



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 466

Bogotá, D. C., martes 9 de junio de 2009

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:	EMILIO RAMON OTERO DAJUD	JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO	SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
	www.secretariasenado.gov.co	www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 160 DE 2008 SENADO

Bogotá, D. C., 9 de junio de 2009

Señor

Guillermo León Giraldo Gil

Secretario Comisión Primera

Senado de la República

E. S. D.

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 160 de 2008 Senado.

Cordial saludo

Dando cumplimiento al encargo que me hiciera la Mesa Directiva, y a las disposiciones contenidas en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración de los Miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente, el presente informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley de la referencia, con base en las siguientes consideraciones:

I. Importancia del proyecto

El proyecto se sustenta en la naturaleza misma del registro civil y, en las implicaciones que de este se desprenden. El registro civil de nacimiento es el documento legal por el cual se formaliza el derecho de una persona a la identidad, así mismo, es el documento por el cual se permite acceder al beneficio de los servicios sociales básicos, tales como la educación, la salud, la vivienda, los programas de alimentación, entre otros, los cuales corroboran positivamente en el proceso de desarrollo y formación.

La importancia del proyecto de ley, radica en la necesidad de subsanar el vacío jurídico que se presenta en el registro civil de menores, en aquellos casos en que el menor nace en una circunscripción territorial diferente al del lugar de residencia permanente de su núcleo familiar. Lo que reporta consecuencias negativas a los tres actores involucrados, a saber, el menor, la familia del mismo y los entes territoriales. Por lo tanto, se ha generado la necesidad de legislar la materia, adecuando la legislación vigente a la realidad social.

II. Fundamentos jurídicos

La modificación propuesta, encuentra fundamento en que el Decreto No 1260 de 1970, se expidió por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso mediante la Ley número 8 de 1969¹. Por lo tanto, el Congreso lo puede modificar cuando las necesidades sociales así lo requieran.

La necesidad de que el registro se lleve a cabo en el lugar de residencia permanente del núcleo familiar del menor, se hace necesario por cuanto de no ser así, se reportarían dos situaciones: 1. El registro se efectúa en el municipio donde ocurrió el nacimiento y no en donde se reside; 2. El registro nunca se realiza. En las dos circunstancias se estaría vulnerando el derecho a la identidad, por cuanto no se goza del mismo sin el respectivo registro, que es por medio del cual el Estado le reconoce el nacimiento a la vida jurídica. Y, se vulneraría el derecho al nombre, el cual es un derecho absoluto de la persona, "Toda persona tiene derecho a su individualidad y por consiguiente al nombre que por ley le corresponde", (Artículos 3º y 4º DL. 1260/70)

III. Resumen de los debates anteriores

Primer debate en Comisión Primera del Senado de la República: Sesión del 29 de abril de 2009, Acta Nº 46.

Ponente coordinador: honorable Senador Javier Cáceres Leal

Discusión: La ponencia fue sustentada por el coordinador ponente, seguido de la intervención del honorable Senador José David Name Cardozo, autor del proyecto, quién expuso la necesidad de la regulación del vacío jurídico que se presenta en algunos casos de llevar a cabo el registro civil de nacimiento.

Proposiciones

Se presentó la siguiente proposición, la cual fue aprobada:

¹ Título del Decreto 1260 de 1970.

Modifíquese el inciso segundo del artículo 1° del proyecto de ley 160/2008:

... “Cuando los padres del menor residan en una circunscripción territorial diferente del lugar circunstancial del nacimiento por motivos de salud o viaje dentro del territorio, o fuera de él, la inscripción se hará en el distrito o municipio de residencia permanente del menor y su núcleo familiar”.

Modificación propuesta:

... “Cuando los padres o inscribientes del menor residan en una circunscripción territorial diferente del lugar circunstancial del nacimiento por motivos de salud o viaje de la madre dentro del territorio, o fuera de él, la inscripción se hará en el distrito o municipio de residencia del núcleo familiar del menor”.

La modificación se sustenta, bajo la siguiente premisa: la inscripción no radica de manera exclusiva en cabeza de los padres sino por el contrario de quienes estén autorizados por la ley, en este sentido tanto los padres como inscribientes están facultados para registrar a los menores en el distrito o municipio de residencia del núcleo familiar. Así mismo se propuso eliminar la palabra permanente, argumentando que respecto de los menores no se puede hablar de residencia permanente, sin embargo esto es acertado solo bajo el entendimiento que una vez cesen los efectos de la patria potestad a la que están sujetos los menores de edad, podrán escoger libremente la residencia que a bien tenga. Pero si estamos frente a un menor de edad se presume que su residencia será la misma residencia permanente de sus padres o su núcleo familiar.

Votación: La ponencia fue aprobada por unanimidad de los miembros de la comisión, con las modificaciones propuestas y la proposición presentada.

Publicación:

Informe de ponencia para primer debate: Gaceta del Congreso de la República N° 881 de 2008.

Texto aprobado en primer debate:

IV. Proposición

Con fundamento en lo expuesto se solicita a la Comisión Primera del Senado de la República, dar segundo debate al proyecto de ley número 160 de 2008 Senado, “Por medio de la cual se modifica el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970”, en el texto aprobado por Comisión Primera del Senado.

Atentamente,

Javier Enrique Cáceres Leal,
Senador de la República.

Se autoriza la publicación del presente informe
El Presidente,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 160 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970, el cual quedará así:

Artículo 46. *Los nacimientos ocurridos en el territorio nacional se inscribirán en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial en que hayan tenido lugar.*

Cuando los padres o inscribientes del menor residan en una circunscripción territorial diferente del lugar circunstancial del nacimiento por motivos de salud o viaje de la madre dentro del territorio, o fuera de él, la inscripción se hará en el distrito o municipio de residencia del núcleo familiar del menor”.

Los padres que hayan registrado a sus hijos en una circunscripción territorial diferente al lugar de residencia del menor y su núcleo familiar podrán solicitar el cambio de registro dentro de los cinco (5) años siguientes al nacimiento.

El Gobierno Nacional implementará en doce (12) meses las acciones legales correspondientes para hacer efectivo este derecho.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de ley número 160 de 2008 Senado**, por medio de la cual se modifica el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970, según consta en la sesión del día 29 de abril de 2009 - Acta número 36.

Ponente:

Javier Cáceres Leal,
Honorable Senador de la República.

El Presidente,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 224 DE 2008 SENADO, 058 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 2° y 10 de la Ley 122 de 1994.

Bogotá, junio 9 de 2009

Doctor

HERNAN FRANCISCO ANDRADE SERRANO

Presidente honorable Senado de la República

Ciudad

Referencia: Texto Definitivo de la ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 224 DE 2008 Senado, 058 DE 2008 Cámara**, por medio de la cual se modifican los artículos 2° y 10 de la Ley 122 de 1994.

Señor Presidente:

Atendiendo el nombramiento que me hiciera la Comisión Tercera del honorable Senado de la República, con toda atención me permito presentar ponencia para segundo debate ante la Plenaria del honorable Senado de la República al Proyecto de ley número 224 de 2008 Senado, 058 de 2008 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 2° y 10 de la Ley 122 de 1994.

De los honorables senadores,

Yolanda Pinto Afanador,
Senadora de la República,
Ponente Primer Debate.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
EN EL SENADO AL PROYECTO DE LEY 224
DE 2008 SENADO, 058 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 2º y 10 de la Ley 122 de 1994”.

Introducción

Por iniciativa de 27 honorables Congresistas de la República, la mayoría de origen antioqueño se presentó la propuesta legislativa aquí estudiada.

Este Proyecto de Ley, pretende ampliar hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (200.000.000.000) la emisión de la estampilla “La Universidad de Antioquia de cara al Tercer Siglo de Labor”, creada por la Ley 122 de 1994, la cual garantiza recursos para inversión y mantenimiento de la planta física, escenarios deportivos, instrumentos musicales, dotación y compra de equipos para el desarrollo de nuevas tecnologías y demás elementos y bienes que necesite la universidad para desarrollar su misión, así como para investigaciones y cursos dirigidos a abordar las temáticas de género.

En ese sentido el proyecto que aquí nos ocupa, asegura una fuente de financiación extra para la Universidad de Antioquia, con la que se busca responder a las exigencias planteadas por el aumento de la población universitaria y el incremento de los costos generado por el desarrollo tecnológico.

La Universidad de Antioquia es una institución estatal del orden departamental, que desarrolla el servicio público de la Educación Superior, creada por la Ley LXXI del 4 de diciembre de 1878 del Estado Soberano de Antioquia, organizada como un ente Universitario Autónomo con régimen especial, vinculada al Ministerio de Educación Nacional en lo atinente a las políticas y a la planeación del sector educativo y al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

“La Universidad de Antioquia es la concreción de un viejo anhelo de la sociedad antioqueña que desde tiempos coloniales dependía de los colegios y universidades bogotanas y de los seminarios payaneses para la educación de sus hijos. Desde finales del período colonial los vecinos de la Villa de Medellín, hoy municipio de Medellín, capital del departamento de Antioquia, solicitaron a la Corona Española permiso para crear un Colegio-Convento. Esta iniciativa tuvo eco en la Real Cédula Española y es respaldada por la Cédula Real del Rey Carlos IV del 9 de febrero de 1801, con la apertura de labores de un establecimiento orientado por miembros de la Comunidad Franciscana. Durante el proceso de independencia del país el Colegio fue articulado al proyecto republicano y dirigido desde el Cabildo de la Villa. En 1822, consolidada la independencia nacional, el Vicepresidente de la República, General Francisco de Paula Santander, promovió la instauración de un nuevo plan educativo en el plantel. Cinco años más tarde, el Presidente Simón Bolívar concedió la autorización para impartir enseñanza en jurisdicción.

Gran parte del siglo XIX fue para el país escenario de guerras y confrontaciones armadas, luchas partidistas y corrientes ideológicas que no fueron ajenas a la vida universitaria, ya que en los diferentes conflictos la Universidad fue cerrada y sus claustros ocupados por los bandos de la guerra. Pero esta renació y tomaba un nuevo rumbo para la educación de la región”¹, para

convertirse en la actualidad en un motor de desarrollo para la sociedad antioqueña y para el país en general.

Esta Alma Mater, se encuentra implementando el Plan Desarrollo 2006-2016 “Hacia una universidad investigadora, innovadora y humanista al servicio de las regiones y del país”, cuyos temas y objetivos estratégicos son:

“Tema 1: Desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Consiste en generar conocimiento científico y tecnológico de calidad internacional y con pertinencia social.

Tema 2: Formación humanista y científica de excelencia. Pretende fortalecer y diversificar los programas académicos de pregrado, fortalecer los programas académicos de posgrado, desarrollar el talento humano docente. Fortalecer el uso de las TIC en los procesos de formación y asegurar la calidad académica del servicio educativo de acuerdo con parámetros internacionales.

Tema 3: Interacción Universidad-sociedad. Consiste en fortalecer el vínculo de la Universidad con la sociedad, fomentar los procesos culturales institucionales y la vinculación de la Universidad con el desarrollo cultural regional, nacional e internacional, consolidar la presencia de la Universidad en las subregiones del departamento de Antioquia, fomentar la cultura del emprendimiento y apoyar la creación de empresas, consolidar las relaciones entre la Universidad y sus egresados, fortalecer la comunicación para contribuir a la construcción del sentido de lo público.

Tema 4: Bienestar universitario. Pretende mejorar la calidad de vida y fomentar la construcción de comunidad universitaria.

Tema 5: Gestión universitaria. Consiste en desarrollar un modelo de gestión académico y administrativo moderno al servicio de las funciones misionales”².

Este Plan de Desarrollo le permitirá a la Universidad de Antioquia continuar con la excelente calidad de educación con equidad social, que ha venido impartiendo por más de dos siglos.

En este punto y para aclarar la importancia de esta Institución Educativa, es importante señalar que en la actualidad la Universidad cuenta con “31.177 estudiantes matriculados en pregrado, de los cuales el 89% corresponden a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3. En programas de posgrado tiene matriculados 2.133 estudiantes y 400 están en el programa de educación flexible. Igualmente cuenta con 1.848 docentes de los cuales 322 son doctores, 906 magisteres, 300 especialistas y 320 docentes con pregrado. Profesores de cátedra 3.410, empleados administrativos 1.522, jubilados 2.251 y trabajadores oficiales 63”³.

La Universidad de Antioquia ofrece 70 programas de pregrado, 117 de posgrado (11 doctorados, 28 maestrías y 78 especializaciones) y al primer semestre de 2008 ha entregado a la sociedad colombiana más de 70.000 egresados.

Ahora bien, gracias a la Estampilla “La Universidad de Antioquia de Cara al tercer siglo de Labor”, la Universidad ha realizado 1370 proyectos de investigación e inversión por un valor de \$158.500 millones de pesos

¹ Tomado de : www.udea.edu.co Página Web de la Universidad de Antioquia

² “ESTAMPILLA La Universidad de Antioquia de Cara al Tercer Siglo de Labor”. Medellín: Universidad de Antioquia. 2008. Pág. 10.

³ *Ibidem*. Pág. 10.

con una ejecución del 88% equivalente a \$139.939 millones de pesos.

“La Tesorería de la Universidad, presentaba disponibilidad en recursos de la Estampilla al mes de diciembre de 2007, del orden de \$14.650 millones correspondientes a proyectos no ejecutados. Los ingresos recaudados y los rendimientos financieros y otros en el periodo 1994-2007 son de un valor de \$154.588 millones, los pagos y ordenaciones ascienden a \$139.939 millones”⁴.

Los recursos se han utilizado de acuerdo a los planes de Desarrollo 1995 – 2006 “La Universidad del Siglo de las Luces” y 2006-2016 “Hacia una universidad investigadora, innovadora y humanista al servicio de las regiones y del país”.

Proyectos estratégicos financiados por la Estampilla Universidad de Antioquia de Cara al Tercer Siglo de Labor 1994-2007
Millones de pesos

Proyectos	Valor
Modernización tecnológica de laboratorios y adecuaciones y dotación de aulas	31.841
Proyectos de investigación en las áreas de las ciencias de la salud, ciencias exactas y naturales, ingenierías, economía, y ciencias sociales	39.439
Sede de Investigaciones Universitaria —Bloque 19—, Edificio de Extensión —red hídrosanitaria—	22.980
Seguridad social	17.050
Mejoramiento de la infraestructura física	12.387
Programa Universidad Electrónica-Municipio de Medellín	3.355
Restauración Paraninfo	1.503
Readecuación de escenarios deportivos	1.216
Ampliación facultades de Enfermería, Educación y Ciencias Sociales y Humanas	1.747

Proyectos	Valor
Red institucional de transmisión de información	4.316
Modernización de equipos de computo y servidores de base de datos	2.890
Restauración Edificio de Morfología	224
Adecuación y dotación del Centro de Producción Audiovisuales	322
Modernización Emisora Cultural Universidad de Antioquia	669
Total	139.939

FUENTE: ESTAMPILLA La Universidad de Antioquia de Cara al Tercer Siglo de Labor”. Medellín: Universidad de Antioquia. 2008. Pág. 30 - 31

Como es posible observar estos recursos han beneficiado enormemente a la Universidad y a toda la comunidad que la conforma. Estos recursos han contribuido al desarrollo no solo de la ciencia y de la tecnología, si no de lo humanístico, lo artístico y lo cultural, mejorando la formación integral de los educandos.

I. Objeto y propósitos del proyecto de ley

El proyecto de ley que hoy nos ocupa, propone adicionar la Ley 122 de 1994. Esta edición consiste en incrementar el monto estipulado por el artículo 2º, de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) hasta doscientos mil millones de pesos (200.000.000.000).

Estos recursos permitirán el fortalecimiento de la investigación y la docencia, mediante la renovación y adquisición de equipos e infraestructura de última tecnología y la capacitación del personal, así como la estructuración y fortalecimiento del Banco Universitario de Programas y Proyectos, como lo ha venido haciendo hasta ahora.

De igual forma estos dineros asegurarán una fuente de financiación para el Plan de Desarrollo 2006-2016 “Hacia una universidad investigadora, innovadora y humanista al servicio de las regiones y del país”; permitirán además, la recuperación de la planta física y

de distintos escenarios deportivos y darán una mayor motivación a los grupos investigadores, dado que estos recursos también se utilizarán en la financiación de proyectos de investigación.

Así mismo, esta ley pretende ampliar por la misma suma la emisión de la Estampilla pro Universidad del Valle, creada por la Ley 26 de 1990 y ampliada mediante el artículo 10 de la Ley 122 de 1994 el cual señala:

“Artículo décimo: *Extiéndase los beneficios de la presente Ley respecto a la cuantía y a los precios constantes a la Estampilla Pro Universidad del Valle, creada mediante Ley 26 de 1990.*

Debido a que las necesidades financieras de esta Institución Educativa también han superado los montos estipulados por la Ley 122 de 1994.

II. Fundamentos de protección, constitucional y legal para el proyecto

La Constitución Política de 1991, promulga en su artículo 67 que “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social...Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y *por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos...La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos* estatales, en los términos que señale la Constitución y la ley”.

En este sentido es apenas natural que el Congreso de la República propenda por que los Universitarios antioqueños, vallecaucanos y de departamentos circunvecinos se beneficien de los servicios prestados por la Universidad de Antioquia y por la Universidad del Valle, aprobando las adiciones aquí propuestas para garantizar así recursos económicos que redundarán en la calidad de la educación impartida por estas instituciones y en el bienestar de los colombianos que allí se están formando.

III. Consideraciones generales

La Corte Constitucional ha sostenido en varias oportunidades, que el Congreso de la República cuenta con libertad para otorgar autorizaciones a las Asambleas Departamentales para crear mecanismos adicionales al régimen tributario normal, como son las estampillas, con el fin de recaudar recursos destinados a inversiones indispensables para el cumplimiento de su misión social.

Las estampillas como tributos con destinación especial permiten que los entes territoriales logren mejorar la prestación de servicios públicos indispensables como la educación, de allí la importancia que el Congreso de la República faculte a las entidades territoriales para la emisión de las mismas, asegurando la autonomía territorial y la concordancia de estas autorizaciones con las necesidades reales de cada ente territorial.

IV. Pliego de modificaciones

El pliego de modificaciones aprobado en primer debate en la Comisión Tercera del honorable Senado de la República comprendió las siguientes variaciones al proyecto original:

En primer lugar, se modificó el título debido a los cambios realizados en el articulado. Dado que mediante proposición sustitutiva presentada y firmada por la suscrita ponente a primer y segundo debate Senadora Yolanda Pinto Afanador, y con el fin de darle mayor claridad al texto de la precitada ley, se eliminó el pará-

⁴ Ibídem. Pág. 28.

grafo y se procedió a modificar directamente los artículos 2 y 10 de la Ley 122 de 1994, resultaba inadecuado el título “Por medio de la cual se adiciona un parágrafo...”.

En segundo lugar y como se venía explicando se modificó el articulado en su totalidad, para mejorar la redacción de la Ley y apuntar textualmente que estos beneficios se extenderán a la Universidad del Valle y así salvar cualquier vicio de inconstitucionalidad, con lo cual el texto se definió así:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 122 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 2°.** Autorícese la ampliación de la emisión de la Estampilla Universidad de Antioquia de Cara al Tercer Siglo de Labor, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$ 200.000.000). El monto total del recaudo se estable a precios constantes de 2009.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 122 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 10. Autorícese la ampliación de la Emisión de la Estampilla Pro – Universidad del Valle, creada mediante Ley 26 de 1990, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$ 200.000.000). El monto total del recaudo se estable a precios constantes de 2009”.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su sanción.

Ahora bien, posterior al primer debate y de acuerdo a la petición realizada por la Universidad de Antioquia, me permito introducir una nueva modificación, dejando a precios de 1993 los valores recaudados.

Ampliar el valor de la emisión de la estampilla a \$ 200.000 millones a precios de 1993, significa que se han recaudado \$50.584 millones. Si fuera a precios de 2009, como quedó estipulado en la ponencia a primer debate el valor recaudado sería de \$258,557 lo que implicaría que ya se habría superado el valor autorizado en este proyecto de Ley, que es de \$200,000 millones. Además considero fundamental respetar la filosofía de la Ley 122 del 1994, en la cual la autorización del valor de la emisión es a precios del 1993 lo que pretende garantizarles a la Universidad de Antioquia y a la Universidad del Valle, recursos de inversión para la ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad como se ha ejecutado con los recursos de la Estampilla a junio de 2009, tal y como se ha demostrado a través de la presente exposición de motivos.

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
VICERRECTORIA ADMINISTRATIVA
ESTAMPILLA UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA DE CARA AL TERCER SIGLO DE LABOR
MILLONES DE PESOS

AÑOS	RECAUDO A PRECIOS CORRIENTES	INDICE DE INFLACION	RECAUDO A PRECIOS DE 1993	RECAUDO A PRECIOS DE 2009
1994	292	1,2259	238	1.375
1995	2.473	1,1946	1.689	9.499
1996	2.691	1,2163	1.511	8.652
1997	5.911	1,1768	2.820	15.626
1998	5.779	1,1670	2.362	12.982
1999	6.363	1,0923	2.381	12.248
2000	8.654	1,0875	2.978	15.251
2001	8.184	1,0765	2.616	13.262
2002	7.269	1,0699	2.172	10.942
2003	12.625	1,0649	3.542	17.763
2004	16.894	1,0550	4.493	22.321
2005	17.810	1,0485	4.518	22.304
2006	22.417	1,0498	5.417	26.775
2007	29.765	1,0567	6.806	33.865
2008	33.149	1,0767	7.040	35.692
Subtotal	180.276		50.584	258.557

Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, me permito rendir ponencia positiva y proponer a los honorables miembros de la Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de ley 224 de 2008 Senado, 058 de 2008 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 2° y 10 de la Ley 122 de 1994, en consecuencia, el texto íntegro que se propone para segundo debate en el Senado de la República, es el siguiente:

De los honorables Senadores,

Yolanda Pinto Afanador,
Honorable Senadora de la República,
Ponente Segundo Debate.

PLIEGO DE MODIFICACION PROPUESTO PARA PONENCIA EN SEGUNDO DEBATE EN EL SENADO AL PROYECTO DE LEY 224 DE 2008 SENADO, 058 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 2° y 10 de la Ley 122 de 1994.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 122 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 2°.** Autorícese la ampliación de la emisión de la Estampilla Universidad de Antioquia de Cara al Tercer Siglo de Labor, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000). El monto total del recaudo se estable a precios constantes de 1993.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 122 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 10. Autorícese la ampliación de la Emisión de la Estampilla Pro-Universidad del Valle, creada mediante Ley 26 de 1990, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000). El monto total del recaudo se estable a precios constantes de 1993.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su sanción.

De los honorables Senadores,

Yolanda Pinto Afanador,
Senadora de la República,
Ponente Segundo Debate.

Bogotá D. C., 9 de junio de 2009

En fecha se recibió Ponencia y Pliego Propuesto para Segundo Debate del Proyecto de ley número 224 de 2008 Senado, 058 de 2008 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 2° y 10 de la Ley 122 de 1994.

Rafael Oyola Ordosgoitia,
Secretario General.

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia y Pliego de Modificaciones para Segundo Debate, consta de once (11) folios.

Rafael Oyola Ordosgoitia,
Secretario General.

Bogotá, D. C., 9 de junio de 2009

En fecha se recibió Ponencia y Pliego Propuesto para Segundo Debate del Proyecto de ley número 224 de 2008 Senado, 058 de 2008 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 2° y 10 de la Ley 122 de 1994.

Rafael Oyola Ordosgoitia,
Secretario General.

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia y Pliego de Modificaciones para Segundo Debate, consta de once (11) folios.

Rafael Oyola Ordosgoitia,
Secretario General.

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESION
DE LA COMISION TERCERA DEL SENADO
EL DIA 29 DE ABRIL DE 2009 AL PROYECTO
DE LEY 224 DE 2008 SENADO, 058 DE 2008
CAMARA**

*por medio de la cual se modifican los artículos 2º y 10
de la ley 122 de 1994.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 2º de la Ley 122 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 2º.** Autorícese la ampliación de la emisión de la Estampilla Universidad de Antioquia de Cara al Tercer Siglo de Labor, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000). El monto total del recaudo se establece a precios constantes de 2009.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 122 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 10. Autorícese la ampliación de la Emisión de la Estampilla Pro-Universidad del Valle, creada mediante Ley 26 de 1990, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000). El monto total del recaudo se establece a precios constantes de 2009.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su sanción.

SENADO DE LA REPUBLICA COMISION
TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
Bogotá, D. C., 29 de abril de 2009

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del **Proyecto de ley número 224 de 2008 Senado, 058 de 2008 Cámara**, por medio de la cual se modifican los artículos 2º y 10 de la Ley 122 de 1994. La Comisión de esta forma declaró aprobado en su Primer Debate el proyecto mencionado. Acta 27 de abril 29 de 2009. Anunciado el día 28 de abril de 2009. Acta 26 de la misma fecha.

Aurelio Iragorri Hormaza, Presidente; *Yolanda Pinto Afanador*, Ponente; *Rafael Oyola Ordosgoitia*, Secretario General.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE PRIMERA VUELTA AL PROYECTO
DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 20 DE 2009
SENADO, 285 DE 2009 CAMARA**

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

Bogotá, D. C., Junio 4 de 2009

Honorable Senador

HERNAN FRANCISCO ANDRADE SERRANO

Presidente Honorable Senado de la República

La ciudad

Respetado Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo impartido por el honorable Senador Javier Enrique Cáceres Leal Presidente de la Comisión Primera, en la pasada sesión del día dos (2) de junio de los corrientes, donde fue aprobado en primer debate primera vuelta el proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2009 Senado, donde se nos designa conjuntamente con los Honorables Senadores Eduardo Enríquez Maya (coordinador) Armando Benedetti Villaneda (coordinador), Samuel Arrieta Buelvas, Alfonso Valdivieso Sarmiento, Parmenio Cuellar Bastidas, Luis Fernando Velasco Chávez, procedemos a poner a su consideración para debate y votación de la Plenaria, informe de ponencia para Segundo Debate (primera vuelta); Luego de haber sido aprobado por la Cámara de Representantes en Comisión Primera y Plenaria los días 28 de abril y 12 de mayo de 2009 respec-

tivamente; y por la Comisión Primera de Senado en el orden del día del 2 de junio de 2009.

1. Explicación y contenido del proyecto aprobado en primer debate primera vuelta en la Comisión Primera de Senado

El proyecto de Acto Legislativo presentado por el Gobierno Nacional a través de los Ministros del Interior y de Justicia doctor Fabio Valencia Cossio y Ministro de la Protección Social doctor Diego Palacio Betancourt pretende adicionar el texto del artículo 49 de la Constitución Política de 1991, es así como en el informe de ponencia para primer debate primera vuelta, se propuso el mismo texto aprobado en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, el texto aprobado en dicha Cámara fue el siguiente:

*“Por el cual se reforma el artículo 49
de la Constitución Política”.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así:

“La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

El porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores, la ley establecerá medidas pedagógicas, profilácticas o terapéuticas para quienes consuman dichas sustancias.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y a favor de la recuperación de los adictos.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Con esta adición al artículo 49 constitucional, el Estado estaría obligado a prestar especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla y prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud.

Adicionalmente, el Estado desarrollaría permanentemente campañas de prevención contra el consumo de drogas y a favor de la recuperación de los enfermos dependientes o adictos.

2. Conveniencia del proyecto

En el debate en la Comisión Primera de Senado se hizo una distinción entre quienes preconizan la despe-

nalización de la dosis mínima de algunas drogas amparados en que el consumo de drogas ilícitas en dosis mínimas no podría considerarse como una conducta punible, porque la Corte Constitucional en Sentencia C-221 de 1994 con ponencia del entonces Magistrado Carlos Gaviria Díaz consideró que iba en contravía del derecho al “libre desarrollo de la personalidad”.

Sin embargo, también hicimos un énfasis en que otros magistrados entre ellos José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa dejaron consignada en ese fallo su inquietud cuando dijeron que veían con preocupación cómo el fallo ha suscitado en todos los estamentos de la sociedad una previsible y justificada reacción de inconformidad y rechazo, que necesariamente incide en el bien ganado prestigio de la Corte Constitucional, ha venido trabajando con tanto empeño por defender el orden jurídico, los fundamentos del Estado Social de Derecho, y los más altos valores que informan a la sociedad colombiana.

Se consignó en la Sentencia, de manera expresa, la facultad que tiene el legislador para “regular las circunstancias de lugar, de edad, de ejercicio temporal de la actividad, y otras análogas, dentro de las cuales el consumo de drogas resulta inadecuado o socialmente nocivo, aclaración que busca morigerar los efectos de la gravísima decisión aprobada por la mayoría y, en parte, restaurar, aunque parcialmente, la efectividad de las normas declaradas inexecutable (literal j del artículo 2º, y artículo 51 de la Ley 30 de 1986), pero que sin embargo deja en firme el incalculable daño causado. Empero, sin esta aclaración los efectos de la Sentencia serían aún más funestos que los que la sociedad en general, con justa razón teme”.

En ejercicio de esa facultad el legislador expidió la Ley 745 de 2002 en la cual se tipificó como contravención el consumo y porte de dosis personal de estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia, esta Ley 745 pretendió sancionar una serie de conductas, la mayor parte de ellas referida al consumo de estupefacientes o sustancias adictivas en presencia de menores, en establecimientos educativos o en lugares aledaños a estos. Sin embargo, las autoridades muchas veces aplacadas por la permisividad de la dosis personal a partir de la providencia citada de la honorable Corte Constitucional, y por no existir un procedimiento aplicable a las contravenciones previstas en los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 745 de 2002, por lo que si bien no obstante existen tipificadas en nuestro ordenamiento jurídico una serie de conductas relacionadas con la sanción al consumo de sustancias estupefacientes y que generan adicción cuando la misma se realiza en presencia de menores, en establecimientos educativos o en lugares aledaños, los funcionarios judiciales carecen en la práctica de herramientas eficaces e idóneas para hacer efectivas dichas sanciones por la carencia del procedimiento para judicializar estas conductas, como en la práctica ha venido ocurriendo a partir de la expedición de la mencionada providencia.

Ante esta falencia nuevamente el legislador, acompañado por el Gobierno Nacional incorpora en el proyecto de ley de pequeñas causas (que finalmente se convirtió en la Ley 1153 de 2007). Sin embargo, la Ley 1153 de 2007 fue declarada en su integridad inexecutable por la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-879 de 2008, de paso la Policía quedó sin herramientas para la persecución de estas contravenciones, ya que la Corte consideró que la Policía no tiene facultades judiciales y que las conductas tipificadas

por la Ley 1153 debían ser asumidas por la Fiscalía General de la Nación.

Muy a pesar de haberse declarado la inexecutable de la Ley 1153 de 2007 de pequeñas causas que tipifican como contravenciones el consumo de la denominada dosis personal en presencia de menores o en establecimientos educativos, la misma era insuficiente para enfrentar un fenómeno tan grave que ha generado un gran incremento en los índices de consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas y de adicción, particularmente en los menores de edad, y un debilitamiento en la salud de la población. Fenómeno que requiere ser abordado de una manera más compleja y amplia, como una política estatal de protección a la salud pública, que permita al legislador establecer, con fines resocializadores y rehabilitadores, sanciones no privativas a la libertad para quienes porten o consuman en lugares públicos sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso personal.

Sanciones que en ningún caso constituirán antecedente penal para el infractor de la norma. Adicionalmente, esta iniciativa integral pretende que se imponga al Estado la obligación de dar especial tratamiento al adicto y a su núcleo familiar, como instrumento de prevención para el cuidado integral de la salud de la persona y de la comunidad.

En Bogotá por ejemplo el Alcalde expidió el Decreto número 411 de 2008 donde prohibió el porte y consumo de dosis mínima de estupefacientes en lugares públicos (plazas, parques, colegios públicos), pero con ello el infractor del Decreto al infringir esta prohibición en ningún caso será penalizado por ello.

3. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos obligatorios a cargo del Estado pero también del ciudadano

El artículo 49 de la Constitución Política que buscamos adicionar contempla la obligación para el Estado la atención universal de la salud y el saneamiento ambiental para todos los habitantes del país.

También señalamos que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad. Lo que le impone asumir acciones para no atentar contra ella, en cuanto constituye un derecho y un deber para la persona como tal y como parte de su esencia y razón de existencia, así como para la comunidad como parte integrante de ella que lo es.

Es importante señalar que el Gobierno Nacional acompañó en el Proyecto original en el título 2.1 las Estadísticas y tendencias del consumo de drogas y otras sustancias psicotrópicas y alucinógenas en Colombia, producto de un trabajo realizado en el año 2008 con el apoyo de la comunidad internacional y con una metodología validada por la Organización de Estados Americanos –OEA–, es la encuesta más grande y completa hecha en América Latina en los últimos 11 años.

El estudio realizado en el segundo semestre del 2008 y dado a conocer a la opinión pública nacional el 24 de febrero de 2009 por los Ministerios del Interior y de justicia, Ministerio de la Protección Social y la Dirección Nacional de Estupefacientes, contó con el apoyo de las Naciones Unidas, los Estados Unidos y la CICAD/OEA.

Es preciso, en consecuencia, adoptar normas superiores que aseguren la garantía de los principios constitucionales, dentro de los cuales subyace el de la protección de los derechos fundamentales, como el de la salud, al igual que con el deber que toda persona tiene a procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad. Y que adicionalmente, una vez establecido el precepto superior, este faculte al legislador ordinario para que adopte medidas que se encaminen a la protec-

ción de ese derecho y deber, amenazado o vulnerado, según el caso, por una conducta que, como el porte o el consumo en lugares públicos de sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso personal, en sí misma incumbe a toda la sociedad, al Estado y por supuesto, a quien la observa.

Se busca así, garantizar la protección del derecho a la salud pública de la población amenazada por el consumo en lugares públicos, y por el porte de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, considerando el deber que toda persona tiene a procurar el cuidado integral de su salud y el de la comunidad;

Aunque el artículo 49 de la Carta Política se ocupa de consagrar la garantía a toda persona de su derecho al acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, imponiendo obligaciones al Estado para su satisfacción conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, no deja de lado la responsabilidad correlativa, que a título de deber le corresponde a la persona misma, en cuanto sujeto de derechos y deberes lo es, y como miembro de la sociedad, cuando le impone procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

Sin embargo, la norma constitucional carece de un mandato expreso que faculte al legislador para establecer, estrictamente con fines resocializadores y rehabilitadores, medidas a quienes porten o consuman en lugares públicos, sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso personal, en cuanto hacerlo puede poner en grave riesgo la salud de la persona y la salud de la comunidad.

Pero además, y dentro de ese propósito, es fundamental asignar al Estado la obligación de dedicar especial atención al adicto y a su núcleo familiar para prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y consecuentemente de la comunidad, para lo cual debe adelantar campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes, así como para la recuperación de los adictos.

Es por ello, que una política prohibitiva en materia de lucha contra el consumo y el porte de drogas, salvo prescripción médica, con normas preventivas y rehabilitadoras con medidas pedagógicas, profilácticas o terapéuticas para quienes consuman dichas sustancias resulta benéfica.

4. La Sentencia C 221 de 2004 en su salvamento de voto analiza los límites “al libre desarrollo de la personalidad”

Expresar que el derecho al libre desarrollo de la personalidad como lo señala la Sentencia C-221 de 2004, supone la facultad ilimitada del ciudadano de hacer o no hacer lo que le plazca con su vida, aún llegando a extremos de irracionalidad, -como atentar contra su propia integridad física o mental-, constituye un fatídico anacronismo; peor aún resulta interpretar que tal derecho puede ejercerse aun en perjuicio de los demás. El libre desarrollo de la personalidad se basa, entonces, en el principio de una justa autonomía del hombre, como sujeto personal de sus actos. En virtud de la razón natural, que es expresión de sabiduría, la razón humana es la suprema ley del hombre.

Así lo dijo el salvamento de voto “la dignidad humana exige pues el respeto y promoción incondicionales de la vida corporal; por tanto, la dignidad humana se opone a esa concepción que, en aras del placer inmediato, impide la realización personal, por anular de forma irreversible tanto el entendimiento como la voluntad, es decir, torna al hombre en esclavo del vicio, como ocurre en el caso patético de la droga. No es admisible ningún atentado contra ese valor personal

del hombre que es su dignidad. Todo el orden jurídico, político y económico debe permitir que cada ciudadano preserve su dignidad, y en orden a la coherencia, debe garantizar la prevalencia de dicha dignidad, que siempre es de interés general. Quienes suscribimos este Salvamento no entendemos cómo puede considerarse que la autodestrucción del individuo, sin posibilidad de reprimir su conducta nociva y ni siquiera de rehabilitarlo, pueda tomarse como una forma de realizar el mandato constitucional de respeto a la dignidad humana, cuando es precisamente ésta la primera lesionada y, peor aún, aniquilada por el estado irracional al que se ve conduciendo irremisiblemente el consumidor de droga”.

“Se colige que el consumo de drogas no es un acto indiferente, sino lesivo contra el bien común y desconocedor del interés general. Ante esta clase de actos, la ley tiene que prohibir esa conducta, so pena de legalizar un desorden evidente en las relaciones humanas; desorden que imposibilita lograr los fines del Estado Social de Derecho, y que vulnera, en lo más hondo, la dignidad humana. Resulta contra la naturaleza de la ley, despenalizar una conducta lesiva per se. Es un derecho de la sociedad, y de los mismos enfermos, el que la ley no permita el consumo de sustancias que, como está plenamente demostrado, inexorable e irreversiblemente atentan contra la especie humana. No hay ningún título jurídico válido que permita la destrucción de la humanidad. Resulta un contrasentido amparar la despenalización del consumo de drogas, así sea limitado a la llamada “dosis personal”, en el argumento de la defensa de la dignidad humana, por cuanto precisamente es esa dignidad la que se ve gravemente lesionada bajo los efectos de la drogadicción”.

5. Modificaciones al Proyecto en primer debate primera vuelta en la Comisión Primera de Senado

El proyecto de Acto Legislativo originalmente presentado por el Gobierno fue modificado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en dos aspectos: Se excluye la instancia conformada por el sector salud y la rama judicial que eventualmente impondrían medidas acompañadas de limitaciones temporales al derecho a la libertad; y, el inciso 6° del artículo 1° del Proyecto de Acto Legislativo número 285/09 Cámara, se le agregó la expresión “salvo prescripción médica”.

Para primer debate, primera vuelta, en la Comisión Primera de Senado se presentaron tres ponencias: dos negativas que buscaban el archivo del Proyecto de Acto Legislativo número 285/09 Cámara 020 de 2009 Senado suscritas por los Honorables Senadores Armando Benedetti Villaneda y otra por el honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas las cuales fueron negadas.

Por su parte, la ponencia positiva suscrita por los Honorables Senadores Carlos Eduardo Enríquez Maya y Juan Carlos Vélez Uribe fue aprobada por la mayoría de los miembros de la Comisión con la siguiente proposición presentada por el honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

“ El inciso 6° del proyecto quedaría así:

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la Ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto”.

6. Proposición

Por las anteriores consideraciones solicitamos a la Plenaria del Honorable Senado de la República, dar segundo debate en primera vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2009 Senado, 285 de**

2009 Cámara, por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política" sin modificaciones al texto aprobado en primer debate, primera vuelta en la Comisión Primera de Senado.

De los honorables Congresistas,
Senadores de la República,

Juan Carlos Vélez Uribe, Eduardo Enriquez Maya, Samuel Arrieta Buelvas, Alfonso Valdivieso Sarmiento, Parmenio Cuéllar Bastidas, Luis Fernando Velasco Chaves, Armando Benedetti Villaneda.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

TEXTO APROBADO POR LA COMISION PRIMERA DEL SENADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 20 DE 2009 SENADO, 285 DE 2009 CAMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así:

"La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de Acto Legislativo número 20 de 2009 Senado, 285 de 2009 Cámara**, por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política, según consta en la sesión del día 2 de junio de 2009 - Acta número 43.

Ponentes Coordinadores:

Honorables Senadores de la República,

Juan Carlos Vélez Uribe, Eduardo Enriquez Maya, Armando Benedetti Villaneda.

El Presidente,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE (SEGUNDA VUELTA) EN SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO 12 DE 2008 SENADO 106 DE 2008 CAMARA ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO NUMEROS 051 DE 2008 CAMARA, 101 DE 2008 CAMARA, 109 DE 2008 CAMARA, 128 DE 2008 CAMARA, 129 DE 2008 CAMARA Y 140 DE 2008 CAMARA

por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Cordial saludo.

En atención al oficio del 2 de junio del año en curso y por medio del cual se me designa como miembro de la comisión de ponentes del **Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara**, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia, con todo respeto, en representación del partido liberal dentro de la Comisión de Ponentes, me permito separarme de la posición mayoritaria y presento a su consideración Ponencia Negativa a la presente iniciativa por los motivos que a continuación expongo:

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El partido liberal estima que esta reforma es inconveniente e inoportuna, esto es, que no existen razones políticas que justifiquen su aprobación, por las siguientes razones:

a) La reforma es inconsistente frente a una sana arquitectura constitucional, porque pretende fortalecer los partidos políticos, en un contexto multipartidista, en el marco de un sistema presidencial fuerte, situación que puede conllevar a que el Presidente de la República una vez elegido no cuente con las mayorías parlamentarias y, por tanto, carezca de gobernabilidad.

El partido liberal cree en la necesidad del fortalecimiento de los partidos para el buen suceso de la democracia, y que, para ello, es necesario crear un sistema

constitucional que permita que el Presidente cuente con los mecanismos adecuados para alcanzar un dominio del ejercicio del Gobierno que conlleve a una estabilidad institucional. Por consiguiente, plantea que se hace necesario flexibilizar el sistema presidencial, bien avanzando hacia un sistema semipresidencial, teniendo de presente el modelo francés, o adoptar un régimen parlamentario, sistemas ambos que garantizan la gobernabilidad y el fortalecimiento de las instituciones. Esta es una razón fundamental de inconveniencia de la reforma porque creará muchos problemas, en el futuro al funcionamiento del sistema político.

A continuación se abordará en forma muy breve el tema de la posibilidad de instituciones parlamentarias en Colombia en pos de una posible responsabilidad política del Gobierno que sirva para solucionar los casos en los cuales se presenta una crisis política.

A grandes rasgos puede decirse que el sistema parlamentario tiene las siguientes características:

1. Dualismo en el ejecutivo, el cual tiene dos cabezas visibles que dependiendo de la estructura constitucional del Estado puede ser el rey o el presidente por un lado y quien en estos sistemas se le conoce como jefe de Estado y por el otro, el primer ministro a quien se le conoce como el jefe de Gobierno.

El Gobierno surge de las mayorías parlamentarias representadas en el partido político que lo apoya, es así que el primer ministro surge del seno del Congreso o Parlamento, mientras que el jefe de Estado tiene origen en el voto popular (también puede surgir de forma hereditaria en las Monarquías).

2. Responsabilidad Política del Gobierno ante el Congreso o principio de confianza el cual permite que entre aquel y este exista una armonía en los programas políticos, es decir, una misma visión de las tareas a desarrollar en pos del bien común. Sin embargo cuando este principio de confianza se rompe por la visible discrepancia entre las dos ramas del poder público en torno a la política gubernamental en una materia determinada, por ejemplo un proyecto de ley, se da lugar a una moción que de ser aprobada por la mayoría de las Cámaras Legislativas el Gobierno tiene que dimitir, lo que se conoce en medios con instituciones parlamentarias como crisis de Gobierno, por lo tanto este renuncia ante el jefe de Estado o presidente, presentándose así la necesidad de configurar o constituir un nuevo Gobierno o llamar a nuevas elecciones.

Existe también por parte del Gobierno frente a las mayorías de las Cámaras Legislativas la figura de la Cuestión de Confianza que es un instrumento que sirve para comprobar el grado de compromiso de las mayorías parlamentarias frente a una política determinada del Gobierno el cual condiciona su permanencia en el poder a la anuencia del Congreso, de lo Contrario debe dimitir, es decir, que el Gobierno propone este mecanismo para medir la confianza de la mayoría y si no la obtiene debe renunciar.

De acuerdo con lo anterior, y observando el procedimiento a través del cual se logra la mayoría y el equilibrio de esta con el Gobierno que apoya, se puede decir que el sistema parlamentario tiene un mejor desempeño con un modelo de doble partido pues se conforma así una mayoría que da origen al Gobierno y una minoría que se encarga de la oposición. Así las cosas, este sistema empieza a fallar con el multipartidismo porque no se permite que un partido político obtenga la mayoría lo cual hace difícil la elección del jefe de gabinete

o primer ministro lo que a su vez implica buscar una coalición para conformar el Gobierno, y el retiro de un partido de esta conlleva a que un Gobierno pierda las mayorías con la consecuente inestabilidad.

En Colombia, donde las instituciones del sistema parlamentario han sido tan ajenas como asimiladas hasta saciedad las del presidencialismo, se han padecido las exageraciones de este último sistema en la que la multiplicidad de funciones en cabeza del presidente ha originado como consecuencia necesaria la disolución paulatina de la importancia no solo de las otras instituciones y poderes del Estado, sino de la pérdida del “rol histórico que hubieran podido jugar los partidos políticos”¹.

Este proceso de deterioro del liderazgo del Congreso y por ende de los partidos políticos ha conllevado a una fase no siempre afortunada de implementación de figuras propias del sistema parlamentario en el medio latinoamericano. Medidas que debido a su falta de arraigo y a la tradición fuerte de un presidente sin responsabilidad política no han tenido mayor eco².

Sin embargo, más allá de la implementación pura y simple de instituciones ajenas a una historia constitucional inveterada, debe decirse que a lo que debe apuntar una reforma política que pretenda transformar los vicios de la práctica política es a la cada vez más necesaria responsabilidad política del Gobierno, pues como lo afirma el profesor Jaime Vidal Perdomo “*las tradiciones presidencialistas y caudillistas en la América Latina conspiran contra la puesta en marcha del sistema parlamentario en nuestro subcontinente*”, lo que quiere decir que no basta con una asimilación de normas constitucionales foráneas, lo que se requiere es por el contrario buscar la forma concreta que permita una recuperación del equilibrio entre las fuerzas del Congreso y del Gobierno sin mayores traumatismos y que a su vez reciba la sociedad el mensaje de que una situación grave atribuible al Gobierno no va a provocar la impunidad en el ámbito político.

b) El proyecto persigue entre sus principales finalidades velar por la responsabilidad de los partidos en la medida en que sus militantes incurran en violación de los valores constitucionales, que según los ponentes mayoritarios se traduce únicamente en relaciones con grupos armados al margen de la ley. La propuesta es merecedora al menos de dos glosas con un criterio de razonabilidad: en primer lugar, las conductas por las cuales deben responder los partidos deben ser muchas más, extendiendo su alcance a las violaciones al derecho internacional humanitario, el genocidio y los crímenes de guerra. Es decir, que desde nuestra constitución debe promoverse la aplicación a cabalidad del Estatuto de Roma; en segundo lugar, si las mayorías no quieren insistir en la intervención sin reservas de la Corte Penal Internacional, lo cierto es que desde el punto de vista jurídico el establecimiento de la respon-

¹ Moderne Frank, Los avatares del Presidencialismo en América Latina, Revista Peruana de Derecho Público. Ed. Grijley, Julio–Diciembre 2002, año 3 No. 5, pág. 49.

² Frank Moderne expone de manera breve las experiencias con este tipo de instituciones en algunos países de América Latina en las páginas 59 y siguientes del artículo en mención. Al respecto también puede consultarse el artículo del profesor Jaime Vidal Perdomo ¿Tendencias parlamentarias en el nuevo constitucionalismo latinoamericano?, publicado en la revista de derecho Público de la Facultad de derecho de la Universidad de los Andes, Junio de 1996, No. 6, págs. 46 y sgtes.

sabilidad de los partidos no requiere de reforma constitucional, sino que para ello basta una adición a la ley de partidos, que se quedó corta en esta materia, como lo fue en su momento la legislación española, que luego enmendó su omisión con una decisión como la antes propuesta. Esto indica lo innecesario de esta reforma.

Además, proponer sanciones a los partidos políticos, sin que ellas sean de aplicación inmediata, equivale a cubrir con el manto de la impunidad los hechos de la denominada criollamente “parapolítica”.

c) El partido no entiende la posición del Gobierno frente a lo que se ha nominado como reforma política, si en el pasado se han tramitado varios proyectos, entre ellos, el más reciente, el 025 de 2007, de mayor alcance que el actual para darle mayor consistencia a la formación de la voluntad popular, en atención al cual las mayorías afectas al Gobierno optaron por su hundimiento, mientras las minorías acudían a su sepelio en acto memorable destacado por los medios de comunicación. Ahora propenden por sacar adelante este acto legislativo, que dicho sea de paso, no soluciona los problemas que en el pasado se plantearon para su aprobación como fue la existencia de impedimentos en varios miembros de la comisión que estaban y están ocupando curules que dejaron vacantes por decisiones judiciales los actores de la llamada “parapolítica”. Es pertinente revisar en este momento si al adoptar la decisión de dejar en la impunidad los hechos del pasado que les favorecieron para acceder a sus curules, se encuentran o no incursos en conflicto de intereses para debatir y votar este proyecto de acto legislativo.

d) Si uno de los propósitos fundamentales de la reforma al decir de sus autores, es el fortalecimiento de los partidos no se entiende el tímido aumento del porcentaje de votación para obtener la personería jurídica. La gobernabilidad la garantiza una mayor cohesión política que se logra con una menor proliferación de partidos.

e) La reforma no tiene una aplicación inmediata en las diferentes materias que trata. Los efectos de gran parte del articulado quedan diferidos a la expedición de una ley que por la naturaleza de su contenido tendrá naturaleza de estatutaria, lo cual indica de manera clara que la aplicación de las nuevas normas constitucionales se prolongará en el tiempo. Así se evidencia en temas como los siguientes:

- La celebración de las consultas populares o internas o interpartidistas se regirán por lo que disponga la ley;

- Las sanciones a los directivos de los partidos que no hayan actuado con la debida diligencia y cuidado en el ejercicio de sus deberes y obligaciones se impondrán de acuerdo a lo que determine la ley;

- Las sanciones a los partidos por violar o contravenir las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación o por avalar candidatos a cargos de elección popular que hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo por sentencia ejecutoriada proferida en Colombia o en el extranjero por delitos relacionados con vinculación a grupos armados ilegales o actividades del narcotráfico quedan pendientes de la reglamentación legal;

- El régimen excepcional para la adquisición de personería jurídica por parte de las minorías étnicas o políticas queda a la espera de que se dicte una ley;

- En materia de financiación será la ley la encargada de señalar el porcentaje de votación necesario para tener derecho a ella y de fijar la mima cuantía de las contribuciones privadas;

- El anticipo de la financiación depende de las condiciones y garantías que fije la ley;

- Los efectos de la violación de los topes deben ser reglamentados por la ley.

El breve recuento precedente indica que esta reforma política no tendrá aplicación para las elecciones de 2010 y que su trámite es inocuo e inoportuno.

f) La reforma adolece de graves fallas en materia de técnica constitucional. Veamos a título de ejemplo lo que ocurre con el tratamiento de la consulta.

El texto carece de uniformidad. El artículo 3°. En su inciso 3° habla de consultas populares, internas o interpartidistas, dando a entender que se trata de categorías diferentes. En el inciso siguiente alude a las consultas populares para indicar que en ese caso se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campaña y acceso a los medios de comunicación que rigen para las elecciones ordinarias. Aquí vale preguntarse, en el caso de las consultas internas o interpartidistas no se aplica igual disposición?

El artículo 3°. Al referirse a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica prevé que haya anticipo para consultas populares mientras que el párrafo establece que las consultas populares internas se financiarán mediante el sistema de la reposición por votos depositados. Quiere decir lo anterior que la consulta popular es diferente de la consulta interna? Nótese cómo en esta última referencia se refunden los conceptos de consulta popular e interna en uno. Estos conceptos deben quedar claros.

En nuestro criterio se debe precisar que una es la consulta popular, otra la interna y una más la interpartidista y armonizar los textos que hemos visto están disímiles y pueden llevar a confusiones y problemas de interpretación.

Otra evidencia de la falta de técnica constitucional es que la reforma es demasiado reglamentarista y contiene temas que son más propios de la ley como consagrar como causal de pérdida de la personería jurídica de los partidos la no celebración de convenciones mínimo cada dos años.

2. BREVE REFERENCIA AL ARTICULADO

A continuación se hará referencia a algunos aspectos concretos contenidos en el proyecto y que ayudan a demostrar lo expresado en las premisas anteriores, no sin antes advertir que no son pocos los interrogantes que surgen de la lectura detenida del articulado.

1. Con relación al artículo 1° del proyecto (reforma el artículo 107 de la Constitución) y, en especial, lo referido en el inciso 6° en el cual se establece que los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación; se debe decir que si el fin del proyecto es la protección de los valores superiores consagrados en la Constitución Política solo pueden consagrarse en esta las conductas que de verdad vulneren tales principios y no elevar a rango constitucional conductas o comportamientos que deben ser regulados a través de la ley de partidos políticos o a través de los estatutos de los mismos.

Entre las sanciones que el proyecto contempla está la pérdida de la curul, determinación que no resulta

acorde con la teoría de la representación popular que enseña que la curul le corresponde al elector y no al partido como parece que es la filosofía que informa la norma. Ahora, al disponer que cualquier contravención a la organización o funcionamiento de los partidos será sancionada de acuerdo con la ley se está interfiriendo en la vida interna de los partidos porque son estos los llamados, de acuerdo con sus estatutos a sancionar tales proceder.

El proyecto auspicia el “transfugismo político” al permitir que los elegidos a las Corporaciones públicas avalados por un partido político puedan inscribirse para participar en elecciones con aval de otra colectividad política.

2. En el artículo 2° del proyecto (reforma el artículo 108 de la Constitución) se estipula que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos podrán obtener personería jurídica con votación no inferior al tres por ciento de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de cámara y senado; al respecto se puede decir que si uno de los fines que busca el proyecto de reforma constitucional es el fortalecimiento de los partidos políticos, no se entiende por qué el umbral sea del tres por ciento, si se quiere ser consecuente con los postulados que rigen la reforma debería consagrarse un 5% tal como se encontraba previsto en el proyecto de reforma política que se archivó en pasada legislatura.

Así mismo en este artículo se señala que la determinación del umbral del 3%, no será aplicable a las minorías étnicas y políticas para las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso; sin embargo no se entiende cual es la finalidad de dicha distinción si la Constitución en su texto original no la hace, por lo cual debe entenderse que aquellas están ya incluidas en el termino genérico tal como se encuentra en el artículo vigente de la Constitución. Se considera entonces que tal diferenciación es completamente inocua, o ¿cuál es el objeto de dicha distinción?

Se faculta al Consejo Nacional electoral para revocar la inscripción de un candidato incurso en inhabilidad, con respeto al debido proceso. Esta prescripción es aceptable frente a una causal objetiva como por ejemplo la inhabilidad impuesta en sentencia ejecutoriada.

3. En el inciso 1° del artículo 3° del proyecto (reforma el artículo 109 de la Constitución) se hace la distinción entre financiación política y electoral, sin embargo no se comprende la finalidad de tal diferencia si la ley ha establecido que la financiación de los partidos puede darse por estas dos razones, por lo tanto la reforma en esta materia deviene en innecesaria.

4. En el artículo 5° del proyecto (reforma el artículo 133 de la Constitución) se prevé que el voto de los miembros de los cuerpos colegiados será nominal y público, sin embargo debe tenerse en cuenta que la regla general en la actualidad es que así sea por lo que no se entiende la razón de que una disposición así tenga que llevarse a la Constitución.

5. En el artículo 6° del proyecto (reforma el artículo 134 de la Constitución Política) relativo a la llamada silla vacía no contempla todos los delitos que debería contener una norma de tal naturaleza, por ejemplo deberían incluirse también los delitos de terrorismo y secuestro, entre otros.

De la lectura de la norma se deduce que el partido no va a sufrir ninguna consecuencia puesto que el inciso tercero determina una regla general de modificación del quórum, con lo cual se quiere evitar una ocasional pérdida de las mayorías, que sería la secuela que

se derivaría de quedar la silla vacía. Puede entonces concluirse que la intención última de la reforma, es decir la imposibilidad del reemplazo por la comisión de conductas típicas como el narcotráfico o delitos de lesa humanidad no se cumple pues el efecto natural de la exclusión de la corporación de elección popular es concurrido hábilmente con una nueva reglamentación del quórum que permite que los partidos mayoritarios no sufran mengua por los efectos de la silla vacía.

6. El artículo 7° del proyecto (reforma el artículo 144 de la Constitución Política) referido a la actividad del cabildeo no debe estar regulado en la Constitución. Esta forma eufemística de referirse a ciertos comportamientos que por tradicionales y aceptados no dejan de ser en muchos casos odiosos, debe dejarse para otros ámbitos normativos.

7. El artículo 11 del proyecto (reforma el artículo 263 de la Constitución Política) referido al umbral debe hacerse la misma consideración que se tuvo respecto con el artículo 3, es decir dejar el umbral en el 5 %.

3. Proposición final

Por las anteriores consideraciones solicito a la Plenaria del Senado de la República archivar el **Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.**

Atentamente,

Senador Ponente,

Jesús Ignacio García Valencia.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

CONTENIDO

Gaceta número 466 - Martes 9 de junio de 2009	
SENADO DE LA REPUBLICA	
PONENCIAS	
Informe de ponencia para segundo debate y Texto aprobado por la Comisión Primera del Senado al Proyecto de ley número 160 de 2008 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970.	1
Ponencia para segundo debate y Texto definitivo aprobado en sesión de la Comisión Tercera del Senado el día 29 de abril de 2009 al Proyecto de ley número 224 de 2008 Senado, 058 de 2008 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 2° y 10 de la Ley 122 de 1994.	2
Informe de ponencia para segundo debate primera vuelta y Texto aprobado por la Comisión Primera del Senado al Proyecto de Acto legislativo número 20 de 2009 Senado, 285 de 2009 Cámara, por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.	6
Informe de ponencia para segundo debate (segunda vuelta) en Senado de la Republica al Proyecto de Acto legislativo número 12 de 2008 Senado 106 de 2008 Cámara acumulado con los Proyectos de Acto legislativo números 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.	9