



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 723

Bogotá D. C., jueves, 30 de septiembre de 2010

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 39 DE 2009 SENADO, 306 DE 2010 CÁMARA

*por medio de la cual se rinde homenaje
a la vida, y obra del maestro de música
vallenata Leandro Díaz.*

Bogotá, D. C., 21 de septiembre de 2010.

Honorable Representante:

Albeiro Vanegas Osorio

Presidente

Comisión Segunda

Cámara de Representantes

Ciudad.

Señor Presidente:

Cumpliendo con la misión encomendada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, paso a rendir ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 39 de 2009 Senado, 306 de 2010 Cámara**, por medio de la cual se rinde homenaje a la vida y obra del maestro de música vallenata Leandro Díaz, presentado a consideración del Congreso de la República, por el honorable Senador Jorge Eliécer Guevara, en cumplimiento de lo cual me permito rendir informe favorable al proyecto antes citado en los siguientes términos:

EL OBJETIVO DEL PROYECTO

El proyecto de ley de la referencia, como su título lo indica, rinde en su articulado, entre otros, un merecido reconocimiento a la Vida y Obra del compositor de la Música Vallenata, invidente, el Maestro Leandro José Díaz Duarte, conocido en el lenguaje popular como el Cantor de Alto Pino, declarándole Patrimonio Cultural de la Nación y

su trabajo será publicado a través del Ministerio de Cultura por sí mismo, o a través de sus entidades adscritas o vinculadas en medio físico y/o digital en una recopilación de todas sus obras musicales, escritos sociales, culturales y políticos, los cuales deberán estar acompañados por una biografía que contenga el hito de su supervivencia y el legado de su obra musical, la cual se distribuirá a todas las bibliotecas públicas del país.

VIDA Y OBRA DEL CANTOR DE ALTO PINO

Leandro Díaz, desde muy joven, acogió el Canto Vallenato, como un dispositivo cómplice de su vida circunstancial, canturreando, vocalizando, componiendo y afinando versos colmados de anhelos que le permitieran sobrellevar el dolor y aminorar la tristeza que proporcionara su ceguera. Echando mano de la razón original para no claudicar ante su pena sombría y abrazando la inspiración recursiva e innata que estimuló su clarividencia, discernimiento y creatividad autóctona, tratando de interactuar al mismo nivel con los juglares de entonces.

Ese es el motivo elemental que encumbra al versátil autor que es el Maestro Leandro José Díaz Duarte, al compendiar una obra sin igual métricamente, melódicamente, en colorido, en contenido y en la gracia que adorna a cada uno de sus personajes cuando en sus estrofas folclóricas acude a la descripción imaginaria narrando crónicas que se constituyen en la esencia verídica de la narrativa-costumbrista que es orgullo y forma de la sabia cognición que Leandro Díaz le imprimió a la universalidad melodiosa de la región en comunión con los diarios hechos y aconteceres de la provincia de Padilla, lindero imaginario trazado entre los departamentos de La Guajira y el Cesar de la Costa Caribe Colombiana.

Esta honrosa distinción que me confiere la honorable Comisión Segunda de la Cámara de Representantes de exaltar y homenajear al Maestro Leandro José Díaz Duarte, me permite parodiar al escritor Alberto Salcedo Ramos cuando dice: “Los poetas clásicos del vallenato son seres que reflexionan sobre la vida con hipérbolos y metáforas, no tanto como ornamento literario, sino como una herramienta de comunicación que los ayuda a entenderse mejor. Este juglar es, en realidad, un recurso defensivo de nuestra cultura para preservar al brujo de la tribu. Es una prolongación del abuelo tribal que, en su taburete de cuero, cuenta cuentos para no quedarse solo. Es el guardián de la memoria de nuestros juglares, alguien que ha aprendido a encontrar noticias grandiosas en la vida común y corriente de todos los días”. Porque así es como yo siempre he tenido en mi pensamiento a este legendario exponente de los cantos vallenatos.

Los colombianos estamos rindiendo el homenaje que merece en compacto la gran obra folclórica del Poeta Ciego, Leandro Díaz, con el aporte de más de ciento veinte (120) títulos, repertorio en el que sobresalen temas de la nombradía de “Matilde Lina”, interpretada por el Gran Combo de Puerto Rico y “Soy” tema protesta que paseó por el mundo al compás de la afamada Charanga América, obra que emerge en el ámbito tradicional compartido con consagrados Juglares de la Leyenda Vallenata entre quienes se destacan Rafael Escalona Martínez, Tobías Enrique Pumarejo, Luis Enrique Martínez, Francisco Ireneo Bolaños Marshall, Lorenzo Morales y Emiliano Zuleta Baquero y el contenido literario de sus cantos ha motivado el reconocimiento de escritores de la talla de Juan Gossain Abdala, Álvaro Cepeda Samudio, Fernando Fiorillo. La grandeza de su obra es exaltada por el premio nobel Gabriel García Márquez, al tomar uno de sus versos como el epígrafe de su obra: *El Amor en los tiempos del cólera: En adelante van estos lugares, ya tienen su Diosa Coronada.*

Además, vale recordar cómo el periodista Daniel Samper Pizano, al ser entrevistado por el también periodista Jorge García Usta, sobre la valoración en el futuro de la obra de Leandro Díaz, respondió: “Sin duda, Leandro es un compositor histórico. Podemos decir que él es Beethoven, y que Escalona es Bach y seguramente Adolfo Pacheco es Mozart. Leandro es uno de los grandes de toda la vida. Poco a poco, su música se ha dado a conocer, y cuando baje un poco la hojarasca comercial horrible, cuando baje la influencia de los esperpentos, se verá con mayor claridad la belleza de los cantos de Leandro. Es un creador inenarrable, un compositor de cosas absolutamente clásicas. Puedo decir que dentro de 400 años se seguirán oyendo, aunque ninguno de nosotros estará ahí para cobrar la apuesta”.

OJOS QUE NO VEN, CORAZONES QUE SÍ SIENTEN:¹

En medio de la Oscuridad, emerge el talento innato de quienes cultivan su Arte para resignar el

¹ Oñate Rivero Rafael: <http://artigoo.com/ojos-que-no-ven-corazones-que-si-sienten>.

dolor y rendir culto a la autoestima. Metiéndome en honduras, paso a contradecir la verdad absoluta que deja en la memoria histórica de la humanidad una de las sentencias empíricas del refranero popular español, al advertir que **“Ojos que no ven, Corazón que no siente”**. - Pretendiendo decir que si pasa algo y si tú no lo ves, no tienes nada por qué sufrir, sencillamente da a entender que si no palpas los hechos, el dolor o la felicidad no penetran al órgano más sensible del cuerpo humano. Pero ya verán, cómo paso a exaltar una muestra del instinto de superación en el ser humano al mencionar hechos de la vida real, de otros émulo talentosos que, igual que Leandro Díaz, son auténticos e innatos valores y demuestran a las claras que toda regla tiene su excepción:

3. Steve Wonder

Nacido en Saginaw, Michigan, en 1950. Su nombre de pila es Steveland Morris. El cantante y compositor ha sido denominado el Gran Genio Ciego. Invidente de nacimiento. Reconocido por seguidores y críticos como el más grande Sintetizador Humano de la Historia. En su carrera profesional, entre penas y dolores se ha convertido en el Ganador inobjetable de todos los premios creados, los Grammy y cuanta distinción se conoce para exaltar la discografía de un ídolo, le han correspondido a Steve Wonder.

2. José Feliciano

Su nombre auténtico: José Montserrat Feliciano García, nace, en Lares Puerto Rico, el 10 de septiembre de 1945. A José Feliciano, la historia musical lo distinguirá como el rey de la versatilidad que sería la palabra que describiría a José Feliciano. Un ejecutante “Maravilloso”, de la guitarra con un inigualable estilo, agregándole además el privilegio de tocar: el bajo, el órgano, la guitarra de doce cuerdas, la mandolina, la armónica, el piano, el acordeón, la conga, el güiro y los timbales. El cantautor puertorriqueño, José Feliciano, ha caminado y le ha dado la vuelta al mundo, llevando en su impronta exitosa el impulso a la música latina.

3. Andrea Bocelli

Músico, Tenor, Escritor y Productor Musical Italiano: En su carrera artística ha grabado siete óperas completas-Carmen, La Boheme, II Trovatore y Cavalleria entre otras. Maestro emérito del talento, poseedor de una fantástica maestría musical que ha superado todos los parámetros convencionales en virtud de la dimensión de una obra y un estilo de su propia cosecha. “Su timbre vocal le dio dulzura al mundo, su fama creció al compás de una aritmética exponencial, más allá del circo mediático”

4. Arsenio Rodríguez: “El Ciego Maravilloso”

Güira de Macujires, (Matanzas) 30 de agosto de 1931. Los Ángeles, California -31 de Diciembre de 1971. Compositor y tresero de raigambre autóctona, inspirador primigenio de los ancestros

de la música cubana. Iniciador del peregrinaje de los aires tradicionales de Cuba por el Mundo y de la fusión musical del Son Cubano con otros aires tropicales dándole rango universal, al sabor y la pimienta de un ritmo que hoy se denomina Salsa.

5. Leandro Díaz Duarte:

-El Juglar que canta con los Ojos del alma. Alto Pino-Hatonuevo, La Guajira, República de Colombia-1934. Leandro Díaz Duarte, es un auténtico Juglar, de la Música Vallenata, como se desprende de esos versos de su autoría que invitan a la reflexión *...natural es aquella persona, que sin estudiar también se defiende...* porque a pesar de sus limitaciones visuales se ha encargado de explicarle al mundo la hondura de su peregrinar solitario... *“Yo nací una mañana cualquiera /allá por mi tierra, día de carnaval / pero ya, yo venía con la estrella / de componer y cantarle a mi mal”* ...la predestinación visionaria queda reflejada en el contenido de sus paseos y merengues, para enfrentar la soledad, en la sombra de un permanente transcurrir de actividades costumbristas que marcaron su intelecto y le indujeron a la poesía como el inmediato destino de subsistencia *...“él la vista me negó, para que yo no mirara / y en recompensa me dio los bellos ojos del alma”...*

El Arte y la Música, su Modus Vivendi “El Arte y la Música han servido de medio o modus vivendi a millares de incapacitados visuales para que se readapten a la Sociedad y desarrollen el sentido de pertenencia productivo, venciendo de esta forma la discriminación individual y arrogando un estilo de vida digno en el ámbito socio laboral, en busca de las oportunidades que les permita satisfacer necesidades y expectativas con el único fin de mitigar sus penas”. “Sus producciones nacen de los objetos mentales que se recrean en sus ideas, amparadas en un sentimiento interno que obedece a los estímulos del mundo exterior percibidos en su contorno por las vías inteligibles del ser, luego reproducidas en el sistema cerebral donde engendra un razonamiento intuitivo”.

Para evaluar o describir esta deficiencia física en el ser humano, es menester hacer un análisis consciente de la integralidad conceptual en lo biológico, psicológico y social, componentes que fundan unas actitudes que nacen de la respuesta o estado de ánimo emocional, conductual, mental, corporal y expresivo, ingredientes innatos generadores de armonía y equilibrio en el sentimiento y desarrollo de todo ser humano.

El invidente experimenta a toda hora, una “ceguera existencial”, esa sensación que limita al ser humano, el disfrute, la alegría de vivir y le eclipsan el cada día con una visión totalmente ajena a la realidad. Semblanza que les lleva a soportar una pena en medio de la oscuridad, lugar en el que nace una inspiración donde se enaltece un don supremo, como es el instinto de superación al prenderse la Luz de la Sabiduría Interior que les ilumina el camino de su existir.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 39 DE 2009 SENADO, 306 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se rinde homenaje a la vida, y obra del maestro de música vallenata Leandro Díaz.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La República de Colombia, rinde homenaje, exalta la vida y obra del maestro Leandro Díaz.

Artículo 2°. El Ministerio de Cultura por sí mismo o a través de sus entidades adscritas o vinculadas publicará en medio físico y/o digital una recopilación de todas sus obras musicales, escritos sociales, culturales y políticos, los cuales deberán estar acompañados por una biografía que contenga su vida y obra musical. Esta publicación se distribuirá a todas las bibliotecas públicas del país.

Artículo 3°. El Ministerio de Cultura por sí mismo o a través de sus entidades adscritas o vinculadas elaborará una escultura del maestro Leandro Díaz, la cual deberá ser expuesta en plaza pública en la ciudad de Valledupar. Idéntica réplica será expuesta en plaza pública en la ciudad de Bogotá.

Artículo 4°. El Ministerio de Comunicaciones por sí mismo o a través de sus entidades adscritas o vinculadas elaborará un documental sobre la vida y obra del maestro Leandro Díaz, el cual deberá ser difundido por los canales públicos nacionales de televisión.

Artículo 5°. Declárese Patrimonio Cultural de la Nación, la obra musical del maestro Leandro Díaz.

Artículo 6°. El Ministerio de Cultura expropiará la obra musical del maestro Leandro Díaz a quien tenga los derechos de autor de las mismas.

Artículo 7°. Autorícese al Ministerio de Cultura para previo concepto pericial, entregue al maestro Leandro Díaz, la suma justa como indemnización por el valor de sus obras.

Artículo 8°. Autorícese al Gobierno Nacional para apropiarse las partidas presupuestales necesarias para el cumplimiento de las obras y proyectos contemplados en esta ley.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Yahir Fernando Acuña Cardales,

Honorable Representante a la Cámara,

Circunscripción Especial
Comunidades Negras.

Proposición

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, de manera muy respetuosa me permito solicitar a los honorables Representantes, miembros de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley 39 de 2009 Senado,**

306 Cámara 2010, por medio de la cual se rinde homenaje a la vida y obra del maestro de música vallenata Leandro Díaz.

De los honorables Representantes,

Atentamente,

Yahir Fernando Acuña Cardales,

Honorable Representante a la Cámara,

Circunscripción Especial
Comunidades Negras.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 309 DE 2010
CÁMARA, 135 DE 2009 SENADO, ACUMU-
LADO 155 DE 2009 SENADO**

*por la cual se desarrolla el artículo 290
de la Constitución Política de Colombia.*

Bogotá, D. C., septiembre 3 de 2010

Doctor

BÉRNER ZAMBRANO ERASO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado doctor Zambrano:

En desarrollo de la honrosa designación como ponentes del **Proyecto de ley número 309 de 2010 Cámara, 135 de 2009 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 155 de 2009 Senado**, por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos presentar **ponencia para primer debate** en los siguientes términos:

El informe de ponencia que ponemos a consideración de los honorables Representantes a la Cámara que integran la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes corresponde al estudio de los Proyectos Acumulados 135 de 2009 Senado, presentado por los honorables Senadores de la República, Aurelio Iragorri, Álvaro Pacheco y Luis Antonio Serrano y del Proyecto de ley 155 de 2009 Senado, presentado por los honorables Senadores Jorge Eliécer Guevara, Óscar Suárez Mira, entre otros.

Análisis Constitucional y Legal

Del análisis realizado sobre el contenido del articulado propuesto en el proyecto de ley objeto de la presente ponencia, consideramos importante expresar las siguientes consideraciones y modificaciones, las cuales se proponen con el único propósito de dar estricto cumplimiento a los preceptos constitucionales conforme a la Carta Política vigente.

Es así como la Constitución de 1991, en primer lugar, fija en el Congreso de la República (Senado de la República – Cámara de Representantes), la

facultad legal de crear Comisiones permanentes, para el funcionamiento y ejercicio de la actividad legislativa:

Artículo 142. *Cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley.*

La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse.

Cuando sesionen conjuntamente las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas.

Haciendo uso de las atribuciones conferidas por la Carta Política, el Congreso de la República en uso de esta facultad creó siete (7) Comisiones Permanentes a través de la Ley 3ª de 1992.

Posteriormente, con la promulgación del Reglamento Interno del Congreso, Ley 5ª de 1992, en su artículo 63, se da la **creación legal en el Senado de la República y la Cámara de Representantes de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial**, las cuales fueron reglamentadas en el Senado de la República por la **Resolución número MD-626 de octubre 15 de 1992** y en la Cámara de Representantes por la **Resolución número MD-0317 del 6 de marzo de 1996** y la **Ley 186 de marzo 28 de 1995**, que dotaron a estas Comisiones de las herramientas necesarias para su ejercicio.

En 18 años de ejercicio, las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, en cumplimiento de sus funciones, vienen abriendo espacios democráticos de participación, mediante audiencias públicas, seminarios, foros, talleres, conferencias, mesas de trabajo, conversatorios, etc., divulgando y promoviendo debates sobre los temas relacionados con los entes territoriales, ejerciendo además acciones de seguimiento y soporte de la actividad legislativa, dentro del ámbito de su competencia y control político.

Este trabajo que vienen desarrollando las Comisiones de Ordenamiento Territorial en el Congreso de la República no puede desconocerse, por lo que consideramos importante incorporar dentro del articulado propuesto en este proyecto que la competencia para dirimir, fijar o modificar el límite de departamentos y distritos sea en cabeza de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Para tal fin, nos permitimos proponer un cambio dentro del articulado que integra el proyecto, especialmente en los artículos que hacen referencia a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, puesto que la competencia para avocar el conocimiento de los problemas que existen en materia de límites debe estar en su

seno natural, es decir, en las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Senado y de la Cámara de Representantes, y no exclusivamente en una de las Comisiones.

En efecto, al revisar el artículo 173 de la Constitución actual, que señala expresamente las atribuciones del Senado, en parte alguna indica la designación de competencias en Comisiones para la solución de un diferendo limítrofe entre dos departamentos, ni menos que le corresponda a esa corporación legislativa la aprobación del límite definitivo. En el mismo sentido, se constata que el artículo 313 de la ley 5ª de 1992, sobre atribuciones especiales del Senado de la República, tampoco le confiere tales facultades.

Igualmente, se hace una adición en los artículos 3º, 4º y 6º con la finalidad de tener un texto más armónico y con mayor claridad en la resolución de conflictos de límites entre territorios. Así mismo, proponemos un artículo nuevo en relación con límites nuevos, pero además ayudados con el tema de la consulta popular.

En este orden de ideas, se propone el siguiente pliego de modificaciones al proyecto de ley, así:

Artículo 1º. **Competencias.** *Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.* Fijar o modificar el límite de departamentos y distritos; a las asambleas departamentales, el de municipios, y al Gobierno Nacional, el de las entidades territoriales indígenas.

La fijación o modificación debe contener una descripción clara y precisa del perímetro que lo encierra.

Artículo 2º. *Examen y Revisión periódica de límites.* El examen periódico de los límites de las entidades territoriales dispuesto por el artículo 290 de la Constitución Política se hará mediante una diligencia de deslinde por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, a petición, debidamente fundamentada, del representante legal de una, varias o todas las entidades territoriales interesadas. Para el caso de límites de departamento y distritos la petición también puede ser formulada por las **Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.** El IGAC informará a las *Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes* y al Ministerio del Interior y de Justicia tanto de su iniciación como de los resultados de la misma.

Definido el límite de una entidad territorial, solo procederá su revisión o examen periódico cada 20 años. Se podrá realizar antes de ese término cuando ocurran eventos que alteren la posición espacial de los elementos que conforman el límite, previo

concepto de las **Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes** y con los mismos requisitos establecidos en el inciso anterior.

Artículo 3º. *Deslinde.* Entiéndase por deslinde el conjunto de actividades técnicas, científicas y de operación administrativa mediante las cuales se identifican, precisan y actualizan en terreno y se representan cartográficamente en un mapa los elementos descriptivos del límite, relacionados en los textos normativos o, a falta de estos, unos diferentes consagrados por la tradición.

Si dentro de la diligencia de deslinde se presentaren dudas o desacuerdos sobre el significado de conceptos o términos técnicos de tipo geográfico, cartográfico o topográfico, serán resueltos por el profesional del IGAC que presida la diligencia.

Se hace esta adición para armonizar el contexto del articulado.

Artículo 4º. *Procedimiento para deslinde.* Para realizar el deslinde se procederá así:

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, previo al cumplimiento de los requisitos establecidos, ordenará la realización de la diligencia de deslinde y notificará a las partes sobre la hora, fecha y lugar de la iniciación de la diligencia.

La comisión de deslinde estará integrada por un profesional, funcionario del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, quien la presidirá, y por los representantes legales de las entidades territoriales colindantes o un delegado oficial de cada uno de ellos.

En el caso de límites departamentales, además del Gobernador o su delegado, integrará la comisión el Alcalde del municipio o distrito involucrado o su delegado oficial.

La diligencia de deslinde se iniciará mediante la consideración de todos los elementos normativos y probatorios en relación con las cartografías que han existido. De llegarse a un acuerdo en esta etapa, no se requerirá visita al terreno.

El funcionario del Instituto Geográfico Agustín Codazzi hará el deslinde directamente sobre el terreno, en presencia de los representantes legales de cada una de las entidades territoriales involucradas, con base en la interpretación de los textos normativos vigentes, y a falta de conformidad y claridad en estos, los ya consagrados por la tradición.

El resultado de la diligencia quedará consignado en un acta de deslinde y en un mapa, sea unánime o diferente la opinión de las partes. Los acuerdos parciales no serán objetables posteriormente.

Artículo 6º. *Límite tradicional.* Se entiende por límite tradicional aquel que siendo reconocido por la comunidad y las autoridades de los entes territoriales colindantes no haya sido fijado mediante una descripción contenida en texto nor-

mativo alguno; o que a pesar de estarlo este no es el verdadero sentir de su población, de conformidad con la determinación respectiva en la consulta popular. En este caso, durante la diligencia de deslinde se evaluará el comportamiento que históricamente hayan tenido los elementos de juicio y pruebas que se alleguen al expediente, así: Tradición cartográfica catastral y registral, descripciones contenidas en textos de geografía o estudios de reconocidos científicos de las geociencias; testimonios de miembros nativos de la comunidad; prestación de servicios públicos y construcción de obras públicas, existencia de corregimientos, inspecciones de policía, juntas de acción comunal, y otras formas institucionales de ejercicio de competencias, así como participación en el registro censal, en el censo electoral y en el registro catastral.

Artículo 9º. *Procedimiento para límites dudosos.* Para solucionar casos de límites dudosos, se seguirá el siguiente procedimiento, previa conformidad del respectivo expediente por el IGAC:

1. Si se trata de límite dudoso entre municipios de un mismo departamento, se procederá según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 136 de 1994.

2. Si se trata de límite dudoso en que esté implicada alguna entidad territorial indígena, se remitirá el expediente al Ministerio del Interior y de Justicia para que lo defina.

3. Si se trata de límite dudoso en que esté implicado algún departamento o distrito, se remitirá el expediente de límite dudoso a las *Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes*, para que dentro de un término razonable según la complejidad del caso, soliciten conjuntamente conceptos técnicos a órganos consultivos del Gobierno Nacional, especialmente al IGAC, y adelanten todas las actividades y diligencias necesarias, con intervención de las partes y el apoyo de profesionales expertos en la materia, proponga un trazado para definir el límite dudoso. La decisión tomada al respecto por el Congreso de la República se considerará definitiva del límite y el límite como definido y surtirá los efectos consiguientes.

Parágrafo. Consulta popular. Solo en casos excepcionales, previo estudio debidamente fundamentado de las *Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes* que así lo establezca, estas podrán solicitar a las instancias políticas y técnicas del Gobierno Nacional, la realización de las correspondientes consultas populares como mecanismo adicional para resolver el respectivo diferendo. El resultado de la consulta será considerado con los otros elementos de prueba allegados al expediente, para la elaboración de la propuesta de trazado definitivo.

En todo caso, la competencia en asuntos limítrofes es exclusiva de las *Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes*, salvo los casos en que expresamente se atribuyan en esta ley funciones o responsabilidades a otros organismos públicos.

Artículo Transitorio. En un plazo no mayor de tres (3) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, las *Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes* revisarán y actualizarán los expedientes de límites dudosos radicados en el Senado de la República y que no hayan concluido su trámite, con apoyo de profesionales expertos en la materia, bajo la coordinación de las Secretarías de las Comisiones, para que las comisiones en pleno los evalúen y dispongan lo pertinente.

Con esta iniciativa se pretende implementar un procedimiento técnico, eficiente y eficaz para el examen periódico de los límites de las entidades territoriales, que además de expedito y moderno los ponga a tono con la realidad viviente sin menoscabar las funciones inherentes a las respectivas corporaciones de representación popular.

El asunto comentado cuenta actualmente con una legislación básica integrada por la Ley 62 de 1939, sus Decretos Reglamentarios números 803 de 1940 y 1751 de 1947, algunos artículos de los decretos leyes 1222 y 1333 de 1986 y, recientemente el artículo 30 de la Ley 962 de 2005.

En desarrollo del artículo 290 de la C. P., mediante el presente proyecto de ley se pretende regular los casos en que se deben examinar los límites de las entidades territoriales y establecer los requisitos y procedimientos para ello con una concepción que incorpora la defensa de la potestad congresional para fijar los límites territoriales, solucionar los diferendos o conflictos y, de conformidad con normas superiores expresas, establecer la división general del territorio.

Teniendo en cuenta el grado de consenso que exista entre las partes interesadas, el proyecto contiene varias instancias y mecanismos para agilizar el proceso y reforzar el respaldo legal que para su definición, claridad, exactitud y perdurabilidad debe tener un límite, de esta manera:

a) Cuando el límite examinado en terreno o confrontado en la oficina corresponda a la descripción que aparece en los textos normativos que lo fijan o a la tradición, y se obtenga consenso sobre el mismo, el acta de deslinde será sometida a la ratificación del Ministro del Interior o del gobernador, según el caso;

b) Si después de realizado el examen de los límites, persiste la divergencia entre las entidades territoriales colindantes, o se planteen cambios de límites, corresponderá a la corporación de

elección popular respectiva determinar el límite, en ejercicio de sus facultades legales. En este caso se requerirá adelantar una consulta popular entre los habitantes de la zona en conflicto. En el caso de entidades territoriales (Departamentos y Distritos) cuya competencia corresponderá a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la consulta popular solo operaría como un mecanismo excepcional, supletorio y complementario;

c) Cuando las diferencias no sean solucionadas oportunamente por las asambleas departamentales o por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, se propone una solución a través del límite provisional decretado por el Gobierno Departamental o Nacional, según el caso, que permitirá la toma de decisiones para la elaboración y publicación del Mapa Oficial y de todas las aplicaciones que de este se deriven.

Con otros mecanismos que se proponen en este proyecto de ley, tales como la georreferenciación y el amojonamiento, se pretende dar claridad y precisión al límite, y así eliminar una fuente generadora de conflictos en el manejo de la jurisdicción administrativa y de justicia, en los aspectos catastrales, censales, electorales, regalías mineras, etc. Así, se quiere llegar a la utilización provechosa de tecnología de punta, más confiable, más precisa y que permite un ejercicio seguro para la toma de decisiones en materias tan delicadas.

Con todo ello, la definición de los límites facilitará la elaboración del mapa oficial, tanto de la República como de las Entidades Territoriales que la componen.

De otro lado, cabe advertir que con este proyecto no se propicia la modificación de los actuales límites de las entidades territoriales, pues este es un tema que corresponde a los ciudadanos o a las respectivas corporaciones de elección popular (asambleas departamentales y Congreso nacional) definir a través de los mecanismos propuestos en el mismo.

Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi se le confieren varias tareas, a saber:

1. Publicar y actualizar periódicamente el Mapa Oficial de la República.

2.- El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, será el organismo encargado de establecer, mantener y administrar la base de datos de los nombres geográficos y topónimos del país.

El presente proyecto de Ley contiene catorce (14) artículos, en los cuales están contenidos los temas relacionados con competencias para fijar o modificar los límites; el examen y revisión periódica de los mismos; el deslinde y su respectivo

procedimiento; el límite tradicional y su procedimiento; los límites dudosos y el respectivo procedimiento de solución. Además, se encuentran temas como la provisionalidad de los límites, la publicación de los mapas, el amojonamiento y la georreferenciación, entre otros.

Con esta iniciativa se propone dar solución a litigios limítrofes que existen en el país y que se han extendido tanto en el tiempo que superan los 150 años, y al no existir normatividad vigente sobre la materia, esta problemática se ha convertido en un factor de dificultad en el momento de tomar las decisiones que las comunidades reclaman y necesitan.

Finalmente, es importante precisar que la competencia de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes en la definición de los asuntos limítrofes, departamentales, o distritales se soporta en la amplia experiencia y conocimiento de los asuntos territoriales, ya que desde su misma creación se les han asignado especiales funciones inherentes a su naturaleza legal, orientada a la vigilancia y cumplimiento de las normas constitucionales y legales sobre descentralización y ordenamiento territorial en el entendido, de que las funciones del Congreso de la República deben desarrollarse armónicamente como un cuerpo colegiado con el único propósito de lograr a través de su trabajo agilizar el estudio, revisión y definición de los problemas limítrofes que existen en el país.

INFORME DE ACUMULACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 154 de la Ley 5ª de 1992, se procede a hacer el informe del proyecto acumulado.

El **Proyecto de ley número 135 de 2009**, por medio de la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia” se acumula al proyecto de Ley número 155 de 2009 Senado, por medio de la cual se establece el Procedimiento para resolver los diferendos.

El Proyecto de ley 155 de 2009 Senado, igual que el Proyecto de ley 135 de 2009 Senado, desarrolla el artículo 290 de la Constitución, es decir, que pretende regular los casos en los que se deben examinar los límites de las entidades territoriales y establecer los requisitos y procedimientos para ello.

Este proyecto consta de 13 artículos y desarrolla la misma temática que el proyecto de ley 135 de 2009; por tal motivo, se decidió la acumulación por razones de técnica legislativa.

Proposición

Con fundamento en las anteriores razones, solicito a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **dar primer debate** al Proyecto de ley número 309 de 2010 Cámara, 135 de 2009 Senado, acumulado con el Pro-

yecto de ley número 155 de 2009 Senado, por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia, con el texto propuesto.

Atentamente.

Guillermo Rivera Flórez, Gustavo Puentes Díaz, José Rodolfo Pérez, Juan Carlos Salazar, Germán Navas Talero (sin firma), Representantes a la Cámara.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2009 SENADO, ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY 155 DE 2009 SENADO

por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Competencias.* Corresponde a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, fijar o modificar el límite de departamentos y distritos, a las asambleas departamentales el de municipios, y al Gobierno nacional el de las entidades territoriales indígenas.

La fijación o modificación debe contener una descripción clara y precisa del perímetro que lo encierra.

Artículo 2°. *Examen y Revisión periódica de límites.* El examen periódico de los límites de las entidades territoriales dispuesto por el artículo 290 de la Constitución Política se hará mediante una diligencia de deslinde por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, a petición, debidamente fundamentada, del representante legal de una, varias o todas las entidades territoriales interesadas. Para el caso de límites de departamento y distrito, la petición también puede ser formulada a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. El IGAC informará a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, y al Ministerio del Interior y de Justicia tanto de su iniciación como de los resultados de la misma.

Definido el límite de una entidad territorial, solo procederá su revisión o examen periódico cada 20 años. Se podrá realizar antes de ese término cuando ocurran eventos que alteren la posición espacial de los elementos que conforman el límite, previo concepto de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y con los mismos requisitos establecidos en el inciso anterior.

Artículo 3°. *Deslinde.* Entiéndase por deslinde el conjunto de actividades técnicas, científicas y de operación administrativa mediante las cuales se identifican, precisan y actualizan en terreno y se

representan cartográficamente en un mapa los elementos descriptivos del límite, relacionados en los textos normativos o, a falta de estos, unos nuevos consagrados por la tradición.

Si dentro de la diligencia de deslinde se presentaren dudas o desacuerdos sobre el significado de conceptos o términos técnicos de tipo geográfico, cartográfico o topográfico, serán resueltos por el profesional del IGAC que presida la diligencia.

Artículo 4°. *Procedimiento para deslinde.* Para realizar el deslinde se procederá así:

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, previo al cumplimiento de los requisitos establecidos, ordenará la realización de la diligencia de deslinde y notificará a las partes sobre la hora, fecha y lugar de la iniciación de la diligencia.

La comisión de deslinde estará integrada por un profesional, funcionario del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, quien la presidirá, y por los representantes legales de las entidades territoriales colindantes o un delegado oficial de cada uno de ellos.

En el caso de límites departamentales, además del Gobernador o su delegado, integrará la comisión el Alcalde del municipio, o distrito involucrado o su delegado oficial.

La diligencia de deslinde se iniciará mediante la consideración de todos los elementos normativos y probatorios en relación con las cartografías que han existido. De llegarse a un acuerdo en esta etapa, no se requerirá visita al terreno.

El funcionario del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, hará el deslinde directamente sobre el terreno, en presencia de los representantes legales de cada una de las entidades territoriales involucradas, con base en la interpretación de los textos normativos vigentes, y a falta de conformidad y claridad en estos, los ya consagrados por la tradición.

El resultado de la diligencia quedará consignado en un acta de deslinde y en un mapa, sea unánime o diferente la opinión de las partes. Los acuerdos parciales no serán objetables posteriormente.

Artículo 5°. *Certificación del Límite.* Cuando el límite examinado en terreno corresponda fielmente al contenido de la normatividad o sea objeto de aclaraciones o precisiones que no generen modificación territorial, se dejará constancia de tal circunstancia en el acta de la diligencia de deslinde, que se tendrá como una certificación del límite y no requerirá ratificación posterior.

Artículo 6°. *Límite tradicional.* Se entiende por límite tradicional aquel que siendo reconocido por la comunidad y las autoridades de los entes territoriales colindantes no haya sido fijado mediante una descripción contenida en texto normativo alguno; o que a pesar de estarlo, este no es el verdadero sentir de su población, de conformidad con la determinación respectiva en la consulta popular. En este caso, durante la diligencia de deslinde se

evaluará el comportamiento que históricamente hayan tenido los elementos de juicio y pruebas que se alleguen al expediente, así: Tradición cartográfica catastral y registral, descripciones contenidas en textos de geografía o estudios de reconocidos científicos de las geociencias; testimonios de miembros nativos de la comunidad; prestación de servicios públicos y construcción de obras públicas, existencia de corregimientos, inspecciones de policía, juntas de acción comunal, y otras formas institucionales de ejercicio de competencias, así como participación en el registro censal, en el censo electoral y en el registro catastral.

Artículo 7°. Acuerdo y proyecto de ley u ordenanza. Cuando al examinar en terreno límite tradicional las partes identifiquen, reconozcan y acuerden un límite común, así se hará constar en el acta de la diligencia de deslinde. El IGAC informará de lo anterior y colaborará en la preparación del correspondiente proyecto de ley o de ordenanza dentro del año siguiente a la fecha de radicación del proyecto, el límite contenido en el acta de la diligencia de deslinde del límite tradicional en acuerdo, se considerará como límite provisional y surtirá todos los efectos legales hasta cuando se expida la respectiva ley u ordenanza.

Artículo 8°. Límite dudoso. Cuando se presenten dudas durante la diligencia de deslinde y no se obtuviese acuerdo sobre la identificación del límite en terreno, se dejará la respectiva constancia en el acta, y se consignará la línea límite pretendida por cada colindante. El profesional funcionario del IGAC que participe en la diligencia de deslinde deberá trazar sobre la cartografía las líneas así descritas. Los representantes legales de cada una de las entidades territoriales colindantes harán llegar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en un término de tres (3) meses, todas las pruebas y argumentos que respalden su posición.

Con la evaluación de las pruebas y argumentos de las partes, complementadas con sus propias investigaciones y lo observado en terreno, el profesional funcionario del IGAC propondrá un trazado del límite que a su juicio se ajuste más a los textos normativos y a la tradición, con la respectiva fundamentación.

Artículo 9°. Procedimiento para límites dudosos. Para solucionar casos de límites dudosos, se seguirá el siguiente procedimiento, previa conformación del respectivo expediente por el IGAC:

1. Si se trata de límite dudoso entre municipios de un mismo departamento, se procederá según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 136 de 1994.

2. Si se trata de límite dudoso en que esté implicada alguna entidad territorial indígena, se remitirá el expediente al Ministerio del Interior y de Justicia para que lo defina.

3. Si se trata de límite dudoso en que esté implicado algún departamento o distrito, se remitirá el expediente de límite dudoso a las Comisiones

Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, dentro de un término razonable según la complejidad del caso, solicite conceptos técnicos a órganos consultivos del Gobierno Nacional, especialmente al IGAC, y adelante todas las actividades y diligencias necesarias, con intervención de las partes y el apoyo de profesionales expertos en la materia, proponga un trazado para definir el límite dudoso. La decisión tomada al respecto por el Congreso de la República se considerará definitiva del límite y el límite como definido y surtirá los efectos consiguientes.

Artículo 10. Límites Nuevos. Se considera casos de límites nuevos, cuando se presente una solicitud de modificación territorial que implique segregar una jurisdicción territorial y agregarla a otra, para crear una nueva por parte de una población asentada en dicho territorio o simplemente volver a quedar donde anteriormente han estado, que sea suficientemente representativa, y que esté respaldada por los representantes legales de las entidades territoriales a que quieran pertenecer, si es del caso. Dicha solicitud debe estar acompañada de los resultados de una consulta popular que deberá contar con el aval y acompañamiento de la Registradora Nacional del Estado Civil y una propuesta de delimitación del territorio. Durante la diligencia de deslinde las partes interesadas deberán demostrar las razones de conveniencia para el interés Nacional y de la identidad socioespacial de sus habitantes, allegando al expediente los documentos debidamente soportados.

Parágrafo. Consulta Popular. Solo en casos excepcionales, previo estudio debidamente fundamentado de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, estas podrán solicitar a las instancias políticas y técnicas del Gobierno Nacional la realización de las correspondientes consultas populares como mecanismo adicional para resolver el respectivo diferendo.

El resultado de la consulta será considerado como mecanismo adicional para resolver el respectivo diferendo. El resultado de la consulta será considerado con los otros elementos de prueba allegados al expediente, para la elaboración de la propuesta de trazado definitivo. En todo caso, la competencia en asuntos límites es exclusiva de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, salvo los casos en que expresamente se atribuyan en esta ley funciones o responsabilidades a otros organismos públicos.

Artículo 11. Límite provisional. Cuando la autoridad competente para resolver las controversias o definir el límite dudoso no lo hiciera dentro del año siguiente a la fecha de radicación del expediente de límites, el trazado propuesto por el IGAC

se tendrá como límite provisional y surtirá todos los efectos legales hasta cuando se apruebe el deslinde en la forma establecida por la ley. El correspondiente acto administrativo será dictado por el gobernador en el caso de límites entre municipios de un mismo departamento, o por el Ministro del Interior y de Justicia en el caso de departamentos, distritos o territorios indígenas.

Artículo 12. *Publicación.* Definido el límite de una entidad territorial, se procederá a la publicación del mapa oficial respectivo por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a su amojonamiento en el terreno.

El mapa oficial de la República y de las entidades territoriales será elaborado, publicado y actualizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que determinará su contenido, presentación, escala y periodicidad de publicación.

El mapa oficial de la República, en lo concerniente a límites internacionales, será sometido a la revisión y autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El IGAC será el organismo encargado de establecer, mantener y administrar la base de datos de los nombres geográficos o topónimos oficiales del país.

Artículo 13. *Amojonamiento y Georreferenciación.* Los puntos característicos de los límites de las entidades territoriales deben ser materializados mediante mojones o cualquier otra señal visible y duradera, y georreferenciados mediante coordenadas planas o geográficas. El amojonamiento constará en actas suscritas por los representantes legales de las entidades territoriales colindantes o sus delegados y por el funcionario del Instituto Geográfico Agustín Codazzi que presida la diligencia.

Parágrafo. Los costos de la materialización del límite correrán por cuenta de las entidades territoriales colindantes.

Artículo 14. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional, en un plazo no mayor de tres (3) meses contados a partir de la vigencia de esta Ley, reglamentará los aspectos técnicos que se deben aplicar para el desarrollo de la presente ley.

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley deroga la Ley 62 de 1939 y sus Decretos Reglamentarios 803 de 1940 y 1751 de 1947, así como los artículos 9° al 13 del Decreto 1222 de 1986 y 20 al 27 del Decreto 1333 de 1986 y 29 y 30 de la Ley 962 de 2005 y todas las normas que le son contrarias. Esta Ley rige a partir de su fecha de publicación en el *Diario Oficial*.

Artículo Transitorio. En un plazo no mayor de tres años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes revisarán y actuali-

zarán los expedientes de límites dudosos y que no hayan concluido su trámite, con apoyo de profesionales expertos en la materia, bajo la coordinación de las Secretarías de las Comisiones, para que en pleno los evalúen y dispongan lo pertinente.

Guillermo Rivera Flórez, Gustavo Puentes Díaz, José Rodolfo Pérez, Juan Carlos Salazar, Germán Navas Talero (sin firma), Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 016 DE 2010 CÁMARA

por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho.

Bogotá, D. C., septiembre 29 de 2010

Doctor

BÉRNER ZAMBRANO ERASO

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

En atención a la honrosa designación que nos hiciera como ponentes para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo 016 de 2010 Cámara, *por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho*, por su digno conducto nos permitimos poner en consideración de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes el siguiente informe de ponencia.

I. Trámite

El presente proyecto de acto legislativo es de iniciativa gubernamental. Fue radicado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Oscar Iván Zuluaga Escobar, el 20 de julio de 2010, siendo publicado el correspondiente texto y exposición de motivos en la *Gaceta* 451 de 2010.

El texto fue remitido a los suscritos ponentes mediante Oficio C.P.C.P. 3.1-041-2010, del 12 de agosto de 2010, fijándose, de conformidad con lo normado en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 un término para rendir el informe de ponencia.

Posteriormente, se convocó a Audiencia Pública, la cual fue realizada el día jueves 16 de septiembre de 2010 y la cual contó con la participación y asistencia de varias entidades del Estado y de la sociedad civil, como el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Universidad Nacional, la Federación Nacional de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos, Congreso Visible, entre otros. En aras de la visibilidad del debate y de enriquecer la discusión, los aportes más importantes por parte de la sociedad civil se encuentran expuestos más adelante.

II. Antecedentes, objeto y contenido del proyecto de ley

En consideración de la entidad autora del proyecto de acto legislativo de la referencia, es necesario *“adoptar un derecho que contribuye a proteger todos los demás y a darles continuidad bajo las diferentes condiciones que enfrente la economía para atender sus deberes sociales. De este derecho se deriva el deber de todas las Ramas y Órganos del Poder Público para que sus decisiones sean acordes con la sostenibilidad fiscal para realizar los propósitos del Estado Social de Derecho. (...) el Gobierno protege la sostenibilidad fiscal cuando la senda de gasto que adopta en el presente no socava su capacidad para seguir gastando en la promoción de los derechos sociales y en los demás objetivos del Estado en el mediano plazo”*.

Considerando estos antecedentes, el proyecto de acto legislativo pretende consagrar al concepto de sostenibilidad fiscal como un derecho de todos los ciudadanos y un deber de todas las Ramas y Órganos del Poder Público, considerando que convertir a la sostenibilidad fiscal en un derecho permitirá garantizar los demás derechos, pues de no ser así no existirían recursos para materializar el goce efectivo de los ciudadanos, y para ello propone adicionar los artículos 334, 339, y 346 de la Constitución Política, en un conjunto de cuatro artículos, incluyendo el artículo 4º, que es el de la vigencia del acto legislativo.

El artículo 1º, propone modificar el artículo 334 de la Constitución Política precisando que la racionalización de la economía para mejorar la calidad de vida deberá realizarse en un marco de sostenibilidad fiscal, añadiendo el concepto de progresividad para el acceso pleno a los bienes y servicios básicos. En este mismo artículo se define a la sostenibilidad fiscal como indispensable para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho, consagrándola como un derecho de todos y un deber de las Ramas y Órganos del Poder Público, imponiendo al Congreso de la República el deber de asegurar la sostenibilidad fiscal cuando determine el alcance concreto de los derechos sociales y económicos.

El artículo 2º, añade al primer inciso del artículo 339 de la Constitución Política el deber de los Planes de Desarrollo de contar con un marco de sostenibilidad fiscal en la relación de los presupuestos plurianuales, proyectos de inversión y especificación de los proyectos financieros requeridos.

El artículo 3º, que adiciona el inciso primero del artículo 346 de la Constitución Política disponiendo que el presupuesto anual de rentas y Ley de Apropiações deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal.

Cuadro comparativo de los textos vigente en la Constitución Política y propuesto en el Proyecto de Acto Legislativo

TEXTO CONSTITUCIONAL	TEXTO PROPUESTO PROYECTO
<p>Artículo 334. La Dirección General de la Economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.</p> <p>El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.</p> <p>Artículo 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.</p>	<p>Artículo 334. La Dirección General de la Economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir, <u>en un marco de sostenibilidad fiscal</u>, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.</p> <p>El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, <u>de manera progresiva</u>, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo <u>al conjunto</u> de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.</p> <p><u>La sostenibilidad fiscal es indispensable para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. Por lo tanto, es un derecho de todos y es deber de todas las Ramas y Órganos del Poder Público colaborar armónicamente, dentro de sus competencias, para hacerla efectiva.</u></p> <p><u>El Congreso de la República, al determinar el alcance concreto de los derechos sociales y económicos consagrados en esta Constitución, deberá hacerlo en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad.</u></p> <p>Artículo 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, <u>dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.</u></p>

TEXTO CONSTITUCIONAL	TEXTO PROPUESTO PROYECTO
Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al plan nacional de desarrollo y lo presentará al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura.	Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y Ley de Apropriaciones, <u>que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura.</u> El presupuesto de rentas y Ley de Apropriaciones <u>deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal</u> y corresponder al plan nacional de desarrollo.

III. Consideraciones sobre el Proyecto de Acto Legislativo

1. INTRODUCCIÓN

La piedra angular sobre la cual descansa toda la doctrina constitucional colombiana y que sirve de lente definitorio e interpretativo de cualquier actividad legislativa de orden primario o secundario, a la letra dice:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA
TÍTULO I
DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Artículo 1º. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, 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.

Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

El constituyente primario quiso hacer de estos los principios rectores sobre los cuales debía fundarse el Estado colombiano. Son estos pues los objetivos hacia los cuales debe moverse el aparato estatal, pues es ese el mandato otorgado por el pueblo. Cualquier otra visión de los fines últimos del Estado está llamada a fracasar en el contexto colombiano. Es en este contexto que debe analizarse cualquier iniciativa legislativa, cualquier acto jurídico público o privado, cualquier actividad estatal o personal de quienes conforman el Estado colombiano. Los principios orientadores sirven como herramienta de interpretación teleoló-

gica y sistémica de cualquier disposición jurídica, sin importar su rango o alcance. La sostenibilidad fiscal debe ser un medio, no un fin en sí mismo. Tal es el espíritu de nuestra Carta Política que ha situado la dignidad humana en el centro de cualquier debate político o técnico.

Esta declaración de principios tiene no pocas implicaciones frente al quehacer público diario, aún cuando no se concibe como cláusula de cierre del ordenamiento jurídico. En ese sentido, estamos ante un concepto que no tiene un significado unívoco, pues está condicionada por la decisión política y representativa, tal como lo señala la Corte Constitucional en su Sentencia T-446 de 1992: “*la expresión ‘Estado Social de Derecho’ no es unívoca ni ha sido definitivamente incorporada en un solo sentido, ni por la doctrina ni por la dogmática constitucional*”.

Así, estamos ante un concepto que requiere la participación de las autoridades públicas y de la *interpositio legislatoris*, dado el amplio margen que tiene el Legislador para llenar de contenido los derechos y obligaciones de los ciudadanos y de las autoridades. Pese a su ductibilidad conceptual, no estamos ante una idea que forzosamente deba quedarse solo escrita en el papel. Al ser un principio fundamental de autodefinición del Estado, este impone obligaciones a cada uno de los integrantes de las Ramas del Poder Público.

La misma Corte Constitucional considera en la Sentencia C-713 de 1998, que la Constitución Política niega la idea de un Estado neutral frente a las necesidades públicas, señalando los lineamientos que relacionan a la Carta Fundamental con la economía: “*La consagración de un título de la Constitución dedicado al régimen económico, pone de presente que en las normas constitucionales pueden encontrarse los criterios superiores llamados a orientar positivamente la vida económica y social, en modo alguno ajena al ordenamiento jurídico. Por consiguiente, los principios constitucionales en asuntos ligados a la economía, por establecer el marco para el ejercicio de la actividad económica tienen carácter vinculante, tanto para las autoridades públicas como para los particulares. En especial, dichos principios y reglas permiten confrontar en términos de validez las políticas económicas y sociales que adoptan el legislador y el Gobierno, cuya discrecionalidad política forzosamente resulta limitada. Las normas de la Constitución que se refieren a la vida económica y social, plasman principios, reglas y, además, fijan metas. En su conjunto conforman un orden que se erige en patrón de validez constitucional de las políticas que se formulen y ejecuten por parte de los órganos del Estado y, al mismo tiempo, indican a estos el sentido que debe inspirar el ejercicio diario de sus competencias*”.

Por otra parte, en la Sentencia C-1064 de 2001 determina claramente que “*El Estado Social de Derecho no impone un modelo económico o social, pero tampoco es indiferente a la realización*

de valores como el orden social justo y la dignidad humana. Tal interpretación deja a salvo la potestad de configuración legislativa radicada en cabeza del Congreso y de diseño de programas de Gobierno atribuida al Ejecutivo, y busca conciliarla con los contenidos materiales que la propia Constitución consagra y que vinculan a todas las autoridades públicas”.

2. Las finanzas del Estado y la limitación de recursos

La situación fiscal del Estado colombiano amerita una breve y serena reflexión. La más actualizada información responde al año fiscal de 2009. Para ese efecto, pueden tomarse como base distintas fuentes, verbigracia, los resultados obtenidos por la Contraloría General de la República, CGR, los del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, y los reportes del Banco de la República. Un análisis comparativo de las distintas cifras nos permite obtener una visión mucho más completa sobre la realidad fiscal del Estado colombiano. Basta revisar las cifras globales para comprender la problemática fiscal.

El Sector Público No Financiero, SPNF, arrojó en 2009 un déficit de 12,97 billones, lo cual equivale al 2,6% del PIB. El más importante agente que presionó este déficit fiscal fue el Gobierno Nacional Central, como quiera que su déficit pasó entre 2008 y 2009 de 12,2 billones a 20,7 billones. El resto del sector público fue superavitario, pero en inferior monto al superávit de 2008, toda vez que disminuyó de 13,4 billones a 8,8 bilones. Es esta combinación lo que nos da la cifra de 12,97 billones de pesos como déficit del SPNF durante el 2009.

Es importante recordar las fuentes totales del Presupuesto Nacional para la vigencia de 2009, cuya programación definitiva se estimó en 138,1 billones, equivalentes al 27,8% del PIB. De esas Fuentes, el 57% provino de recursos corrientes, el 36,6% de recursos de crédito y otros del Tesoro y el 5,2% de fondos especiales.

Una preocupación que salta a primera vista al analizar las cifras globales radica en la evolución comparativa de los ingresos y los gastos. Mientras los ingresos aumentaron en 4,8% entre 2008 y 2009, los gastos lo hicieron en un porcentaje del 13,9%. Básicamente los gastos se distribuyen de la siguiente forma: el 52,5% se destina a los Gastos de Funcionamiento, categoría en la cual el 39% estuvo representado por la programación presupuestal para atender lo relativo a las transferencias; otro 27,5% se destinó a cubrir el servicio de la deuda pública, de la cual el 21,1% correspondió al servicio de la deuda interna y el restante 6,4% al servicio de la deuda externa.

3. La sostenibilidad fiscal como herramienta financiera

La consecución de los fines esenciales del Estado Social de Derecho es una tarea titánica. Colombia ha hecho grandes avances en ese sentido y

fue precisamente por medio de la Carta Política de 1991 que se produjo el salto cualitativo que permitió reconocer derechos a ciudadanos de manera contundente. Lamentablemente en nuestro país la extrema pobreza, las enormes desigualdades sociales, los malos manejos de los recursos públicos, la carencia de un aparato productivo incluyente y generador de oportunidades de crecimiento personal y económico, entre otras causas, han relegado a buena parte de la población a lo que la jurisprudencia y la doctrina ha llamado «estado de cosas inconstitucional». Las necesidades insatisfechas de la población son de proporciones críticas, el respeto por la dignidad humana es una lucha que se libra todos los días en el país. Corresponde al Estado ofrecer las soluciones para superar esta situación, pero es evidente que el cambio tiene que derivarse de un proceso en el cual sea posible articular el cumplimiento del respeto por la dignidad humana, con la existencia de los recursos necesarios para hacerlo realidad para todo colombiano.

Recientemente en su columna del periódico «*ámbito jurídico*» el ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, doctor Javier Tamayo Jaramillo, trae unos ejemplos absolutamente alarmantes. Trae a colación la Sentencia C-370 de 2006 de la honorable Corte Constitucional en la cual se determina que el Estado deberá responder íntegramente por todos los daños individuales y colectivos causados por grupos paramilitares que se hayan acogido a la famosa Ley 975 de 2005. Menciona igualmente la sentencia del 29 de junio de 2010 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en el cual se condena al Estado a indemnizar a 90 personas de manera individual y colectiva por reparación de homicidio y desplazamiento de los grupos de Autodefensas que podría valerle al erario público (una vez liquidada) la espeluznante suma de 9.000 millones de dólares.

En otras oportunidades los fallos de los jueces han sido exorbitantes y en ese sentido ajenos a la realidad fiscal del país. Ejemplo de ello es la sentencia de tutela que obliga al Estado a la construcción de cárceles dignas, cuyo cumplimiento aún se encuentra pendiente. La sentencia que obliga al Estado a garantizar medicina integral para todo el que así lo necesite. El innumerable número de sentencias de tutela que obligan al cubrimiento de medicamentos de servicios excluidos del POS y que tienen al Fosyga al borde de la quiebra.

Es cierto que los jueces fallan conforme a la ley. Lo más probable es que en la enorme mayoría de casos, las órdenes de los jueces sean ajustadas a derecho. Pero lamentablemente también es cierto que el Estado colombiano no tiene suficientes recursos para cumplir con las exigencias de quienes pueden materializar sus derechos a través de mecanismos jurídicos como la tutela, y las demandas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y al mismo tiempo cumplir con el mandato constitucional de llevar la dignidad humana a todos los ciudadanos colombianos.

La consecución de los objetivos del Estado Social de Derecho, para ser una realidad posible en el mediano y largo plazo, para toda la población colombiana, debe enmarcarse en una estrategia progresiva que avance coordinadamente hacia ese objetivo. La sostenibilidad fiscal del Estado debe ser un medio para tal fin. Las sentencias que reconocen en casos individuales los derechos de las personas no son una solución de mediano y largo plazo para el grueso de la población colombiana. Reconocer hoy derechos ciudadanos de manera desmedida sin atender la capacidad financiera del Estado, no solo es irresponsable con las generaciones futuras, sino que atenta contra los derechos de quienes no pueden acceder a dichos mecanismos hoy. Ante la perspectiva real de quiebra por parte de un Estado que no tiene los medios suficientes para cumplir con el mandato constitucional, debemos reflexionar acerca de la manera como queremos materializar el Estado Social de Derecho. Debemos reflexionar acerca del ritmo que podemos financiar, sin incurrir en créditos de deuda pública externa que a la larga generen un mayor agujero por la obligación de atender el servicio de la deuda. El déficit fiscal del Gobierno Central demuestra que un mayor endeudamiento puede que nos saque de apuros temporalmente. Pero con el crecimiento exponencial de erogaciones presupuestales para cumplir con las sentencias judiciales, no tardaremos en estar solicitando nuevos recursos. El Estado colombiano tiene que ser consciente de sus propias limitaciones. La sostenibilidad fiscal debe fungir como una herramienta financiera para asegurar la independencia y la soberanía nacional. No podemos pretender gastar lo que no tenemos. El manejo responsable de las finanzas públicas debe ser una prioridad para todas las Ramas del Poder Público. La vigilancia sobre el recaudo, la distribución y la gestión de todo recurso público debe convertirse en un tema prioritario para el Estado, pues son esos recursos los que hacen falta para materializar los objetivos trazados en 1991.

4. Los principales riesgos fiscales del Estado colombiano

EL PASIVO PENSIONAL

Si bien en el ejercicio anterior el pasivo pensional tuvo un comportamiento superavitario, no se debe olvidar que se trata de un problema estructural de las finanzas públicas.

EL Documento Conpes 3358 explica la situación de manera contundente. Dice que el monto de la deuda pensional es extraordinario, y que naturalmente incide en las proyecciones fiscales que se hagan de las transferencias que requiere para su cumplimiento. La divergencia entre ingresos y gastos ha marcado la pauta en la evolución del sistema pensional colombiano, lo que ha implicado una significativa reducción de las reservas. Eso ha llevado a que el Gobierno Central tenga que aumentar los montos transferidos al sistema, lo cual ha ejercido presión sobre el gasto público del nivel central. Textualmente dice:

“En otras palabras, desde hace algún tiempo el sector público hace pagos de pensiones netos de contribuciones al sector privado y estos han venido aumentando significativamente durante los últimos años.

Es importante tener en cuenta que estos pagos no corresponden a compromisos adquiridos en el periodo corriente de este Gobierno. Por el contrario, estos corresponden a cancelaciones de obligaciones ya existentes. Según estimaciones del Ministerio de Hacienda, usando datos del DNP, el valor presente neto del pasivo pensional (2006) a cargo de la Nación asciende a 144% del PIB”.

EL SISTEMA DE SALUD

Según el documento denominado **“El Régimen de Seguridad Social en Salud: problemas financieros, medidas adoptadas y retos para el futuro próximo”**, elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público: *“Colombia gasta 6.3% del PIB anual en salud, lo cual sitúa al país en una posición intermedia en el contexto latinoamericano, por encima de Chile, México y Perú y por debajo de Argentina y Brasil. Por otra parte, cuando se desagrega el gasto total en salud, Colombia refleja una alta participación de gasto público (84.2% del total) y un bajo nivel de gasto de bolsillo”.*

Según el informe, *“los recursos destinados a salud, especialmente los recursos públicos, han permitido resultados importantes en materia de cobertura, especialmente de la población más pobre y vulnerable. Mientras la población colombiana pasó de 41.3 millones en 2002 a 44.9 millones en 2009, la cobertura total en salud aumentó de 24.6 millones a 41.1 millones en el mismo lapso, superando en porcentaje el 90% de la población total. El incremento en la cobertura se refleja especialmente en el régimen subsidiado, donde el número de afiliados se ha más que duplicado, de 11.4 millones de colombianos a 23 millones entre 2002 y 2009.*

Según las cifra que presenta el Gobierno *“(…) el régimen contributivo también ha aumentado la cobertura; los afiliados pasaron de 13.2 millones a 18.1 millones en el periodo analizado. Este menor crecimiento se explica por un ritmo de creación de empleo inferior al esperado en el momento de la promulgación de la Ley 100 de 1993, y por altos niveles de informalidad, a su vez asociados parcialmente con el comportamiento del crecimiento económico, también inferior al supuesto en el diseño del sistema”.*

Desde la Sentencia T-760 de 2008 que analizaremos más adelante, el panorama de la salud en Colombia se ha aclarado, pero así mismo, se han evidenciado sus fallas. El informe señala que *“desde el segundo semestre de 2008 el número de recobros NO POS comenzó a incrementarse de manera acelerada, especialmente los autorizados por CTC, en parte como producto de la jurisprudencia de la Corte Constitucional que buscaba disminuir el acceso a dichas prestaciones mediante el meca-*

nismo de tutela. En efecto, en 2008 se presentaron 138 mil recobros mensuales en promedio, mientras que en 2009 esta cifra se incrementó en 57%, llegando a 217 mil recobros al mes. Este incremento fue especialmente significativo en los recobros por CTC, que pasaron de un promedio de 68 mil por mes a 132 mil, con un incremento de 94%. En el caso de recobros por tutela, la cifra pasó de un promedio de 74 mil al mes a 85 mil, con un aumento de 21%”.

Según información facilitada por ACEMI (gremio de las EPS de régimen contributivo) el valor total de recobros (por parte de dichas EPS) en 2009 fue de \$1.57 billones, mientras el total de recobros presentados al Fosyga por la totalidad de entidades se acercó a los \$2 billones. Dentro del total de recobros No POS presentados por esta muestra de EPS (\$1.57 billones), el costo de los medicamentos ascendió a \$962 mil millones; es decir, el 60% de los recobros totales.

Por otra parte, hay que resaltar la importancia que tiene para el debate de la salud en Colombia la Sentencia de Tutela **T-760 2008** del Magistrate Manuel José Cepeda Espinosa. Se trata de un monumental esfuerzo por dar luces en la interpretación y aplicación de los principios constitucionales en lo referente al derecho a la salud, aterrizando a realidades concretas y sistematizando el tratamiento para casos que comportan el mismo problema jurídico. En dicha sentencia precisamente se entra a examinar el tema de la progresividad en la consecución de los fines del Estado Social de Derecho. Hemos seleccionado algunos apartes que consideramos de especial importancia.

“Algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento inmediato, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos (por ejemplo, la obligación de suministrar la información de cuáles son sus derechos a los pacientes, antes de ser sometidos a un tratamiento médico), [46] o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata (por ejemplo, la obligación de adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la atención en salud de todo bebé durante su primer año de vida –art. 50, CP–). Otras de las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento progresivo, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho. Tanto la decisión democrática acerca del grado de protección que se brindará a un derecho fundamental en sus facetas prestacionales, como la adopción e implementación de las formas específicas de garantizar su efectivo respeto, protección y cumplimiento, suponen que el cumplimiento de este tipo de obligaciones se logre progresivamente. En tal sentido, el cumplimiento de este tipo

de obligaciones no se satisface con la simple actuación estatal, esta debe ser ajustada a la Constitución, por lo que debe estar encaminada a garantizar el goce efectivo de los derechos.

Y más adelante: *“La progresividad justifica la imposibilidad de exigir judicialmente en casos individuales y concretos, el inmediato cumplimiento de todas las obligaciones que se derivarían del ámbito de protección de un derecho constitucional, pero no es un permiso al Estado para que deje de adoptar las medidas adecuadas y necesarias orientadas a cumplir las obligaciones en cuestión, valga repetir, progresivamente. Para la jurisprudencia “el que una prestación amparada por un derecho sea de carácter programático no quiere decir que no sea exigible o que eternamente pueda incumplirse”.*

Para el Magistrado Ponente la progresividad debe plasmarse en planes de acción concretos, en cronogramas reales, no en meras expectativas de cumplimiento: *“Para la jurisprudencia constitucional, cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, “lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos. Por ello, al considerar un caso al respecto, la Corte señaló que si bien el accionante ‘no tiene derecho a gozar de manera inmediata e individualizada de las prestaciones por él pedidas, sí tiene derecho a que por lo menos exista un plan.’”.*

Continúa citando jurisprudencia de la Corporación: *“En consecuencia, se desconocen las obligaciones constitucionales de carácter prestacional y programático, derivadas de un derecho fundamental, cuando la entidad responsable de garantizar el goce de un derecho ni siquiera cuenta con un programa o con una política pública que le permita avanzar progresivamente en el cumplimiento de sus obligaciones correlativas. En la Sentencia T-595 de 2002 se indicó al respecto lo siguiente:*

“No poder garantizar de manera instantánea el contenido prestacional del derecho es entendible por las razones expuestas; pero carecer de un programa que de forma razonable y adecuada conduzca a garantizar los derechos en cuestión es inadmisibles constitucionalmente. El carácter progresivo de la prestación no puede ser invocado para justificar la inacción continuada, ni mucho menos absoluta, del Estado. Precisamente por el hecho de tratarse de garantías que suponen el diseño e implementación de una política pública, el no haber comenzado siquiera a elaborar un plan es una violación de la Carta Política que exige al Estado no solo discutir o diseñar una política de integración social [para discapacitados], sino adelantarla”.

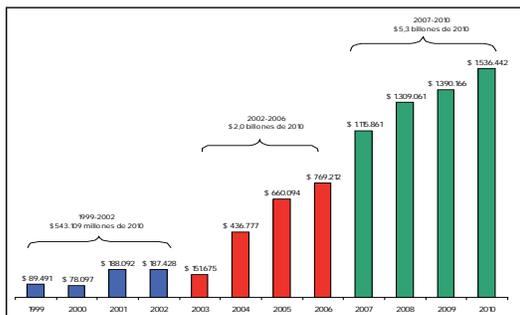
Es imposible hacer un análisis pormenorizado de la sentencia, por su extensión y complejidad, pero debe servir para sentar las bases del concepto de progresividad para marcar la ruta entre la sostenibilidad fiscal y la consecución de los fines del Estado Social de Derecho. Concepto que en la presente ponencia cobra especial importancia por ser definitorio del sentido de la modificación constitucional.

POBLACIÓN DESPLAZADA

Colombia es uno de los países con mayores índices de desplazamiento interno. La violencia en la zona rural ha generado una fuerte tendencia de los habitantes del campo de ir a la ciudad. El Gobierno Nacional ha asumido como política pública la atención de esta población vulnerable y ha puesto en marcha varios programas con el objetivo de garantizar sus derechos constitucionales y legales. Según cifras del DNP, el Gobierno Nacional ha hecho un esfuerzo importante en el período comprendido entre 2002 y 2010. Al respecto el Departamento Nacional de Planeación afirma que: «En consecuencia, los recursos actualmente asignados para este fin se han multiplicado casi 10 veces entre el período 1999-2002 (\$543 mm) y el período 2007-2010 (\$5,3 billones), en pesos constantes de 2010, como muestra el gráfico 12.1.

GRÁFICO 12.1

Recursos destinados a la prevención, atención y reparación de la Población Desplazada (1999-2010) - Millones de pesos 2010



Fuente: DNP-DIFP (2010).

El informe subraya que dicho esfuerzo presupuestal ha sido realizado en el marco de un proceso de ajuste fiscal y de una crisis económica mundial.

“De esta manera, aún cuando se logró una mejora sustancial en los indicadores fiscales, lo cual impuso restricciones al gasto público, la atención a la población desplazada permaneció en la agenda del Gobierno y los recursos destinados a ella crecieron constantemente”.

Ahora bien, es claro que la crisis financiera mundial de 2008, sumada a la difícil situación con Venezuela, ha complicado el panorama. Si bien el Gobierno ha procurado no reducir el gasto para mantener una postura anti cíclica, esto se ha reflejado en un crecimiento del déficit en 2009, señala el informe. La protección incluyó sectores de alto

impacto en el crecimiento y el empleo, proyectos de infraestructura y apoyo productivo y programas sociales para población vulnerable.

LEY DE VÍCTIMAS

Recientemente el Gobierno Nacional presentó el proyecto para la denominada «Ley de Víctimas». Consideramos pertinente traer a colación algunos apartes que reflejan el enorme reto presupuestal que enfrenta el país. En primer lugar, respecto de la limitación de la reparación administrativa encontramos:

“La CIDH manifestó su preocupación por el contenido del proyecto de ley que se discutió el año anterior, particularmente en lo relacionado con la limitación de la reparación administrativa solo a víctimas de grupos armados organizados al margen de la ley y la pretensión que tal proyecto contenía de establecer topes a la reparación de carácter indemnizatorio, lo cual resultaría lesivo al principio de la reparación integral. Estas potenciales falencias fueron corregidas y superadas en el texto que se somete a su consideración”.

Y en el mismo sentido más adelante:

Ahora, frente a la situación de desplazamiento en Colombia, la CIDH afirma que el fenómeno del desplazamiento interno continúa afectando a la población civil en Colombia. “El Registro Único de Población Desplazada registra una cifra total de 3.226.442 de desplazados internos hasta el 30 de septiembre de 2009. Por su parte, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) habla de un total de 4.629.190 desplazados internos hasta finales de 2008”.

La aspiración del Gobierno es poder ofrecer una reparación integral en su dimensión individual y colectiva. Igualmente, aspira poder conceder indemnizaciones apropiadas y proporcionales. Señala la exposición de motivos:

Así, en una posición garantista de los derechos de las víctimas, a través del Decreto 1290 de 2008, se creó el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley, soportado en el derecho de las víctimas de ser reparadas y en el principio de solidaridad, teniendo claro que las medidas que se otorgan no excluyen otras medidas de reparación que devengan de un proceso judicial, sino que, antes bien, las complementan.

Es importante señalar que los recursos actualmente asignados para este fin se han multiplicado casi 10 veces entre el período 1999-2002 y el período 2007-2010. En lo referente a la evolución de la programación de recursos, entre 1999 y 2002 el monto del Presupuesto General de la Nación, PGN, destinado a la prevención y protección, atención y reparación de la población desplazada, alcanzó \$543.109 millones de 2010; entre 2003 y 2006 este ascendió a \$2,0 billones de 2010, mientras que entre 2007 y 2010 el monto destinado a

la atención de dicha población, a través del Presupuesto General de la Nación, se estima en \$5,3 billones de 2010.¹

DEMANDAS CONTRA LA NACIÓN

Según un estudio elaborado por el doctor Néstor Raúl Correa Henao, publicado en la Revista de la Maestría en Derecho Económico de la Universidad Javeriana, “en el período 1997 a 2003, 3.000 trabajadores estatales obtuvieron 8 millones de dólares en condenas en contra del Estado y 2.000 víctimas en su mayoría del conflicto armado obtuvieron 30 millones de dólares en condenas en contra del Estado, mientras que solo 42 contratistas hoy van a obtener 1.500 millones de dólares en condenas contra el Estado. Ello significa que, aproximadamente, sobre un 100% del total de las condenas y demandantes en el período señalado, de 1.538 millones de dólares pagados o por pagar a 5.042 personas, a los trabajadores (el 59.5% de los demandantes) les corresponde el 0.5% del dinero de las indemnizaciones a las víctimas del conflicto (el 39.6% de los demandantes) les corresponde el 1.9% y a los contratistas (el 0.85 de los demandantes) les corresponde el 97.5%. Si bien estas cifras tienen evidentemente un margen de error, ellas son indicativas del desbalance social de los beneficiarios de las indemnizaciones”. El juicioso análisis de este destacado docente refleja la enorme necesidad de estructurar mecanismos eficientes para la defensa judicial del Estado colombiano. Pero independientemente de las causas el riesgo persiste, y presupuestalmente afecta el balance de las finanzas públicas.

Por su parte, el Contralor General de la República saliente, doctor Julio César Turbay Quintero, manifestó en varias oportunidades que las pretensiones de las demandas contra el Estado alcanzan actualmente a ser tres y media veces el presupuesto de 2010. La suma podría ser superior a los 600 billones de pesos. Especialmente resalta un proceso contra el Ministerio de Agricultura especialmente cuantioso. Es decir, que existe un pasivo contingente enorme que puede afectar seriamente la estabilidad macroeconómica del país.

5. La sostenibilidad fiscal, una herramienta útil

El proyecto de acto legislativo pone de presente un tema cuya discusión no puede seguir posponiéndose. Claro que es sano establecer la sostenibilidad fiscal. No solamente la lógica gerencial, sino el más simple sentido común apuntan en la misma dirección. El mismo principio de homeostasis presupuestal se deriva de esa misma lógica. Pero eso implica que debemos desarrollar el concepto de la progresividad en la construcción del Estado Social de Derecho. Y lo que es más importante, esta construcción progresiva no puede quedarse en letra muerta. Tiene que obedecer necesariamente a

políticas públicas de largo plazo por parte del Ejecutivo, a leyes que atiendan la realidad fiscal del país, y a decisiones judiciales que se enmarquen en las posibilidades reales del fisco. No podemos materializar el Estado Social de Derecho con simples promesas. Tienen que existir planes concretos que permitan vislumbrar el cumplimiento paulatino de los fines esenciales del Estado en el mediano plazo. Pero tampoco podemos renunciar a la existencia misma del Estado por carecer de viabilidad financiera reflejada en la capacidad de restricción y racionalización del ritmo en el cual queremos materializar el bienestar del pueblo.

Por otra parte, hay que hacer absoluta claridad que el primer obligado a garantizar la sostenibilidad fiscal del Estado es el mismo Gobierno. Sea este el momento para decir que el manejo de los recursos públicos, bien sea en el recaudo, en la ejecución o en la vigilancia corresponde en primer término al mismo Gobierno. Es el Gobierno quien desde el inicio debe velar porque existan recursos suficientes a través de un eficiente recaudo tributario, de una política pública de atracción a la inversión extranjera responsable y digna, de una liquidación de regalías de recursos naturales no renovables justa y equitativa, de una estructuración y ejecución seria de los grandes proyectos de infraestructura, de políticas de privatización responsables que generen valor agregado para la economía nacional, entre muchos otros temas.

Introducir el derecho de sostenibilidad fiscal, significa que TODAS las Ramas del Poder Público deben contribuir a la consecución de los fines del Estado Social de Derecho desde donde la Carta Política así se los ordene. Significa que también el Ejecutivo demuestre a través del diseño y ejecución oportuna y eficiente de políticas públicas serias y responsables que la sostenibilidad fiscal del Estado colombiano es una prioridad para todos.

No puede aducirse que para asegurar la sostenibilidad fiscal del Estado, que es por supuesto un derecho de interés general, se van a hacer nugatorios los avances de la Constitución de 1991. Y lo que es más importante aún, no puede el Gobierno pregonar la sostenibilidad fiscal por un lado, mientras que por el otro falla en su intento por detener la corrupción, otorga concesiones para la explotación de recursos naturales no renovables a empresas multinacionales con excesivos beneficios, ofrece el aparato productivo estatal a procesos de privatización mal diseñados, etc. Este tipo de actuaciones también serían violatorias del derecho a la sostenibilidad fiscal de interés general en torno al cual gira el presente debate.

6. ¿Quo Vadis, Colombia?

Tomando estas señas identitarias del concepto de Estado Social de Derecho, no podemos negar el contenido económico que este por principio tiene, fundamentalmente en el sentido de trazar como fin la igualdad material de todos los asociados, más aún en un siglo caracterizado por la tensión cons-

¹ Capítulo V, 5.1.3. Avances y resultados en la asignación de recursos para atender a la población desplazada. – Informe del Gobierno Nacional 1° de julio de 2010.

tante entre las normas y la economía de mercado, pues como bien lo advierte Parejo Alfonso “el valor conferido actualmente al mercado para la satisfacción de las necesidades sociales puede llegar a determinar un profundo trastocamiento de la interpretación del orden constitucional; trastocamiento que debe considerarse ilegítimo cuando traduce o expresa una reducción del sistema democrático-social a la dimensión propia del mercado-consumo (al tomarse la dimensión del cliente-consumidor como la parte más importante y capaz, por ello, de caracterizar al ciudadano)”².

La igualdad material, como criterio interpretador de la profundización del Estado Social de Derecho en una comunidad nacional, es justamente la principal herencia que este concepto deja al mundo del Derecho, en miras a concretar el ideal de justicia que lo sustenta: es por eso que las controversias alrededor de este tratan de establecer los mecanismos económicos y políticos destinados a resolver los conflictos sociales (y de desigualdad) aún presentes en una sociedad como la colombiana. De ahí que, en concepto de la entidad autora del proyecto, un punto de partida en este sentido es la consagración constitucional de la sostenibilidad fiscal como criterio interpretador del bien hacer de la política económica del Estado en función de los sectores vulnerables de la población.

Así, mientras en el mundo del Derecho la igualdad formal encuentra su satisfacción en la expedición de normas jurídicas consagradoras de derechos y garantías, la igualdad formal demanda un dúo decisión-acción que es en gran medida de orden económico.

Cuando la Constitución Política consagra en su artículo 334 que el Estado es el Director General de la Economía y le otorga un poder de intervención en ella, consagra que si bien existe una libertad de empresa, esa misma libertad no es absoluta pues está supeditada al deber estatal de perseguir el bien general, que en clave de Estado Social de Derecho tiene nombre propio: igualdad material. Estamos entonces ante lo que comúnmente se denomina “economía social de mercado”.

La Corte Constitucional ha señalado esclarecedoramente un criterio interpretativo, que en nuestro concepto apunta a resolver la evidente tensión entre derechos ciudadanos y limitación económica estatal, al decir: “Cabe resaltar, pues, que a diferencia del Estado de Derecho que atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en el Estado Social de Derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce

efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado Social de Derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional. (...) De manera más puntual se podría decir, por ejemplo, que la concepción de igualdad material que inspira el Estado Social de Derecho se manifiesta plenamente en el mandato de protección especial a los más débiles, en términos comparativos, en el manejo y el reparto de recursos escasos”³.

“(L)a Constitución hace especial énfasis en la atención de los colombianos que se encuentran en situaciones de miseria o indigencia, cuya carencia de recursos y capacidades productivas los colocan en situaciones de manifiesta marginalidad, debilidad y vulnerabilidad. Por este motivo, los pobres absolutos quedan incluidos dentro del ámbito normativo de los incisos 2° y 3° del artículo 13 de la Carta, lo cual determina la obligación del Estado de implementar políticas de acción afirmativa que propendan la igualdad real y efectiva de este grupo de la población, que se orienten a resolver problemas acuciantes de su mínimo vital”⁴.

“El artículo 1° de la Carta define al Estado colombiano como un Estado Social de Derecho⁵, de lo cual se desprende el deber de especial protección a los grupos más débiles y vulnerables de la población (C. P., artículo 13), así como la consagración de un importante catálogo de derechos económicos, sociales y culturales (C. P., artículos 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 65, 66, 67, 70 y 71). Adicionalmente, la Carta le confiere una incuestionable prioridad al gasto social (C. P., artículo 350) y le adjudica tareas sociales a las autoridades públicas (C. P., artículo 366) entre otras”⁶.

Encontramos, en conclusión, que el planteamiento de dar rango constitucional a la sostenibilidad fiscal, consagrándola como un derecho de todos los ciudadanos, es un mecanismo razonable a la luz de la búsqueda adecuada de la igualdad material en un entorno económico vulnerable como el colombiano, en el que los recursos financieros por sí solos no plantean una solución en un solo paso y absoluta. En consecuencia, debemos con-

² Parejo Alfonso, Luciano, “El Estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la “crisis” de las prestaciones y los servicios sociales”, en *Revista de Administración Pública*, N° 153, septiembre-diciembre de 2000. Pág. 227.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-1064 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-499 de 1995, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ “Al establecer que el Colombiano es un Estado Social de Derecho (C. P., artículo 1°), la Carta hace explícito el poder deshumanizador de la pobreza y hace eco de la tesis según la cual la autonomía humana es solo una ilusión mientras el individuo no haya resuelto sus necesidades materiales más básicas. En este sentido, la Corte ha señalado que “[l]a cláusula del Estado Social de Derecho, tiene el poder jurídico de movilizar a los órganos públicos en el sentido de concretar, en cada momento histórico, un modo de vida público y comunitario que ofrezca a las personas las condiciones materiales adecuadas para gozar de una igual libertad”. (SU-111 de 1997, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-1083 de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

siderar proporcionales las medidas que implicaría incorporar el concepto de sostenibilidad fiscal a la Constitución Política.

Por otra parte, el concepto de progresividad es doctrinariamente entendido frente a los derechos económicos, sociales y culturales, lo que planteado por Robert Alexy en su *Teoría de los Derechos Fundamentales*, implica una noción de categorizar como principios estas normas que plantean ideales que debe perseguir el Estado, y que le dan su razón de ser. Este autor alemán plantea la idea de estos como “mandatos de optimización”, que ordenan que algo debe hacerse en la medida de lo posible, en la medida de los recursos disponibles, en relación con las posibilidades fácticas⁷.

Debe tenerse en cuenta que la gran preocupación frente al principio-concepto de progresividad es que sirva como patente de corso, licencia teórica, o sustento argumentativo para la inmovilidad de los aparatos estatales frente a la concreción de acciones positivas puntuales que rediman a los ciudadanos más débiles de su condición de vulnerabilidad. En este punto vale aclarar que este presupuesto no está contemplado jurídicamente como elemento de la progresividad de los derechos, ni es aceptable como explicación de la inacción estatal.

Como lo plantea la Corte Constitucional en la sentencia T-016 de 2007, al modificar la doctrina y considerar que **TODOS** los derechos son fundamentales, sin importar la caracterización, señaló específicamente:

“El Estado ha de abstenerse de realizar acciones orientadas a desconocer estos derechos (deberes negativos del Estado) y con el fin de lograr la plena realización en la práctica de todos estos derechos –políticos, civiles, sociales, económicos y culturales– es preciso, también, que el Estado adopte un conjunto de medidas y despliegue actividades que implican exigencias de orden prestacional (deberes positivos del Estado).

*Según esta óptica, la implementación práctica de los derechos constitucionales fundamentales siempre dependerá de una mayor o menor erogación presupuestaria, de forma tal, que despojar a los derechos prestacionales –como el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, al acceso al agua potable, entre otros– de su carácter de derechos fundamentales, resultaría no solo confuso sino contradictorio. Al respecto, se dice, debe repararse en que **todos** los derechos constitucionales fundamentales –con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente– poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis, de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la fundamentalidad. Restarles el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, por lo demás,*

con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial que hoy resulta obsoleta así sea explicable desde una perspectiva histórica.

*De acuerdo con la línea de pensamiento expuesta y que acoge la Sala en la presente sentencia, la fundamentalidad de los derechos no depende –ni puede depender– de la manera como estos derechos se hacen efectivos en la práctica. Los derechos **todos** son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución. Estos valores consignados en normas jurídicas con efectos vinculantes marcan las fronteras materiales más allá de las cuales no puede ir la acción estatal sin incurrir en una actuación arbitraria (obligaciones estatales de orden negativo o de abstención). Significan, de modo simultáneo, admitir que en el Estado Social y Democrático de Derecho no todas las personas gozan de las mismas oportunidades ni disponen de los medios –económicos y educativos– indispensables que les permitan elegir con libertad aquello que tienen razones para valorar. De ahí el matiz activo del papel del Estado en la consecución de un mayor grado de libertad, en especial, a favor de aquellas personas ubicadas en una situación de desventaja social, económica y educativa. Por ello, también la necesidad de compensar los profundos desequilibrios en relación con las condiciones de partida mediante una acción estatal eficaz (obligaciones estatales de carácter positivo o de acción).*

Ahora bien, una cosa es la fundamentalidad de los derechos y otra –muy distinta– la aptitud de hacerse efectivos tales derechos en la práctica o las vías que se utilicen para ese fin. En un escenario como el colombiano, caracterizado por la escasez de recursos, en virtud de la aplicación de los principios de equidad, de solidaridad, de subsidiariedad y de eficiencia, le corresponde al Estado y a los particulares que obran en su nombre, diseñar estrategias con el propósito de conferirle primacía a la garantía de efectividad de los derechos de las personas más necesitadas por cuanto ellas y ellos carecen, por lo general, de los medios indispensables para hacer viable la realización de sus propios proyectos de vida en condiciones de dignidad”.

Más aún, existen puntos de cierre que impiden, en principio, el retroceso que el Estado haya materializado en ejercicio de su deber de procurar la igualdad material para todos los ciudadanos.

La teoría de la irreversibilidad de las conquistas sociales, planteada por Konrad Hesse, ha sido recogida por la jurisprudencia constitucional al precisar que “*implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia configuración de libertad del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos*

⁷ Alexy lo señala indicando que son “normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes”.

*en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades deben demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario este paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional”.*⁸

En este sentido, encontramos que la razonabilidad y proporcionalidad que planteamos para la consagración de la sostenibilidad fiscal como mandato constitucional, en procura de asegurar los recursos económicos que materialicen el Estado Social de Derecho, no puede pretermitir el deber constitucional estatal de tomar medidas activas que hagan realidad los mandatos de este rasgo que ya previamente definimos como fórmula definitiva que desde 1991 enmarca a la República.

7. Aportes derivados de la audiencia pública

La audiencia pública convocó a varias entidades del Estado y amplios sectores de la sociedad civil. Se invitó a universidades, centros de pensamiento, ex Magistrados de las Altas Cortes, organizaciones civiles, entre otros, para buscar un amplio debate que permitiera enriquecer el debate.

Durante la audiencia pública el coordinador ponente, honorable Representantes Jaime Buena-hora, comenzó haciendo una introducción al proyecto, planteando las diferentes posiciones ideológicas desde las cuales es posible aproximar el análisis del mismo para después ceder la palabra al auditorio. Varios Representantes participaron de la discusión; la Representante Adriana Franco manifestó que si bien reconocía el valor intrínseco de la iniciativa, le generaba cierta incomodidad la posibilidad que el proyecto pudiera abrir la puerta a un retroceso en los avances del Estado Social de Derecho. Posición que fue compartida por otros. Por otra parte, la intervención del Representante Alfonso Prada fue mucho más allá, pues estimó que la iniciativa podría generar dinámicas adversas a la voluntad de la Carta Política. En ese sentido propuso ampliar la discusión e incluso incluirla en alguna mesa de trabajo legislativo. En ese mismo sentido se manifestaron otros integrantes de la sociedad civil.

Una intervención sobre la cual vale la pena detenerse fue la del economista César Giraldo, de la Universidad Nacional, quien estimó que esta reforma se coordina con la regla fiscal, que busca ajustar el gasto social para pagar deudas futuras en balance primario. Consideró que no es la estabilidad lo que está en discusión, sino quien paga los costos de la misma.

Dice que se acusa al gasto social como responsable del desajuste y que se invoca la progresividad de los derechos sociales para limitarlos. Para el economista Giraldo el Presidente se tiene que sujetar a la estabilidad macro, y hay dictadura fis-

cal. El Banco de la República no puede financiar al Gobierno y el enfrentamiento entre el Gobierno y el poder judicial está precisamente en que la Constitución proclama el derecho y cierra la materialización. La iniciativa pretende resolver el tema del lado de la tecnocracia neoliberal. Señala que el 90% del presupuesto nacional es para la solución militar del conflicto, la deuda pública (pues el poder político perdió la soberanía monetaria y el Gobierno debe recurrir a los mercados privados de capital), el pasivo pensional (pues el activo del Seguro Social se privatizó, pero el Gobierno quedó con el pasivo) y el SGP que sí fue ajustado.

Estima que hay que hablar de negociación del conflicto armado, de restablecer la soberanía monetaria, de volver a un sistema público de pensiones, de revisar las transferencias a los Gobiernos locales. Pero que todo eso se evade. Se habla del recorte del gasto social. Aduce que eso es exactamente lo que está pasando con la autonomía del Banco Central, pone el Gobierno en manos de los mercados privados de capital. Para él, el problema es cómo se reparte el margen monetario y esa es una discusión política. Pide coordinación, hay que hacerla explícita y en el corazón del problema. El déficit con frecuencia no es la causa de las crisis fiscales sino lo consecuencia. Concluye diciendo que se pretende dar una visión tecnocrática y se evade el debate político.

8. Propuesta de la Federación Colombiana de Municipios

La Federación Colombiana de Municipios presentó propuesta modificatoria al Proyecto de Acto Legislativo 016 de 2010 Cámara. A continuación la propuesta modificatoria:

Artículo 1°. El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:

“La Dirección General de la Economía estará a cargo del. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir, en un marco de sostenibilidad fiscal el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal es indispensable para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. Por lo tanto, es un derecho de todos y es deber de todas las Ramas y Órganos del Poder Público colaborar armónicamente, dentro de sus competencias, para

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-671 de 2002. M. P. Eduardo Montealegre Lynnett.

hacerla efectiva. La Ley Orgánica de Presupuesto fijará la regla fiscal que rija las operaciones del Gobierno Nacional Central para garantizar la sostenibilidad fiscal. La regla se aplicará sobre el balance primario, como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y definirá como prioritario el gasto destinado al alcance concreto de los derechos sociales y económicos consagrados en esta Constitución.

El Congreso de la República, al determinar el alcance concreto de los derechos sociales y económicos consagrados en esta Constitución, deberá hacerlo en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad.

Artículo 2°. El primer inciso del artículo 339 de la Constitución Política quedará así:

“Habrà un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades pùblicas del orden nacional. En la parte general se señalaràn los propòsitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acciòn estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política econòmica, social y ambiental que seràn adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones pùblicas contendrà los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pùblica nacional y la especificaciòn de los recursos financieros requeridos para su ejecuciòn, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal y que priorice el gasto destinado al alcance concreto de los derechos sociales y econòmicos consagrados en esta constituciòn”.

Artículo 3°. El primer inciso del artículo 346 de la Constitución Política quedará así:

“El Gobierno formularà anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que serà presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberà elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al plan nacional de desarrollo”. **En el presupuesto de rentas y Ley de Apropriaciones serà prioritario el gasto destinado al alcance concreto de los derechos sociales y econòmicos consagrados en esta Constitución.**

Consideramos valioso el aporte de la Federaciòn, pues ademàs de demostrar su interès por tan relevante discusiòn, expresa de manera clara el temor que se ha manifestado a lo largo de las discusiones. En esa medida, consideramos la propuesta un insumo importante para el pliego de modificaciones que se plantea a continuaciòn. No hemos acogido la propuesta en su totalidad pues consideramos que existen temas que no son, ni deben ser de orden constitucional, y que cuya definiciòn corresponde al orden legal. No obstante la idea central de dar forma al derecho de la sostenibilidad fiscal se ha recogido.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

En concordancia con las anteriores consideraciones, se estima prudente darle forma al derecho a la sostenibilidad fiscal. Esto es, trazar los límites en los cuales puede ser invocado y en todo caso poner de presente su funciòn ùltima. El marco de sostenibilidad fiscal, así como el derecho a la sostenibilidad fiscal, no pueden en ningùn caso oponerse a las principales características definitorias del Estado Social de Derecho en Colombia.

Consideramos importante aclarar en la primera oraciòn del artículo 334, que cuando hablamos de Estado, dicha nociòn comprende tanto el nivel nacional como territorial. Por lo tanto, la propuesta es adicionar al final de dicha oraciòn lo siguiente: **en sus niveles nacional y territorial según corresponda.**

Adicionalmente, el concepto de progresividad que se utiliza en el texto, deberà entenderse en el mismo sentido que lo ha desarrollado la Corte Constitucional. Es decir, que para poder invocar la progresividad como vehìculo para la concreciòn de los derechos sociales y econòmicos, debe existir en efecto un cronograma real, pues de lo contrario estarìamos frente a una mera expectativa de cumplimiento que terminaría por posponer la materializaciòn del Estado Social de Derecho de manera indefinida.

Por las razones planteadas, proponemos se adicione al primer inciso del artículo 334 propuesto la siguiente oraciòn: **Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberà fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva y programática los objetivos del Estado Social de Derecho.**

De igual manera, proponemos adicionar al ùltimo inciso del mismo artículo propuesto la siguiente oraciòn: **En todo caso, el gasto destinado a la concreciòn de los fines del Estado Social de Derecho tendrà carácter prioritario.**

De manera tal que el artículo 334 propuesto quedaría de la siguiente manera:

Artículo 1°. El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:

“La Direcciòn General de la Economía estarà a cargo del Estado **en sus niveles nacional y territorial, según corresponda.** Este intervendrà, por mandato de la ley, en la explotaciòn de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producciòn, distribuciòn, utilizaciòn y consumo de los bienes, y en los servicios pùblicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir, en un marco de sostenibilidad fiscal el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribuciòn equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservaciòn de un ambiente sano. **Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberà fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva y programática los objetivos del Estado Social de Derecho.**

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal es indispensable para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. Por lo tanto, es un derecho de todos y es deber de todas las Ramas y Órganos del Poder Público colaborar armónicamente, dentro de sus competencias, para hacerla efectiva.

El Congreso de la República, al determinar el alcance concreto de los derechos sociales y económicos consagrados en esta Constitución, deberá hacerlo en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad. En todo caso, el gasto destinado a la concreción de los fines del Estado Social de Derecho tendrá carácter prioritario.

Proposición

En atención a las anteriores consideraciones, de manera atenta proponemos a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 016 de 2010 Cámara, “*por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho*”, con el articulado siguiente según las modificaciones planteadas anteriormente:

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 016 DE 2010 CÁMARA

por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:

“La Dirección General de la Economía estará a cargo del Estado **en sus niveles nacional y territorial, según corresponda**. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir, en un marco de sostenibilidad fiscal el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. **Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva y programática los objetivos del Estado Social de Derecho.**

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal es indispensable para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. Por lo tanto, es un derecho de todos y es deber de todas las Ramas y Órganos del Poder Público colaborar armónicamente dentro de sus competencias, para hacerla efectiva.

El Congreso de la República, al determinar el alcance concreto de los derechos sociales y económicos consagrados en esta Constitución, deberá hacerlo en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad. En todo caso, el gasto destinado a la concreción de los fines del Estado Social de Derecho tendrá carácter prioritario.

Artículo 2°. El primer inciso del artículo 339 de la Constitución Política quedará así:

“Habrà un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal”.

Artículo 3°. El primer inciso del artículo 346 de la Constitución Política quedará así:

“El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y Ley de Apropiações, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y Ley de Apropiações deberà elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al plan nacional de desarrollo”.

Artículo 4°. Este Acto Legislativo rige desde su publicación.

De los honorables Congressistas,

*Jaime Buenahora Febres, Adriana Franco
Castaño, Miguel Gómez Martínez,*

*Heriberto Sanabria Astudillo, Germán Varón
Cotrino, Germán Navas Talero,*

Fernando de la Peña Márquez, Hernando Alfonso Prada Gil,

Ponentes.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE -PRIMERA VUELTA- EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 079 DE 2010 CÁMARA

por el cual se modifican los artículos 171 y 176 de la Constitución Política, para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior.

Bogotá, D. C., septiembre 29 de 2010

Doctor

BÉRNER ZAMBRANO ERASO

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

En atención a la designación que me hiciera como ponente para primer debate del **Proyecto de Acto Legislativo 079 de 2010 Cámara**, por el cual se modifican los artículos 171 y 176 de la Constitución Política, para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior, por su digno conducto me permito poner en consideración de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes el siguiente informe de ponencia.

I. Trámite

El presente proyecto de acto legislativo es de iniciativa parlamentaria. Fue radicado por un conjunto de honorables Representantes a la Cámara, el día 3 de septiembre del año 2010, siendo publicado el correspondiente texto y exposición de motivos en la *Gaceta* 600 de 2010.

El texto fue remitido a los ponentes mediante Oficio C.P.C.P. 3.1-198-2010, del 16 de septiembre de 2010, fijándose, de conformidad con lo normado en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 un término de quince (15) días para rendir el informe de ponencia, lo que a continuación procedo a hacer dentro del plazo señalado.

II. Antecedentes, objeto y contenido del proyecto de acto legislativo

Como antecedente histórico encontramos lo expresado en la Asamblea Nacional Constituyente sobre la composición del Congreso de la República y lo relativo a la representatividad como objetivo básico para consolidar un modelo democrático, publicada en la Gaceta Constitucional número 54 páginas 13 y 14, en la cual expresaron que:

“(…) Composición de las Cámaras: Si la morfología del Congreso no requiere cambios significativos, la composición de las Cámaras lo exige a fin de garantizar la representación de aquellos grupos sociales actualmente ausentes del órgano, (…)

(…) La otra deficiencia del sistema de composición del órgano legislativo que debe ser solucionada es la relativa a la representación de los componentes minoritarios de la nacionalidad, (…)”.

Fue así como la Asamblea Nacional Constituyente del año 1991 estableció en el artículo 176 que los miembros de la Cámara de Representantes se elegirían en circunscripciones territoriales, equivalentes a los departamentos y al Distrito Capital de Bogotá, y en una circunscripción especial, que tendría entre sus fines asegurarles a los grupos étnicos, las minorías políticas, y los colombianos residentes en el extranjero, su participación en esa corporación pública. Mediante esta circunscripción especial podrían elegirse hasta cinco (5) Representantes.

En posteriores reformas se estableció la circunscripción internacional mediante la cual se elegiría un Representante a la Cámara por parte de los colombianos residentes en el exterior.

Como podemos observar, siempre ha sido el interés del Constituyente colombiano que todos los colombianos tengan una adecuada representación en el Órgano Legislativo del Poder Público.

Los autores del Proyecto de Reforma Constitucional 079 Cámara, señalan en la exposición de motivos que la iniciativa tiene por objeto:

“ampliar la representación que en el Congreso de la República tiene la Circunscripción Internacional, es decir, el componente poblacional de los colombianos residentes en el exterior. Se trata de elevar el número de parlamentarios que representen a esa población de connacionales que, no obstante su gran significado demográfico, como quiera que son más de cuatro millones, y su inmenso aporte a la economía nacional a través de las remesas, tiene en la actualidad escasas posibilidades de vincularse a los procesos democráticos del país.

(…) se busca que los colombianos residentes en el exterior tengan dos (2) Representantes a la Cámara y un (1) Senador, quienes serían elegidos en virtud de una circunscripción internacional. Se pretende adaptar a las actuales circunstancias los conceptos de circunscripciones electorales plasmados en la Constitución Nacional”.

Se pretende entonces con este proyecto, reiteran los autores de la iniciativa, contribuir a la materialización de los valores y principios constitucionales de la democracia participativa, el pluralismo y la igualdad, porque sólo podrá hablarse de una verdadera democracia, representativa y participativa en Colombia, en la medida en que las diversas fuerzas que conforman la sociedad, incluidos los grupos sociales minoritarios, como son los colombianos residentes en el exterior, participen en la adopción de las decisiones que le conciernen a todos.

Es innegable que el Congreso de la República es la institución que mejor canaliza la voluntad popular, y que su función primordial es la de promover los principios de la representatividad y la legitimidad para fortalecimiento de la democracia.

En este orden de ideas, encontramos la siguiente propuesta:

En el artículo 1° se propone modificar el párrafo tercero del artículo 171 de la Constitución Política, permitiendo que los colombianos residentes en el exterior puedan elegir un senador en circunscripción internacional; precisando que únicamente se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional.

En el artículo 2°, se propone modificar el párrafo quinto del artículo 176 de la Constitución Política, ampliando a dos Representantes a la Cámara, la representatividad de los colombianos residentes en el exterior en la Circunscripción internacional.

Cuadro comparativo de los textos vigente en la Constitución Política, y propuesto en el Proyecto de Acto Legislativo

TEXTO CONSTITUCIONAL	TEXTO PROPUESTO PROYECTO
<p>Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.</p> <p>Habrán un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.</p> <p>Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.</p> <p>La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral.</p> <p>Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.</p> <p>“Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.</p> <p><i>Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.</i></p> <p><i>Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.</i></p> <p><i>La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.</i></p> <p><i>Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes.</i></p> <p><i>Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara.</i></p> <p><i>En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.</i></p>	<p>Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.</p> <p>Habrán un número adicional de dos Senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.</p> <p>Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán elegir un Senador en circunscripción internacional. En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional.</p> <p>La Circunscripción Especial para la elección de Senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral.</p> <p>Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.</p> <p>Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.</p> <p>Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.</p> <p>Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.</p> <p>La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.</p> <p>Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes.</p> <p>Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirán dos Representantes a la Cámara.</p> <p>En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.</p>

TEXTO CONSTITUCIONAL	TEXTO PROPUESTO PROYECTO
<p>Parágrafo 1°. <i>A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.</i></p> <p>Parágrafo 2°. <i>Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondieron a 20 de julio de 2002.</i></p> <p>Parágrafo transitorio. <i>El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 15 de diciembre de 2005, caso contrario, lo hará el Gobierno Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a esa fecha; incluirá entre otros temas: inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y financiación estatal para visitas al exterior por parte del Representante elegido”.</i></p>	<p>Parágrafo 1°. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.</p> <p>Parágrafo 2°. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondían a 20 de julio de 2002.</p> <p>Parágrafo Transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional, donde incluirá entre otros temas: inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y financiación estatal para visitas al exterior por parte de los congresistas elegidos.</p>

III. Justificación

Los autores de la iniciativa señalan entre otras las siguientes razones que amparan su propuesta:

a) El amplio número de connacionales que han establecido su morada en el exterior, cuatro millones y medio de compatriotas, que sin duda alguna constituyen una importante población sujeta de derechos y deberes para con la Nación colombiana.

b) Materializa los conceptos constitucionales de democracia participativa, pluralismo, e igualdad. Conceptos todos ellos estructurantes dentro del constitucionalismo colombiano.

c) Legítima el sistema representativo que debe reflejar en su conformación los distintos segmentos que conforman la sociedad colombiana. Los colombianos residentes en el exterior equivalen al 9% de la población total del país. Los compatriotas residentes en el exterior son parte del pueblo colombiano y, por su importancia demográfica, merecen estar mejor representados.

d) Reconoce que los componentes demográfico, económico y político de la migración muestran la subrepresentación en el órgano legislativo del poder público de los connacionales que residen en el exterior.

e) Consolida a Colombia como una sociedad transnacional, esto es, una sociedad cuyas estructuras ideológicas, económicas, políticas y socioculturales trascienden los límites de su frontera territorial.

En síntesis, se justifica la iniciativa porque se trata, de dar representación a una franja de población muy importante, los colombianos residentes en el exterior, y hacer efectivo el derecho a la igualdad de representación proporcional ante

la Rama Legislativa del Poder Público, permitiendo que estén verdaderamente representados y puedan así participar en las decisiones políticas nacionales.

IV. Consideraciones sobre el proyecto de acto legislativo

a) Comparación con otras legislaciones

Los autores de la iniciativa traen a cita casos muy interesantes de naciones que consagran la representación de sus connacionales residentes en el exterior en sus congresos o asambleas. En esos países se busca fortalecer el vínculo cultural y político de los emigrantes con su nación de origen, facilitándoles no solo la participación política, sino otorgándoles una digna representación congresal.

Vale la pena anotar que en los cuatro casos reseñados se observa una mayor representación que la contemplada constitucionalmente en Colombia, con lo cual se refuerza la tesis de reformar la Carta Política colombiana para generar mayor representatividad a los compatriotas residentes en el exterior.

Italia: Desde el año 2001 se pueden elegir hasta seis senadores y doce (12) diputados miembros de la Cámara baja italiana en representación de los italianos en el exterior.

Francia: Los franceses residentes en el exterior pueden sufragar para escoger a doce (12) Senadores, quienes hacen las veces de sus voceros o representantes en el Senado francés.

Ecuador: Se promulgó una ley orgánica en septiembre de 2002 que posibilita el sufragio de ciudadanos ecuatorianos en el exterior para elegir seis (6) representantes en la Asamblea Nacional.

República Dominicana: La Constitución vigente consagró en su artículo 81 que los ciudadanos dominicanos residentes en el exterior podrán elegir siete (7) diputados que los representen en su Asamblea Nacional o Congreso.

b) Colombia es una República democrática, participativa y pluralista

Lo anterior se deduce de todo el andamiaje de nuestro ordenamiento Constitucional, parecería que señalarlo es en principio un gran pleonasma, pero las definiciones son casi siempre tautológicas; no obstante, la aparente reiteración tiene algún sentido.

Decir democrática entraña reconocer que la soberanía reside en el pueblo (ya no en la Nación), es decir que el pueblo es el detentador de los poderes, es el fundamento de los mismos. Se habla de democracia participativa como una tentativa de mediación entre la democracia directa y la representativa y esa es, en nuestro sentir, la finalidad última de la presente iniciativa.

c) Un Congreso más representativo

Para consolidar el modelo democrático al cual hemos hecho alusión y aspiramos; requerimos que el Congreso exprese la totalidad o la más cercana,

representatividad de la Nación colombiana y permita concretar un sistema multipartidista, multiétnico, y polisectorial, y de esta manera en la elección de sus integrantes, se exprese todo ese amplio abanico de opciones y representaciones que forman la sociedad colombiana.

Un mecanismo concreto para acercarnos a esta realidad es que las circunscripciones especiales sean ampliadas para darle cabida a sujetos colectivos que no han tenido una representación adecuada y proporcional en el Congreso.

El propósito de nuestros constituyentes originarios en el año de 1991 fue que la democracia participativa se constituyera en el eje central sobre el cual sería posible construir la institucionalidad, acabar con la exclusión social y política, y aún con la guerra fratricida.

Fue así como se intentó una integración y cierta complementariedad entre la democracia participativa y la representativa a la cual, con esta iniciativa se le quiere dar alcance.

La consolidación de la democracia se convirtió en una vocación irrenunciable, por lo tanto, transformar una democracia constitucionalmente restringida, por una democracia abierta sustentada en la soberanía popular es una decisión política deseable desde el punto de vista democrático, que merece todo nuestro apoyo.

Por tanto, creemos que existe en el seno del Congreso de la República la consciencia de la necesidad de ampliar estos criterios de representatividad y **por ello proponemos una modificación al texto del articulado propuesto por los autores, en el sentido de no establecer para el Senado de la República una circunscripción especial internacional para los colombianos residentes en el exterior y sí, incrementar a tres el número de Representantes a la Cámara que representen a los colombianos que residen en el exterior.**

Con lo anterior queremos mantener la concepción de la fórmula para la conformación del Senado de la República; el modelo que la Constitución Política vigente ha consagrado es el de la circunscripción nacional y con él se garantiza el derecho que tienen todos los ciudadanos a ser representados haciendo verdadero el enunciado del mandato superior que pretende que todos los ciudadanos, sin distinciones de raza, orientación política o credos religiosos, se hagan partícipes de manera efectiva en la toma de decisiones que afectan los intereses nacionales a través de sus propios representantes. Manteniendo estas diferencias de origen en su elección implica necesariamente mantener y redundar una diferencia de acento en relación con los intereses representados por los miembros del Congreso desde el punto de vista territorial.

No obstante, recordemos que en un Estado democrático y liberal, los parlamentos representan al pueblo. De allí que el tamaño y la forma de elección de los congresistas deben ser adecuados a la realidad nacional. Para el caso colombiano, el

Congreso de la República es bicameral. La denominada cámara alta es el Senado de la República. Hoy tenemos allí 102 senadores, de los cuales 100 se eligen en circunscripción nacional y los 2 restantes en circunscripción especial indígena. La fórmula, introducida por el constituyente de 1991, representa un avance respecto de la Constitución de 1886, que invisibilizaba a los indígenas.

En lo referente a la Cámara de Representantes y específicamente a la circunscripción internacional, esa fórmula se quedó corta, porque las exclusiones relacionadas con la sub-representación de los colombianos residentes en el exterior persisten, y es necesario entrar ahora a combatir las, como lo hace la presente iniciativa.

d) Cifras electorales que justifican la reforma

Los siguientes son los datos electorales del exterior después de tres elecciones:

En el año 2002 los resultados fueron los siguientes: Votos válidos: 39.983, de un potencial de 94.296 ciudadanos habilitados para votar en Consulados y Embajadas, porcentaje de participación del 42.40%. El representante elegido obtuvo 8.777 votos, de los cuales 2.473 fueron emitidos por colombianos residentes en el exterior, y 6.304 en Colombia.

En las elecciones realizadas en el año 2006, se contabilizaron únicamente los votos emitidos en el exterior; los votos válidos llegaron a 37.176, de los cuales el candidato elegido obtuvo 9.319.

En las pasadas elecciones parlamentarias de marzo de 2010, el comportamiento electoral del Exterior fue el siguiente: el total de votos fue de 40.000, lo cual indica una participación del 10% sobre un potencial de 409.000 potenciales electores, debidamente registrados. Los votos válidos fueron apenas 36.696. La lista ganadora, obtuvo 11.442.

Los estudiosos del tema electoral han explicado del por qué de estas cifras, entre otras razones se mencionan la poca cobertura consular colombiana en el mundo, solamente 57 consulados y Embajadas, dejando sin presencia diplomática y por tanto atención a más de 130 países; gran dificultad para los colombianos que residen en el exterior para registrarse en el censo electoral y mucho más para votar, al no contar con plazos mayores o ilimitados para realizar el proceso de inscripción, la participación del electorado internacional se reduce considerablemente. No obstante, es pertinente indicar que desde el año 2002 al 2010 se ha cuadruplicado el número de personas habilitadas para votar.

Por supuesto, hay otras razones, como la ausencia de una suficiente cultura política o el desconocimiento de las posibilidades de decisión y representación; pero la mayor de todas es sentirse con una representación precaria o inexistente frente al resto de colombianos. Si hubiera mayor representación habría más participación y por tanto

mostrarían un mayor interés por abordar los temas trascendentales de la vida política nacional que nos concierne a todos.

Una forma de incentivar la participación y auspiciar el sentido de pertenencia de los colombianos residentes más allá de nuestras fronteras es dándoles la oportunidad de que tengan mayor representatividad en el órgano legislativo del poder público. El hecho de pasar de un (1) Representante a tres (3), mejora su participación y les da una mayor representatividad.

Como lo dicen los autores: “Ad portas de cumplir veinte (20) años de haber sido promulgada la Carta Política, se justifica una revisión a fondo de la representatividad de los Colombianos residentes en el exterior”.

Por las razones expuestas, surge la necesidad de pedir al Congreso de la República, que abra el debate al actual proyecto de reforma constitucional y que su decisión sea el reflejo de una Colombia participativa que ofrece igualdad de condiciones y oportunidades para todos.

V. CONSTITUCIONALIDAD

Se trata de un proyecto de Acto Legislativo, cuya iniciativa corresponde al Congreso de la República, de manera que formalmente este proyecto es conforme con la Constitución.

Ya sobre el fondo, el proyecto plantea una reforma constitucional puntual, no integral, ni cambio de régimen, mediante la modificación de la integración de la Cámara de Representantes, de manera que, también desde este punto de vista, el proyecto tiene sustento.

Con la reforma del artículo 176 de la Constitución Política, se establece con criterio de proporcionalidad que los colombianos residentes en el exterior dispongan de idéntica, igualitaria y democrática representación e incrementen en tres los miembros de la Cámara de Representantes por esa circunscripción especial internacional.

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

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Como corolario de lo expuesto hasta aquí en la ponencia, hemos realizado las siguientes modificaciones al texto del articulado propuesto en la iniciativa en el siguiente sentido: Suprimimos en su totalidad el artículo primero que pretendía modificar el artículo 171 de la Constitución Política, el artículo segundo de la iniciativa, que pasa a ser primero, se modifica el párrafo sexto de la iniciativa, en relación al número de Representantes que pueden elegir los colombianos residentes en el exterior dentro de la circunscripción internacional,

que de dos propuestos por los autores, se proponen tres Representantes a la Cámara, cumpliéndose así, en nuestro sentir, el cometido de la propuesta de reforma constitucional que se somete a estudio del Congreso de la República.

PROPOSICIÓN

En atención a las anteriores consideraciones, de manera atenta proponemos a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 079 de 2010 Cámara**, por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política, para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior; con el siguiente articulado según las modificaciones planteadas así:

NUEVO TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 079 DE 2010 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política, para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 176 de la Constitución quedará así:

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.

Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.

Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se **elegirán tres** Representantes a la Cámara. En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

Parágrafo 1°. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.

Parágrafo 2°. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo,

una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondían a 20 de julio de 2002.

Parágrafo transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional, donde incluirá entre otros temas: inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y financiación estatal para visitas al exterior por parte de los congresistas elegidos.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y modifica, adiciona el parágrafo sexto del artículo 176 de la Constitución Política.

De los honorables Congresistas,

Carlos Edward Osorio,

Representante Ponente.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

Constitución Política de Colombia, Concordancias, referencias históricas e índice analítico. CASTRO Jaime, Segunda Edición, Bogotá 2008, Universidad del Rosario.

Exposición de Motivos Proyecto de Acto Legislativo 079 de 2100 Cámara.

Acto Legislativo 02 de 2005, *Diario Oficial* número 455980.

Acto Legislativo 03 de 2005, *Diario Oficial* número 46136.

Documento Conpes 3603, agosto 24 de 2009, "Fija la política integral migratoria del Gobierno Nacional".

DANE, censo 2005 (estimación poblacional basada en la pregunta 22 del Censo 2005).

Informe Colombia Nos Une, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009.

Universidad Nacional, Centro de Estudios Sociales CES "Lineamientos para la política integral de Migraciones" junio 2008, contrato de consultoría Ministerio de Relaciones Exteriores y Universidad Nacional de Colombia.

Cárdenas, M y C. Mejía (2006) "Migraciones Internacionales en Colombia: ¿Qué sabemos?". Documentos de trabajo N° 30, Fedesarrollo.

Informe del World Bank, 2010.

Páginas web de las Embajadas de Francia, Italia, Ecuador y República Dominicana acreditadas en Colombia.

Página web Registraduría, Datos Electorales, Histórico. http://www.registraduria.gov.co/Informacion/elec_2010_hist.htm

Página de la OIM: www.oim.org.co; en PUBLICACIONES.

<http://www.oim.org.co/Publicaciones/tabid/74/smId/522/ArticleID/350/language/es-CO/Default.aspx>

<http://www.oim.org.co/Publicaciones/tabid/74/smId/522/ArticleID/349/language/es-CO/Default.aspx>

AGUIAR DE LUQUE, Luis. Democracia Directa y Estado Constitucional. Madrid. Revista de Derecho Privado. 1977.

CEPEDA, Manuel José. Introducción a la Constitución de 1991, Hacia un nuevo constitucionalismo, Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución, Bogotá, 1993.

DE LA CALLE, Humberto. Contra todas las Apuestas. Historia Íntima de la Constituyente de 1991. Bogotá. Planeta. 2004.

KRAUSE, Martín, MOLTENI, Margarita, Coordinadores. Democracia Directa. Buenos Aires. Abeledo-Perrot. 1997.

PAYNE, J. Mark, ZOVATTO, Daniel, CARRILLO, Fernando, ALLAMAND, Andrés. La Política Importa. Washington. BID. 2003.

PÉREZ, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano, Quinta Edición, Editorial Temis, Bogotá 1997.

SARABIA, Arturo. Reformas Políticas en Colombia. Del Plebiscito de 1957 al Referendo de 2003. Bogotá. Grupo Editorial Norma. 2003.

TANAKA, Martín. La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo. Lima. Comisión Andina de Juristas. 2002.

CONTENIDO

Gaceta número 723 - Jueves, 30 de septiembre de 2010

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.
PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 39 de 2009 Senado, 306 de 2010 Cámara, por medio de la cual se rinde homenaje a la vida, y obra del maestro de música vallenata Leandro Díaz.....	1
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 309 de 2010 Cámara, 135 de 2009 Senado, acumulado 155 de 2009 Senado, por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia.	4
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo número 016 de 2010 Cámara, por el cual se establece el derecho a la sostenibilidad fiscal para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho.....	10
Informe de ponencia para primer debate -primera vuelta- en la honorable Cámara de Representantes y nuevo Texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 079 de 2010 Cámara, por el cual se modifican los artículos 171 y 176 de la Constitución Política, para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior.....	23