ampliar cada vez más el anillo de servicios públicos, incremento de la jornada laboral del trabajador al gastar más tiempo por desplazamiento entre los centros de producción y los dormitorios donde vive. Por lo tanto lo aconsejable es incorporar los planes de vivienda de interés social a los procesos de densificación y renovación urbana, tal que invierta la situación anteriormente descrita y permita mejorar la calidad de vida de los trabajadores.

El proyecto de ley constituye entonces una serie de medidas tendientes a mitigar el alto impacto que trae la crisis económica, todas ellas soportadas en la política económica de choque a los efectos de la crisis que se debe implementar con urgencia, y que el Estado se encuentra en la obligación de desarrollar por las circunstancias de tipo económico y social en que nos encontramos. De esta forma y fortaleciendo nuestro mercado interno se busca la reactivación económica y la disminución de las cifras de desempleo, de familias sin vivienda, sin alimentación ni formas de acceso a créditos para mejorar su calidad de vida.

Por las anteriores consideraciones presento a la Comisión Tercera del Senado de la República la siguiente:

6. Proposición

Presento ponencia favorable a la iniciativa y solicito a la Comisión Tercera del Senado de la República se apruebe en primer debate el **Proyecto de ley 270 de 2009 Senado, por medio de la cual se toman medidas extraordinarias para reactivar la economía, crear empleo y enfrentar la crisis nacional e internacional**, junto con el correspondiente pliego de modificaciones.

Atentamente,

Jaime Dussán Calderón,
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 270 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se toman medidas extraordinarias para reactivar la economía, crear empleo y enfrentar la actual crisis nacional e internacional.

Se adiciona un párrafo al artículo 1°, el cual quedará así:

Artículo 1°. ⁵ “... Párrafo. El programa de vías terciarias financiado con el presupuesto nacional se denominará “Vías para la Alimentación”, sus proyectos se definirán a través de los mecanismos del presupuesto participativo y su construcción se hará siempre con mano de obra de la región beneficiada”.

Se adiciona un párrafo al artículo 3°, el cual quedará así:

⁵ Artículo propuesto inicialmente en el proyecto de ley número 270 de 2009 Senado, “Por medio de la cual se toman medidas extraordinarias para reactivar la economía, crear empleo y enfrentar la actual crisis nacional e internacional”. **Artículo 1°.** Con el fin de generar 400.000 empleos rurales, ordénase a la Dirección Nacional de Estupecientes para entregar en arriendo 2.000.000 de hectáreas, incautadas al narcotráfico, a víctimas de la violencia, campesinos sin tierra, campesinos productores de hoja de coca y pequeños y medianos empresarios del agro. El precio del arriendo mensual mencionado no podrá exceder el 0.5% del último avalúo del predio.

Artículo 3°. ⁶ “... Párrafo. Con el fin de crear una mayor densificación del espacio urbano y una integración económica de la población más vulnerable, los distritos y municipios con una población superior a 1.000.000 de habitantes deberán articular los planes de vivienda de interés social de que trata esta ley a proyectos de renovación de centros urbanos para densificar con calidad de vida dichas ciudades.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 270 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se toman medidas extraordinarias para reactivar la economía, crear empleo y enfrentar la actual crisis nacional e internacional.

Artículo 1°. Con el fin de generar 400.000 empleos rurales, ordénase a la Dirección Nacional de Estupecientes para entregar en arriendo 2.000.000 de hectáreas, incautadas al narcotráfico, a víctimas de la violencia, campesinos sin tierra, campesinos productores de hoja de coca y pequeños y medianos empresarios del agro. El precio del arriendo mensual mencionado no podrá exceder el 0.5% del último avalúo del predio.

Párrafo. El programa de vías terciarias financiado con el presupuesto nacional se denominará “Vías para la Alimentación”, sus proyectos se definirán a través de los mecanismos del presupuesto participativo y su construcción se hará siempre con mano de obra de la región beneficiada.

Artículo 2°. Con el objeto de apoyar, financiar e implementar la producción de alimentos y generar empleo en las 2.000.000 de hectáreas relacionadas en el artículo 1° de la presente ley, créase el Fondo de Crédito Alimentario, administrado por el Banco Agrario, El capital semilla de este fondo ascenderá, como mínimo, a dos billones de pesos (\$2.000.000.000.000).

Artículo 3°. Con el fin de crear 600.000 empleos urbanos y construir 120.000 viviendas de interés social, créase el Banco de la Vivienda de Interés Social - B.V.I.S.-, como entidad adscrita al Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y encargada de proveer los programas, créditos y subsidios para construir vivienda de interés social. El capital inicial de este banco será de seis billones de pesos (\$6.000.000.000.000). El interés de los créditos que otorgue será del cero por ciento (0%).

El Banco de la Vivienda de Interés Social quedará facultado, además, para realizar todo tipo de actividades propias de la banca comercial y de fomento.

Párrafo. Con el fin de crear una mayor densificación del espacio urbano y una integración económica de la población más vulnerable, los dis-

⁶ Artículo propuesto inicialmente en el Proyecto de ley número 270-09 Senado, “*por medio de la cual se toman medidas extraordinarias para reactivar la economía, crear empleo y enfrentar la actual crisis nacional e internacional*”.

Artículo 3°. Con el fin de crear 600.000 empleos urbanos y construir 120.000 viviendas de interés social, créase el Banco de la Vivienda de Interés Social - B.V.I.S.-, como entidad adscrita al Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y encargada de proveer los programas, créditos y subsidios para construir vivienda de interés social. El capital inicial de este banco será de seis billones de pesos (\$6.000.000.000.000). El interés de los créditos que otorgue será del cero por ciento (0%). El Banco de la Vivienda de Interés Social quedará facultado, además, para realizar todo tipo de actividades propias de la banca comercial y de fomento.

tritros y municipios con una población superior a 1.000.000 de habitantes deberán articular los planes de vivienda de interés social de que trata esta ley a proyectos de renovación de centros urbanos para densificar con calidad de vida dichas ciudades.

Artículo 4°. El Banco de Vivienda de Interés Social creará una línea de crédito, hasta por dos billones de pesos para refinanciar, vía créditos no reembolsables, las obligaciones de vivienda de interés social de los colombianos que se encuentren en mora a la fecha de la promulgación de la presente ley. El crédito obtenido por el deudor se imputará al capital adeudado.

Artículo 5°. Autorízase al Banco de la República para realizar, por una sola vez, una emisión primaria de ocho billones (\$8.000.000.000.000) de pesos con el fin de proveer el capital necesario para la creación de las Instituciones contempladas en los artículos dos y tres de la presente ley.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga toda norma y disposición que le sea contraria.

Jaime Dussán Calderón,
Senador Ponente.

Bogotá, D. C., 2 de junio de 2009

En fecha se recibió Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 270 de 2009 Senado, por medio de la cual se toman medidas extraordinarias para reactivar la economía, crear empleo y enfrentar la actual crisis nacional e internacional.**

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia y Texto para primer debate, consta de once (11) folios.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

CONCEPTOS JURIDICOS

CONCEPTO JURIDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 178 DE 2008 SENADO, 280 DE 2008 CAMARA

por la cual se rinde homenaje a las personas desaparecidas y se dictan medidas para localizar e identificar a las víctimas enterradas en fosas comunes.

1.1

UJ-0694 de 2009

Bogotá, D. C., 1° de junio de 2009

Honorable Senador

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 178 de 2008 Senado, 280 de 2008 Cámara, por la cual se rinde homenaje a las personas desaparecidas y se dictan medidas para localizar e identificar a las víctimas enterradas en fosas comunes.**

Respetado Presidente Andrade:

Por medio de la presente me permito reiterar los comentarios rendidos ante la Comisión Primera del Senado de la República para el tercer debate de la presente iniciativa legislativa, rendidos el día 24 de marzo del presente año, los cuales se anexan al presente documento.

Es necesario aclarar que el fundamento de dichos comentarios no cambia como consecuencia de los cambios introducidos en la ponencia para cuarto debate, particularmente los artículos 33, 12 y 15, de la ponencia, relacionados con los recursos del Registro Nacional de Desaparecidos.

Cordial saludo,

Oscar Iván Zuluaga Escobar,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Copia: Honorable Representante, *Guillermo Rivera Flórez* (Autor).

Honorable Senador, *Alfonso Valdivieso Sarmiento* (Ponente).

Doctor *Emilio Otero Dajud*, Secretario Senado de la República. Para que obre en el expediente.

Anexo: Lo enunciado en dos (2) folios.

* * *

1.1

UJ-0302 de 2009

Bogotá, D. C., 24 de marzo de 2009

Honorable Senador

JAVIER ENRIQUE CACERES LEAL

Senado de la República

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 280 de 2008 Cámara, 178 de 2008 Senado, por la cual se rinde homenaje a las personas desaparecidas y se dictan medidas para localizar e identificar a las víctimas enterradas en fosas comunes.**

Respetado señor Presidente:

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente poner a su consideración, respecto del **Proyecto de ley número 280 de 2008 Cámara, 178 de 2008 Senado, por la cual se rinde homenaje a las personas desaparecidas y se dictan medidas para localizar e identificar a las víctimas enterradas en fosas comunes.**

El proyecto de ley busca rendir homenaje a las personas desaparecidas y tomar medidas para la identificación de aquellas personas que han sido enterradas en fosas comunes con el fin de otorgarles un entierro digno. Para ello ordena la actualización del Registro Unico de Desaparecidos, ordena la creación de un Banco Genético a cargo del Instituto de Medicina Legal y la elaboración de mapas de identificación de zonas en las que se localicen fosas comunes.

En relación con la creación del Banco de Datos Genéticos debe señalarse que su funcionamiento requiere la organización, procesamiento e ingreso al sistema, del perfil genético de la víctima y de sus familiares en primer grado de consanguinidad, procedimiento que de acuerdo con el proyecto, será gratuito. De acuerdo con el doctor Argemiro Unibio Avila, Jefe

de Planeación del Instituto de Medicina Legal, la sola implementación de lo previsto en el proyecto supone gastos adicionales, sin mencionar los gastos que supone la conservación, almacenamiento y protección de los datos genéticos que ya han sido sistematizados. Adicionalmente, el proyecto tampoco especifica la manera en la que información obtenida deberá ser entregada a las familias de las víctimas. Tampoco aclara el momento de entrega de esta información, ni la coordinación institucional requerida en el evento de que la información se solicite durante el curso de un proceso penal. Estos procedimientos suponen costos, principalmente de carácter administrativos.

A partir de la información obtenida en el instituto de Medicina Legal, y los demás canales de información disponibles, este Ministerio se permite presentar el siguiente estudio técnico con base en el cual se permite emitir concepto desfavorable frente al proyecto, por ser inconsistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La Resolución 000529 de 2003 fija la tarifa correspondiente al análisis de muestras para estudio de ADN en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en procesos civiles. Asumiendo que el valor cobrado por la entidad es equivalente a su costo de producción, el costo de análisis asciende a 057 smlmv por cada muestra de sangre y a 2,43 smlmv por cada muestra postmortem. En el caso de los cuerpos exhumados se deben estudiar 2 fragmentos óseos, por lo que el costo asciende a 4,9 smlmv.

Debe señalarse que actualmente no existe consenso en torno al número de desaparecidos en el país. Para efectos de este estudio se tomaron datos de distintas fuentes. Adicionalmente, debe mencionarse que el proyecto no es claro en relación con el número de familiares que deben registrar la información genética. De acuerdo con el Equipo Argentino de Antropología Forense – EAAF – (organización no gubernamental en la búsqueda e identificación de los restos de personas detenidas y desaparecidas como consecuencia de procesos de violencia política), un menor margen de error se obtiene con el registro de 3 familiares por persona desaparecida, en promedio. Teniendo en cuenta las anteriores premisas, el impacto presupuestal aproximado del proyecto asciende a 91.161 millones de pesos a precios corrientes de 2008.

Ahora bien, tal como se mencionó anteriormente, el Banco de Datos creado por el proyecto supone el almacenamiento de la información. Aunque no se cuenta con datos certeros, este Ministerio se permite señalar que los costos aproximados de almacenamiento de los laboratorios actualmente existentes oscilan entre \$400.000 por 5 años y \$1.200.000 por 20.

Así las cosas, este Ministerio se permite conceptuar negativamente frente al proyecto, pues implica costos que no cuentan con una clara fuente de financiación, toda vez que los recursos existentes en el Fondo para la Reparación de las Víctimas son insuficientes, tal como se ha puesto de presente de manera reiterada durante la discusión del proyecto de ley de Víctimas, Proyecto de ley 157 de 2008 Senado.

Cordialmente,

Oscar Iván Zuluaga Escobar,
Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Copia:

Honorable Senadora Gina Parody D'Echeona, Autora.

Honorable Representante Guillermo Rivera Flórez, Autor.

Honorable Senador Alfonso Valdivieso Sarmiento, Ponente.

Doctor Guillermo León Giraldo Gil, Secretario General Comisión Primera del Senado de la República para que obre en el expediente.

* * *

CONCEPTO JURIDICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 032 DE 2008 SENADO

por la cual se crea la Comisión Nacional de desarrollo integral para los pueblos indígenas y afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposiciones.

Dependencia: 10000

Bogotá, D. C., 28 de mayo de 2009

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República

Ciudad.

Referencia: **Proyecto de ley número 032 de 2008 Senado**, *por la cual se crea la Comisión Nacional de desarrollo integral para los pueblos indígenas y afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposiciones.*

Señor Secretario:

La iniciativa parlamentaria de la referencia, está pendiente de discutir ponencia para segundo debate, en consecuencia, consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional en relación con su contenido desde la óptica del Sector de la Protección Social, tomando como documento base el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República, en sesión del 1° de octubre de 2008, publicado en la **Gaceta del Congreso** 794 del 12 de noviembre del mismo año.

I. Análisis de constitucionalidad

Estudiado el texto del proyecto de ley, su marco legal y la exposición de motivos, cuyo objeto es crear la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los pueblos indígenas y afrodescendientes, adoptar medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de Desarrollo del Milenio y garantizar que se cumplan los acuerdos firmados con dichas comunidades, consideramos que la iniciativa legislativa se adecua al contenido de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la unidad de materia y título de la ley.

Sobre el alcance de los artículos 158 y 169 de la Carta Política, se ha pronunciado en diversas oportunidades la Corte Constitucional; como se puede apreciar en algunos apartes de la Sentencia C-233 de 2003, Magistrado Ponente, doctor Jaime Córdoba Triviño, en la que expreso:

“ (...) La Corte ha considerado que se viola el principio de unidad de materia cuando no hay nin-

guna relación objetiva y razonable entre el contenido de la norma impugnada y el tema general de la ley de la cual hace parte. Corte Constitucional. Sentencias C-544 de 1993 Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell;... En el mismo sentido, en la sentencia C-648 de 1997 se afirmó que “A juicio de esta Corporación, el principio de unidad de materia debe ser entendido de manera amplia y global, es decir, que solo resulta vulnerado cuando una determinada norma no guarda una relación objetiva y razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte...”.

(...).

Desde sus primeras decisiones, la Corte ha sostenido que “solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporadas en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley. Un proyecto de ley no puede versar sobre varias materias...”. Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 1993 Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. (sic).

Analizado el proyecto de ley a la luz de la jurisprudencia transcrita, se observa que su contenido resulta coherente con los postulados constitucionales de unidad de materia y título de la ley, toda vez que tal como se ha señalado, pretende crear la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los pueblos indígenas y afrodescendientes, adoptar y hacer el respectivo seguimiento de las políticas que lleven a asegurar el cumplimiento de los objetivos de Desarrollo del Milenio y garantizar la observancia de los acuerdos firmados con dichas comunidades.

No obstante, consideramos que la misma debería ser de origen gubernamental conforme a lo previsto en el artículo 154 de la Norma Superior, contando con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como se infiere de los artículos 150 numeral 11 y 351 de la Constitución Política y 7° de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, corresponderá hacerse explícito y ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo, para lo cual “... 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”; lo anterior, por cuanto en el artículo 6°, dispone que el Gobierno Nacional presupuestará los recursos necesarios para atender las necesidades de las comunidades indígenas y afrodescendientes, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión.

En relación con la iniciativa legislativa, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-266 de 1995 del 22 de junio, proceso número D-720, Magistrado sustanciador Hernando Herrera Vergara, indicó entre otros aspectos que:

(...).

En el proceso de formación de las leyes, tiene especial importancia la iniciativa, que corresponde a la facultad de presentar proyectos de ley ante las Cámaras, con el efecto de que estas deben darles curso. Cuando la Constitución establece las reglas de

la iniciativa, señala cómo podrá comenzar el trámite de aprobación de una ley.

(...).

En virtud de lo expuesto, se concluye que la iniciativa parlamentaria en comento, sería inconstitucional en la medida en que impone gastos al Gobierno Nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 6° del Proyecto de ley número 032 de 2008 Senado.

Así mismo, a través de la Sentencia C-005 del 21 de enero de 2003¹, sobre los proyectos de ley de iniciativa gubernativa, la mencionada Corporación manifestó en uno de sus apartes:

(...)

La Corte considera que este interrogante debe ser absuelto de manera negativa. En efecto, la presentación de un proyecto de ley por parte del Gobierno sobre alguno de los temas que son de su iniciativa de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución y del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992², no autoriza al Congreso a modificar per se —es decir, sin que sus actuaciones seas coadyuvadas por el ejecutivo— aspectos relativos a materias distintas que igualmente se encuentran limitadas a la iniciativa gubernamental.

¹ Expediente D-4046. Norma acusada: Artículo 106 de la Ley 715 de 2001. Demandante: Antonio Barrera Carbonel. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

² El artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 indica: “iniciativa privativa del Gobierno. Solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:

1. Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas que hayan de emprenderse o continuarse.
2. Estructura de la administración nacional.
3. Creación, supresión o fusión de Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y otras entidades del orden nacional.
4. Reglamentación de la Creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales.
5. Creación o autorización de la Constitución de Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta.
6. Autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales.
7. Fijación de las rentas nacionales y gastos de la administración (Presupuesto Nacional).
8. Banco de la República y funciones de competencia para su Junta Directiva.
9. Organización del Crédito Público.
10. Regulación del comercio exterior y fijación del régimen de cambio Internacional.
11. Fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.
12. Participaciones de los municipios, incluyendo los resguardos indígenas, en las rentas nacionales o transferencias de las mismas.
13. Autorización de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales.
14. Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.
15. Fijación de servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales.
16. Determinación del situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta.
17. Organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos que estarán sometidos a un régimen propio.
18. Referendo sobre un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley.
19. Reservación para el Estado de determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, con indemnización previa y plena a las personas que en virtud de esta ley queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.
20. Leyes aprobatorias de los Tratados o Convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho Internacional”. (Negritas fuera de texto).

(...).

3.6 En este orden de ideas, la Corte Constitucional concluye que el artículo 106 de la Ley 715 de 2001, acusado en el proceso de la referencia, fue de iniciativa del Congreso y no fue coadyuvado ni avalado por el ejecutivo.

(...)”.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se concluye que la presupuestación de los recursos correspondientes para atender las necesidades de las comunidades indígenas y afrodescendientes de conformidad con las recomendaciones de la mencionada Comisión Nacional, estaría ordenando apropiaciones, circunstancia que le compete al Gobierno Nacional, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 346 de la Constitución Política, según el cual en la ley de apropiaciones no puede incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las Ramas del Poder Público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo tanto, considera este Ministerio que esta iniciativa debería contar con el aval gubernamental para continuar el trámite so pena de tornarse en inconstitucional.

II. ANALISIS DE CONVENIENCIA

Considera este Ministerio que la justificación que se hace en la exposición de motivos de crear una nueva Comisión para los pueblos indígenas y afrodescendientes, no es pertinente, toda vez que estos grupos étnicos cuentan con la Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas y la Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras, las cuales pueden y están cumpliendo con la mayoría de las funciones propuestas para la nueva Comisión; además, están en funcionamiento y cuentan entre sus integrantes con los miembros propuestos para esta nueva Comisión Nacional.

De otra parte, en esta nueva Comisión se desconoce a otros grupos étnicos legalmente reconocidos en el país, como son los gitanos (*pueblo rom*) y los raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que también tienen unos derechos adquiridos por ley. En efecto, respecto al trámite que se surte en estos casos respecto de un proyecto de ley que incide en los pueblos indígenas *inter alia*, ha indicado la Corte Constitucional³:

“(…)”.

De este modo, podría decirse que el Gobierno tiene el deber de promover la consulta cuando se trate de proyectos de ley que sean de su iniciativa. Pero ¿qué ocurre cuando, en desarrollo de la iniciativa que les confiere la Constitución, otros sujetos de los previstos en el artículo 155 de la Constitución, distintos del gobierno, deciden presentar a consideración de las Cámaras Legislativas proyectos de ley cuyo contenido sea susceptible de afectar de manera directa a las comunidades indígenas y tribales?

Parecería necesario que, en tal caso, el gobierno, tan pronto advierta que cursa un proyecto de ley en relación con el cual debe darse el proceso de

consulta, acuda a las instancias que para ese efecto se hayan previsto en la legislación, como la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas creada por el Decreto 1397 de 1996, o a otras que se estimen pertinentes, para definir en ese escenario, cuáles serían las instancias y los mecanismos de consulta más adecuados.

En la Sentencia C-891 de 2002 la Corte fijó unas pautas para la consulta que debe realizarse en relación con los proyectos de iniciativa gubernamental, y al efecto señaló, en primer lugar que “[n]o es contrario a la Constitución que una entidad gubernamental elabore de manera autónoma un proyecto de ley sobre un asunto que milita en el ámbito de sus competencias, aun siendo del interés de los pueblos indígenas, pues tal actividad hace parte del ejercicio de sus funciones”, pero que, sin embargo “...es claro que, en ese caso, la entidad debe brindarle a las comunidades, en un momento previo a la radicación del proyecto en el Congreso de la República, las debidas oportunidades para que ellas no solo conozcan a fondo el proyecto sino, sobre todo, para que puedan participar activamente e intervenir en su modificación, si es preciso”.

Expresó la Corte que ese proceso de consulta puede entenderse cumplido cuando exista evidencia de que antes de radicar el proyecto de ley en el Congreso de la República, su texto se haya divulgado entre las comunidades interesadas, se haya avanzado en la ilustración de tales comunidades sobre su alcance, y se hayan abierto los escenarios de discusión que sean apropiados.

En esa oportunidad la Corte advirtió, por un lado, que el escenario previo a la radicación del proyecto no es el único espacio deliberativo en el que los pueblos indígenas pueden participar durante el proceso tendiente a la expedición de normas que los afectan, toda vez que en el Congreso de la República dicho proceso participativo no se interrumpe, sino que, por el contrario, allí los pueblos indígenas cuentan con un espacio de discusión y participación en el marco de un Estado democrático, en el que pueden canalizar sus propuestas a través de los congresistas elegidos, y, por otro, que “... la consulta previa a la ley, es adicional a la participación que se les debe dar a los pueblos indígenas a partir de su entrada en vigencia, esto es, con posterioridad a la expedición de la respectiva ley, destacándose el especial cuidado que deben observar las autoridades que tienen a su cargo el desarrollo administrativo de la misma, particularmente en lo tocante a la adopción de las medidas administrativas susceptibles de afectar directamente los intereses de tales pueblos”⁴.

(...)”.

No obstante lo manifestado, en relación con el articulado cabe señalar:

Artículo 2º. De la creación y conformación.

En cuanto a los integrantes de la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los pueblos indígenas y afrodescendientes, no se considera necesaria la presencia de Incoder, toda vez que las funciones de titulación, saneamiento y creación de resguardos y titulaciones colectivas de comunidades negras fueron trasladadas al Ministerio del Interior y de Justicia.

3 CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-030 de 23 de enero de 2008, Magistrado Ponente, Rodrigo Escobar Gil.

4 Sentencia C-891 de 2002.

Al hacer mención el citado artículo de la participación de cada una de las organizaciones indígenas y afrodescendientes legalmente reconocidas, no es claro si se refieren a las de carácter nacional o a la cantidad de organizaciones que hay reconocidas a nivel regional, lo que implicaría tener una Comisión constituida por más de 100 personas. De hecho, una comisión integrada por 21 personas resulta casi inmanejable y tendría más el carácter de un Conpes u organismo en el cual se fija la política pública en una determinada materia.

Artículo 4°. De las funciones

Es necesario tener en cuenta, que solo mediante la declaratoria de estado de excepción o en el evento en que el Congreso de la República no estudie el proyecto de ley de presupuesto, el Gobierno Nacional tiene facultades presupuestales (artículo 348 de la Constitución Política); de lo contrario y de manera ordinaria, todo gasto se somete al principio de legalidad del presupuesto, tal y como lo ha indicado la Alta Corporación:

(...).

17. De otro lado, esta Corte ha señalado, en forma reiterada, que el principio de legalidad del gasto es un importante fundamento de las democracias constitucionales, y en virtud de él, corresponde al Congreso autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público. Ahora bien, un análisis sistemático de la Carta muestra que ese principio se proyecta en diversos momentos y tiene distintos alcances.

Así, conforme al artículo 346 superior, el Gobierno incluye dentro del proyecto de presupuesto las partidas que considera que deben ser ejecutadas dentro del periodo fiscal respectivo, partidas que deben corresponder a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las Ramas del Poder Público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Esto muestra ya dos aspectos diferenciados del principio de legalidad pues, como esta Corte lo ha destacado, “en general las erogaciones no solo deben ser previamente decretadas por la ley (CP artículo 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (CP artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas”. Esto significa que, en primer término, el principio de legalidad opera previamente a la aprobación del presupuesto, pues en la ley anual solo pueden ser incorporadas partidas que correspondan a gastos decretados en ley previa, salvo las excepciones previstas por la propia Carta, a saber; (i) un crédito judicialmente reconocido, o gastos propuestos por el Gobierno para (ii) atender debidamente el funcionamiento de las Ramas del Poder Público, o (iii) al servicio de la deuda, o (iv) destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

18. En segundo término, el principio de legalidad explica también la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos. Según la cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental, de suerte que las autoridades no pueden hacer erogaciones distintas a las previstas en la ley de apropiaciones. Esta fuerza restrictiva del presupuesto, tal y como esta Corte lo ha señalado, opera en tres dimensiones: (i) en el campo temporal, pues las erogaciones deben hacerse en el periodo fiscal res-

pectivo; (ii) a nivel cuantitativo, pues las apropiaciones son las cifras máximas que se pueden erogar; y, (iii) finalmente, en el campo sustantivo o material, pues la ley no solo señala cuánto se puede gastar sino en qué se deben emplear los fondos públicos.

Por ello, tal y como lo ha señalado esta Corte, una obvia consecuencia de la legalidad del gasto es el llamado principio de “especialización”, según el cual, el Gobierno no puede utilizar una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquella para la cual esta fue apropiada. Así, el artículo 18 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto especifica los alcances del principio de especialización y establece que “las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”. Y no podía ser de otra forma “pues poca eficacia tendría el principio de legalidad si, una vez aprobado el presupuesto, el Gobierno pudiera variar a su arbitrio los montos de las partidas o la destinación de las mismas”.

(...).⁵

Artículo 5°. Del Comité. Parágrafo transitorio

No es claro el por qué el Comité Técnico comenzará solamente a evaluar la situación de las poblaciones indígenas del Cauca, cuando en la exposición de motivos se expresa que hay muchas otras poblaciones indígenas y afrocolombianas en situación de vulnerabilidad y riesgo, que requieren diseñar e implementar políticas para superar dicha situación y con las cuales se han suscrito acuerdos con el Gobierno Nacional y regional.

Artículo 6°. De la asignación de recursos

Al consignar en el segundo inciso la expresión “podrán” refiriéndose a la ejecución de los recursos mediante convenios, podría pensarse que a dichas comunidades étnicas se les está concediendo libertad para contratar sin sujeción a las normas de contratación vigentes, además de constituir una modificación a la ley orgánica del presupuesto, cuyo trámite y jerarquía son especiales.

Por lo expuesto, se considera que para cumplir con las funciones del Comité Técnico, no es necesario crear una nueva comisión mixta. Se sugiere, más bien, revisar el Decreto 982 de 1999, por el cual el Gobierno Nacional crea una Comisión para el Desarrollo Integral de la Política Indígena del departamento del Cauca, que tiene funciones similares a las del Comité y de la Comisión misma, fortaleciendo las instancias de consulta en cada caso para el desarrollo de la política estatal.

En los anteriores términos, se dejan consignadas las observaciones en torno al mencionado proyecto, considerando que antes de continuar con el trámite de expedición de la iniciativa parlamentaria objeto de estudio, sean tenidas en cuenta las observaciones formuladas por este Ministerio al Proyecto de ley 032 de 2008 Senado.

Cordialmente,

Diego Palacio Betancourt,
Ministro de la Protección Social.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1168 de 6 de noviembre de 2001, Magistrado Ponente, Eduardo Montealegre Lynett.

CONCEPTO JURIDICO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 240 DE 2008 SENADO, 133 DE 2007 CAMARA ACUMULADO CON EL 156 DE 2007 CAMARA

DM 28187

Bogotá, D. C., mayo 27 de 2009

Honorable Senador

HERNAN FRANCISCO ANDRADE SERRANO

Presidente Senado de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios del Ministerio de Relaciones Exteriores al **Proyecto de ley número 240 de 2008 Senado, 133 de 2007 Cámara, Acumulado con el 156 de 2007 Cámara.**

Honorable Senador:

Una vez analizado el texto del **Proyecto de ley número 240 de 2008 Senado**, por la cual se autoriza la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honórem en los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial y en los consulados y agencias diplomáticas de Colombia en el Exterior, se presentan las siguientes observaciones:

El Ministerio de Relaciones Exteriores, comparte esta iniciativa ya que considera acertado que los estudiantes de las facultades de Derecho puedan realizar su judicatura en las dependencias del Ministerio de Relaciones Exteriores en Colombia.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que los consulados y las misiones diplomáticas de Colombia en el exterior hacen parte de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y, en consecuencia, no son entidades autónomas, por lo que resulta inapropiado mencionarlos de forma independiente en un proyecto destinado a todos los organismos de la Rama Ejecutiva. Por lo anterior, sugerimos la siguiente redacción del título y el artículo 1° del proyecto de ley:

Título: *Por la cual se autoriza la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honórem en los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial.*

Artículo 1°. Autorízase la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honórem en los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, en los niveles central y descentralizado.

Quien preste este servicio no recibirá remuneración alguna, ni tendrá vinculación laboral con el Estado.

De otra parte, el Ministro de Relaciones Exteriores, como titular de la entidad, es quien debe tener la potestad de determinar y autorizar las judicaturas ad honórem que estime conveniente proveer, tal y como está previsto para los titulares de las demás entidades en lo que a las mismas compete, de conformidad con el artículo 2° del Proyecto de ley subexamine. En consecuencia, nos permitimos sugerir la siguiente formulación del texto del precitado artículo 2° del Proyecto de ley:

Artículo 2°. A iniciativa del jefe de la respectiva entidad, las facultades de derecho de las universida-

des reconocidas oficialmente, remitirán los listados correspondientes de los estudiantes que, de acuerdo con los méritos académicos, puedan ser tenidos en cuenta para la escogencia como auxiliares jurídicos ad honórem en el correspondiente organismo o entidad.

Parágrafo. Las Facultades de Derecho de las universidades reconocidas oficialmente, mantendrán listados de estudiantes que, de acuerdo con los méritos académicos, deban ser tenidos en cuenta para la escogencia como auxiliares jurídicos ad honórem por las entidades interesadas.

Por otro lado, como es por el Senado conocido, en la mayoría de los países, especialmente, en los europeos y en los Estados Unidos, la asistencia legal significa una responsabilidad para quien la ejerce y, en consecuencia, la persona que resulte perjudicada por una mala asesoría (*mal praxis*) puede demandar a su apoderado o representante. Esta posibilidad es muy seria y es materia de preocupación porque los consulados, es decir, el Estado colombiano tendría que responder por reclamaciones de la mala asesoría que habría brindado un auxiliar jurídico quien de buena fe prestó su colaboración. Lo que maximiza la necesidad de que la responsabilidad sobre la tenencia de los auxiliares jurídicos ad honórem recaiga sobre el Ministro de Relaciones Exteriores, como cabeza de la entidad.

Cordialmente,

Jaime Bermúdez Merizalde,
Ministerio de Relaciones Exteriores.

CONTENIDO

Gaceta número 408 - Martes 2 de junio de 2009
SENADO DE LA REPUBLICA

	Pág.
PROYECTO DE LEY	
Proyecto de ley número 317 de 2009 Senado, por la cual se establece la rehabilitación integral para los miembros de la Fuerza Pública en situación de discapacidad	1
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 270 de 2009 Senado, por medio de la cual se toman medidas extraordinarias para reactivar la economía, crear empleo y enfrentar la crisis nacional e internacional	4
CONCEPTOS JURIDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 178 de 2008 Senado, 280 de 2008 Cámara, por la cual se rinde homenaje a las personas desaparecidas y se dictan medidas para localizar e identificar a las víctimas enterradas en fosas comunes.....	7
Concepto jurídico del Ministerio de la Protección Social al Proyecto de ley número 032 de 2008 Senado, por la cual se crea la Comisión Nacional de desarrollo integral para los pueblos indígenas y afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposiciones.....	8
Concepto jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores al Proyecto de ley número 240 de 2008 Senado, 133 de 2007 Cámara acumulado con el 156 de 2007 Cámara.....	12