



# 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° 521

Bogotá, D. C., miércoles, 18 de agosto de 2010

EDICIÓN DE 20 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

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 90 DE 2010 SENADO

*por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad de 12 a 14 semanas y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

**Artículo 236. Descanso remunerado en la época del parto.**

1. Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de **catorce (14)** semanas en la época del parto, remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso.

2. Si se tratare de un salario que no sea fijo, como en el caso del trabajo a destajo o por tarea, se toma en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicios, o en todo el tiempo si fuere menor.

3. Para los efectos de la licencia de que trata este artículo, la trabajadora debe presentar al empleador un certificado médico, en el cual debe constar:

- El estado de embarazo de la trabajadora;
- La indicación del día probable del parto, y
- La indicación del día desde el cual debe empezar la licencia, teniendo en cuenta que, por lo menos, ha de iniciarse dos semanas antes del parto.

4. Todas las provisiones y garantías establecidas en el presente capítulo para la madre biológica se hacen extensivas, en los mismos términos y en

cuanto fuere procedente, para la madre adoptante del menor de siete (7) años de edad, asimilando la fecha del parto a la de la entrega oficial del menor que se adopta. La licencia se extiende al padre adoptante sin cónyuge o compañera permanente.

Estos beneficios no excluyen al trabajador del sector público.

**Parágrafo.** La trabajadora que haga uso del descanso remunerado en la época del parto tomará las 14 semanas de licencia remunerada, de la siguiente manera:

a) Licencia de maternidad Preparto. Esta será de dos (2) semanas con anterioridad a la fecha probable del parto debidamente acreditada. La madre que no haga uso de las dos (2) semanas anteriores al parto, no podrá exigirlas con posterioridad al nacimiento, salvo parto prematuro, debidamente acreditado por el médico o entidad de salud que hayan atendido el parto;

b) Licencia de maternidad posparto. Esta licencia tendrá una duración de 12 semanas contadas desde la fecha del parto, sin perjuicio de lo previsto en el literal anterior.

El esposo o compañero permanente tendrá derecho a cuatro (4) días de licencia remunerada de paternidad, en el caso de que solo el padre esté cotizando al sistema general de seguridad social en salud. En el evento en que ambos padres estén cotizando al sistema general de seguridad social en salud, se concederán al padre ocho (8) días hábiles de licencia remunerada de paternidad.

Esta licencia remunerada es incompatible con la licencia de calamidad doméstica y, en caso de

haberse solicitado esta última por el nacimiento del hijo, estos días serán descontados de la licencia remunerada de paternidad.

La licencia remunerada de paternidad opera para los hijos nacidos de la cónyuge o de la compañera.

El único soporte válido para el otorgamiento de licencia remunerada de paternidad es el registro civil de nacimiento, el cual deberá presentarse a la EPS a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la fecha de nacimiento del menor.

La licencia remunerada de paternidad será a cargo de la EPS, para lo cual se requerirá que el padre haya estado cotizando efectivamente durante las cien (100) semanas previas al reconocimiento de la licencia remunerada de paternidad.

Se autoriza al Gobierno Nacional para que en el caso de los niños prematuros y adoptivos se aplique lo establecido en el presente párrafo

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su publicación.

De los honorables Senadores,

*Alexandra Moreno Piraquive,*

Senadora de la República.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de ley tiene por finalidad el desarrollo de dos derechos de la mayor significación en el constitucionalismo colombiano, cuyos contenidos han sido un estímulo grande de las expectativas que los colombianos tienen sobre los derechos de los niños y de las mujeres. En efecto, la Carta Política de 1991 dispuso que los derechos de los niños son fundamentales (artículo 44 de la C.P.) y que deben garantizarse de manera especial los derechos de la mujer (artículo 43 de la C.P.).

La iniciativa que ahora proponemos al honorable Congreso de la República busca el objetivo específico de ampliar el descanso remunerado de las madres y el cuidado de los niños, niñas y adolescentes, durante la época del parto, no solamente con posterioridad a este momento, sino con anterioridad, de manera definida y concreta.

Los elementos de este derecho asistencial, en el marco de las relaciones laborales, son del mayor valor, en tanto consultan el humanismo liberal de proteger a la mujer de manera especial, tal como lo ha sostenido la doctrina y la jurisprudencia nacionales e internacionales.

De igual manera, la protección que se propone resulta para proteger de manera prevalente, e igualmente especial, a los niños, justamente, en su primera etapa, que es en la que se encuentra este

sector de la población en mayor estado de fragilidad.

Es por esto último que la justificación del proyecto resulta evidente, toda vez que si en una etapa de la existencia del ser humano, este necesita de protección ella es necesariamente durante los primeros días y meses de su existencia. De manera que si el constituyente dispuso la protección de los niños, las niñas (artículo 44 Superior), esa protección especial y el cuidado correspondiente deben acentuarse durante el periodo antes señalado.

También consulta el humanismo de nuestros días la protección a la mujer, quien durante la etapa de embarazo, el parto y el posparto cumple en términos de supervivencia, la más maravillosa de las acciones, que se traduce ni más ni menos, que en la conservación y supervivencia de la especie, cuyos costos vitales son altos para la mujer, apartándola de cualquier otra función acordada en la civilización y la cultura, por verse justamente en esa época del parto comprometida en aquella labor esencial, encontrándose impedida para adelantar las labores propias de su trabajo.

Esta ha sido la justificación histórica de la llamada “licencia de maternidad” de que se ocupa la iniciativa que ahora presentamos al honorable Congreso de la República.

En ella se reforma el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, en el sentido de aumentar el periodo de descanso de la mujer, en dos (2) semanas pasando de lo que de tiempo atrás viene, inclusive antes de la expedición de la Constitución de 1991, de doce (12) a catorce (14) semanas, según la propuesta. De esta manera creemos que se evita que el escaso tiempo de recuperación de la salud de la mujer y de los cuidados iniciales del niño, se vea sujeto a esfuerzos, en especial de la madre para aplazar la cesación de las labores hasta prácticamente el día del parto, en muchos casos. Ahora con la propuesta se define que habrá un periodo de catorce (14) días anteriores al parto, más dos (2) días en caso de ser necesario, por retraso del mismo que será obligatorio y remunerado para la mujer, sin perjuicio de que después del parto tenga doce (12) semanas de licencia, propiamente de maternidad.

En el proyecto se divide la época de descanso durante el parto en dos etapas:

1. Una, que se denomina la licencia *preparto*, cuya duración será de dos (2) semanas prorrogables hasta por dos (2) días, según la fórmula legal propuesta, y

2. La licencia *posparto*, que tendrá una duración definida de doce (12) semanas, sin perjuicio de la fórmula de ajuste que se propone en el artículo.

En lo demás consideramos que debe mantenerse el régimen jurídico propio del descanso remunerado con ocasión del parto, especialmente lo previsto en el artículo 207 de la Ley 100 de 1993 y concordantes.

De los honorables Senadores,

*Alexandra Moreno Piraquive,*

Senadora de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 17 del mes de agosto del año 2010 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 90 de 2010 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora de la República, *Alexandra Moreno P.*

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 18 de agosto de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 90 de 2010 Senado**, por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad de 12 a 14 semanas y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 18 de agosto de 2010

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Armando Benedetti Villaneda.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 92 DE 2010 SENADO

*por medio de la cual se establece un Régimen Especial para las Fronteras Nacionales de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. En aplicación del artículo 337 de la Constitución Política de Colombia, el Congreso de la República establece el siguiente régimen especial dirigido a promover el desarrollo regional fronterizo y a fortalecer procesos de integración binacional fronteriza.

Artículo 2°. El objeto de la presente ley es fortalecer la presencia del Estado en las comunidades asentadas en las regiones limítrofes de Colombia, mediante el establecimiento de estrategias especiales que permitan generar procesos de desarrollo y el fortalecimiento de entes territoriales fronterizos, con especial énfasis en los municipios limítrofes, así como favorecer esquemas de integración binacional fronteriza.

Artículo 3°. En aplicación del artículo 337 de la Constitución Política, el Congreso de la República, a través de la presente ley, dispone el marco general para el establecimiento de un régimen especial, dirigido a promover el desarrollo económico y social de las comunidades que habitan en las fronteras nacionales y el fortalecimiento de los procesos de integración binacional fronteriza.

Para la adecuada implementación de la presente norma, el Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación, deberá expedir durante los doce meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, una Política Nacional de Integración y Desarrollo Fronterizo. El Gobierno Nacional queda habilitado y con las facultades necesarias para establecer las estrategias especiales que considere, para cumplir el objeto señalado en los artículos 1° y 2° de la presente ley.

### CAPÍTULO I

#### Ámbito de aplicación

Artículo 4°. La presente ley otorga especial énfasis a la intervención económica y social por parte de las entidades del Gobierno Nacional, dirigida prioritariamente a fortalecer el proceso de desarrollo de los entes territoriales limítrofes, es decir a

aquellos que formando parte de un departamento de frontera tienen límite geográfico directo con un país vecino.

Subsidiariamente, se mantienen los entes territoriales definidos antes de la expedición de la presente norma, según reglamentación de la Ley 191 de 1995, en las categorías de Zona de Frontera y Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo.

Parágrafo. En las áreas de los departamentos fronterizos ubicados en la Orinoquia y Amazonia, definidas territorialmente con figuras diferentes a la de municipios, el presente régimen se aplicará a los centros poblados limítrofes que administrativamente dependan de las respectivas gobernaciones.

Artículo 5°. Las Zonas de Integración Fronteriza son aquellas áreas de los Departamentos Fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones que conengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.

Artículo 6°. El Gobierno Nacional certificará qué entes territoriales son limítrofes con un país vecino. Las Zonas de Integración Fronteriza se definirán por convenio con los países vecinos.

## CAPÍTULO II

### Disposiciones generales

Artículo 6°. Las entidades del orden nacional incluirán en su respectivo informe anual al Congreso de la República, un capítulo específico en el que se reportarán sus ejecutorias en los Departamentos de Frontera, con especial énfasis en los Municipios Limítrofes, indicando las nuevas regulaciones especiales que se hubieren establecido y que estén dirigidas a fomentar el desarrollo fronterizo, montos invertidos durante la respectiva vigencia, áreas geográficas beneficiadas y los indicadores de impacto que permitan establecer la población beneficiada, con el fin de llevar un adecuado seguimiento a la ejecución y logros de la presente ley.

Artículo 7°. Las entidades del orden nacional, que forman parte de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo, dispondrán la implementación de estrategias específicas de desarrollo dirigidas a las comunidades asentadas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, priorizando los Municipios Limítrofes, para lo cual deberán encargar a una dependencia que de manera particular atienda, haga seguimiento y proponga planes, programas y proyectos sectoriales relacionados con las comunidades asentadas en estos municipios y que coordine, en lo de su competencia,

la ejecución de la Política Nacional de Integración y Desarrollo Fronterizo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3° de la presente ley.

Artículo 8°. Por medio de la presente norma se institucionaliza el Plan Fronteras, para cuyo fortalecimiento, las entidades de orden nacional y los Departamentos de Frontera y Municipios Limítrofes, objeto de su atención, dispondrán la asignación de los recursos necesarios en sus correspondientes planes anuales de inversión sectorial, que permitan la mejor atención a las necesidades de las comunidades visitadas en el marco de esta estrategia.

El Ministerio de Relaciones Exteriores coordinará, con la ayuda solidaria de todas las entidades del orden nacional y territorial, la implementación del Plan Fronteras.

Artículo 9°. El Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, implementará un sistema de información para la caracterización de las regiones de frontera que permita la elaboración de políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a las fronteras.

## CAPÍTULO III

### Régimen de desarrollo económico, financiero y comercial

Artículo 10. El Ministerio de Agricultura reglamentará dentro de los tres meses siguientes a la expedición de la presente ley, el establecimiento de condiciones especiales para el acceso y un monto de recursos específico, dirigido a apoyar proyectos en Municipios Limítrofes, en los programas de Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural, Incentivo para la Capitalización Rural y Certificado de Incentivo Forestal, fijando un techo mayor al normalmente establecido para estos subsidios e incentivos.

Artículo 11. Las entidades financieras o de fomento, de naturaleza pública, del orden nacional o departamental, y el Fondo Nacional de Garantías, establecerán programas especiales de apoyo a la pequeña y mediana empresa y a las microempresas establecidas o que deseen establecerse en municipios limítrofes, y cuando se promuevan encadenamientos productivos a través del establecimiento de empresas binacionales, mediante los cuales apoyarán los requerimientos de capital de trabajo, financiación de bienes de capital y establecimiento de políticas de crédito adecuadas a este tipo de empresas, condicionados a que la operación de las mismas no lesione el medio ambiente, especialmente cuando se trate de empresas en frontera, ubicadas en la Amazonia y Orinoquia.

Artículo 12. En aplicación del artículo 337 de la Constitución Política y a efectos de garantizar el adecuado abastecimiento de bienes de consumo, el Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y la DIAN, establecerá para los Municipios Limítrofes regímenes excepcionales en materia tributaria y arancelaria. Para ello, realizarán los análisis necesarios para adecuar medidas que vayan en consonancia con las características propias de cada departamento de frontera.

Artículo 13. Estarán exentas del impuesto de renta y complementarios las nuevas empresas que se instalen efectivamente en los Municipios Limítrofes, cuyo índice de Necesidades Básicas Insatisfechas sea superior al 40%.

Parágrafo 1°. El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Relaciones Exteriores, determinarán los municipios limítrofes para los que será efectiva esta disposición. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística certificará el porcentaje de NBI para cada caso.

Parágrafo 2°. No se incluyen en este beneficio las empresas relacionadas con la exploración o explotación de combustibles fósiles.

Parágrafo 3°. No estará incluida la reubicación empresarial.

Parágrafo 4°. Adiciónase el parágrafo 1° del artículo 23 de la Ley 191 de 1995 de la siguiente manera:

Para los efectos establecidos en esta ley, se entiende por instalación de nueva empresa aquella que se constituya dentro de los dos (2) años posteriores a la promulgación de la presente ley, para lo cual el empresario deberá manifestar ante la Administración de Impuestos respectiva la intención de establecerse en el municipio limítrofe respectivo, indicando el capital, el lugar de ubicación y demás requisitos que, mediante reglamento, establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. No se entenderán como empresas nuevas aquellas que ya se encuentren constituidas y sean objeto de reforma estatutaria para cambio de nombre, propietarios o fusión con otras empresas.

Para los efectos establecidos en la presente ley, se entiende por ampliaciones significativas en empresas establecidas, aquellas que se inicien dentro de los dos (2) años posteriores a la promulgación de la presente ley y que constituyan un proyecto de ampliación que signifique un aumento en su capacidad productiva de por lo menos un cincuenta (50%) de lo que actualmente produce, el cual deberá ser aprobado, para el efecto de gozar de las exenciones contempladas en esta ley, por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, previo el cumplimiento de los requisitos que por reglamento ella establezca.

Artículo 14. El Ministerio de Comercio Exterior diseñará una estrategia de promoción e implementación de zonas francas fronterizas, que partan de las vocaciones productivas de los departamentos de frontera.

Artículo 15. Los regímenes aduaneros especiales creados mediante ley para favorecer algunas zonas de frontera tendrán carácter de estratégicos y prioritarios para el desarrollo regional y frente a ellos el legislador y el Ejecutivo velarán por su fortalecimiento.

Artículo 16. Se establece en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) a cargo del Departamento Nacional de Planeación dos nuevas categorías de proyectos: proyecto de desarrollo fronterizo y proyecto de integración binacional. Las entidades nacionales, en la programación anual de sus recursos de inversión deberán inscribir en dicho banco, para la siguiente vigencia, al menos un proyecto de cada categoría de las señaladas en el presente artículo.

Parágrafo. En atención a su autonomía en la materia, el Gobierno Nacional dará la mayor prioridad en la asignación de recursos a estos proyectos en la elaboración del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 17. El recaudo generado por la expedición de la Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo, establecida en el artículo 49 de la Ley 191 de 1995 deberá destinarse a financiar proyectos de iniciativa de los gobiernos departamentales en apoyo a prioridades que se identifiquen en el marco del Plan Fronteras, señalado en el artículo 16 de la presente ley.

#### CAPÍTULO IV

##### Régimen social

Artículo 18. El Instituto Nacional de Vías, Inviás, o quien haga sus veces, garantizará dentro de su presupuesto anual, recursos para la realización de estudios de factibilidad y para la ejecución de obras de infraestructura vial, en las que primarán criterios de ejercicio de soberanía y beneficio social, frente a la rentabilidad económica de dichos proyectos, garantizando la conectividad de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

Parágrafo. Lo contenido en el presente artículo se aplicará para el desarrollo de infraestructura para la conectividad vial, fluvial y/o marítima, de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

Artículo 19. La Aeronáutica Civil de Colombia, o quien haga sus veces, garantizará dentro de su presupuesto anual, recursos para la realización de estudios de factibilidad y ejecución de obras de infraestructura aeroportuaria, para garantizar la conectividad aérea de las Unidades Especiales de

Desarrollo Fronterizo, en el ámbito de sus competencias, primando criterios de ejercicio de soberanía y beneficio social, frente a la rentabilidad económica de dichos proyectos.

Artículo 20. El Ministerio de Minas y Energía, a través del IPSE y demás entidades que considere competentes, establecerá condiciones especiales para el acceso de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, a los beneficios contemplados en los programas FAER y FAZNI, para la interconexión y desarrollo de soluciones alternativas de generación y distribución de energía eléctrica.

Artículo 21. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones, garantizará el acceso de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TIC, para lo cual diseñará e implementará un Plan Integral Estratégico Fronterizo, que incluya componentes de radio, televisión, Internet y telefonía y los demás que llegaren a desarrollarse en este campo.

Artículo 22. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio del Transporte, el Instituto Nacional de Vías y el Ministerio de Relaciones Exteriores deberán poner en consideración del Conpes, en un plazo no mayor a ocho (8) meses un documento de política sobre infraestructura para las fronteras, en el que se incluya la infraestructura vial, aeroportuaria y portuaria que requiere el país, en sus regiones fronterizas para efectos de soberanía. En la formulación de dicho documento primarán los criterios de ejercicio de soberanía, autonomía, no dependencia y complementación, en aquellos casos en que sea posible la implementación de proyectos de carácter binacional.

Artículo 23. El desarrollo fronterizo y la integración serán una prioridad en la gestión de recursos de cooperación internacional y para tal fin la Alta Consejería para la Acción Social y la Cooperación Internacional deberá diseñar e implementar una estrategia especial de identificación de fuentes y gestión de recursos con destino a la materialización de proyectos de desarrollo de alto impacto social en frontera o de proyectos de carácter binacional que fortalezcan la integración con los países vecinos y que sean priorizados en las Comisiones Binacionales de Vecindad e Integración.

## TÍTULO I

### ASUNTOS ÉTNICOS FRONTERIZOS

Artículo 24. El Ministerio del Interior y de Justicia, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, promoverán el establecimiento de mesas binacionales indígenas, que permitan consolidar acuerdos para la adecuada atención de los grupos étnicos que comparten territorio con

países vecinos. De manera especial, promoverán la concertación de planes de vida binacionales entre grupos indígenas que tengan esta característica.

El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley, deberá reglamentar los mecanismos para el fomento de las actividades económicas tradicionales de subsistencia, de las comunidades étnicas asentadas en los departamentos de frontera, incluyendo el desarrollo de su producción artesanal, su seguridad alimentaria y demás actividades relacionadas con el uso tradicional de los recursos naturales y la biodiversidad. El Gobierno Nacional promoverá acuerdos con los países vecinos respectivos, para la regulación de los recursos naturales y cuencas compartidas.

Artículo 25. El Ministerio del Interior y de Justicia, en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, liderará la concertación con los países vecinos, para el establecimiento de esquemas que faciliten la libre movilidad y tránsito de los grupos étnicos asentados en los municipios limítrofes, y que dentro de sus usos y costumbres, presenten territorialidad compartida con dichos países.

## TÍTULO II

### ASUNTOS EDUCATIVOS Y CULTURALES

Artículo 26. El Ministerio de Educación Nacional establecerá en las UEDF, programas de educación ambiental dirigidos a articular los programas académicos con la problemática ambiental de las comunidades.

El Ministerio de Relaciones Exteriores apoyará las gestiones que se realicen con los países vecinos para que dichos programas cuenten con un componente binacional.

Artículo 27. El Ministerio de Educación Nacional promoverá acuerdos o convenios entre las Instituciones de Educación Superior de los Municipios Limítrofes, y las universidades públicas y privadas del país, para la concesión de becas a los mejores estudiantes de estos municipios.

Artículo 28. El Ministerio de Cultura, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, conjuntamente con los Departamentos de Frontera y Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, y representantes de la sociedad civil, diseñará y concertará con cada país vecino, un Plan Cultural Estratégico de Integración Binacional, que incluya proyectos de casas de la cultura, bibliotecas binacionales y demás espacios públicos para la integración comunitaria.

Artículo 29. La Universidad Nacional de Colombia, en el marco de su autonomía, establecerá la ampliación de sus programas de formación a través de la modalidad presencial o semipresen-

cial, a la mayor cantidad de departamentos fronterizos que sea posible.

### TÍTULO III

#### ASUNTOS DE SALUD

Artículo 30. Adiciónase el artículo 7° de la Ley 191/95, de la siguiente manera:

En estricto cumplimiento de las competencias que le han sido asignadas y bajo la asesoría del Ministerio de la Protección Social, los Gobernadores de los departamentos fronterizos y los alcaldes de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, Programas de Integración y Cooperación en materia de Salud, a fin de facilitar que las instituciones de prestación de servicios de salud pública puedan celebrar acuerdos con las instituciones de salud del país vecino que cumplan con los requisitos de ley del respectivo país para la compra y venta recíproca de servicios de salud y para la adecuada atención de sus nacionales, en aquellos eventos en que las distancias geográficas y la capacidad resolutive de los servicios requeridos sea más favorable para los usuarios, de igual manera para establecer acciones conjuntas para la promoción, prevención, vigilancia, control e investigación en riesgos y enfermedades de interés en salud pública.

Parágrafo 1°. En los mismos términos, el Ministerio de la Protección Social promoverá y facilitará la elaboración de acuerdos entre las entidades de aseguramiento creadas por la Ley 100 de 1993 y sus entidades homólogas en los países vecinos dirigidos a establecer esquemas para la adecuada atención de sus afiliados en aquellos eventos en que las distancias geográficas y la capacidad resolutive de los servicios requeridos sea más favorable para sus afiliados.

Artículo 31. El Ministerio de la Protección Social garantizará la implementación de programas de telemedicina en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

Artículo 32. El Ministerio de Comunicaciones garantizará la conectividad de los centros de atención en salud de dichas Unidades, para la efectiva implementación de los programas de telemedicina de los que trata el artículo anterior.

Artículo 33. El Gobierno Nacional priorizará la ampliación de coberturas de señal de los canales públicos de televisión a todos los departamentos fronterizos. Para el adecuado cumplimiento de esta labor, el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades del sector, deberán establecer un plan de expansión de coberturas que se deberá materializar dentro de los dos (2) años siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 34. El Ministerio de Comunicaciones priorizará en sus programas anuales de inversión la apertura de convocatorias necesarias para atender, con carácter especial, a las zonas fronterizas en los siguientes programas: Computadores para Educar, Compartel y Emisoras Comunitarias. Las respectivas convocatorias o los programas correspondientes deberán ser presentados en la vigencia inmediatamente siguiente a la expedición de la presente norma.

Artículo 35. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Senadores de la República,

*Jorge Ballesteros Bérnier, Carlos Emiro Barriga.*

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Senadores y Representantes a la Cámara:

De manera respetuosa nos permitimos presentar a consideración del honorable Congreso de la República y del país, el proyecto de ley, “por medio de la cual se establece un Régimen Especial para las Fronteras Nacionales de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política”.

En nuestra calidad de Senadores de la República, oriundos de Departamentos fronterizos (La Guajira y Norte de Santander), conocemos las condiciones de marginamiento, atraso y rezago que reportan los departamentos y municipios ubicados en las fronteras patrias y que se evidencia claramente al comparar cualquier indicador de carácter social entre los departamentos de frontera y los promedios nacionales, donde tanto en cobertura, como en calidad en la prestación de servicios públicos, en inversión dedicada a infraestructura, en cobertura de acueducto, alcantarillado, vivienda de interés social, entre muchos otros sectores, es claramente discriminatoria.

En un país centralista como lo ha sido históricamente Colombia, las regiones de frontera han debido vivir de las migajas que caen de la mesa en que el centro opulento reparte el presupuesto nacional y que ha sumido a las fronteras en el absoluto marginamiento. De manera hábil, las instancias de planeación de la Nación se han inventado fórmulas amañadas que restringen la inversión en los departamentos periféricos basados en criterios poco técnicos y con débil sustentación como el volumen de población por territorio, que impiden el acceso a recursos del presupuesto nacional.

En atención a estas evidentes debilidades, hemos creído necesario avanzar en la presentación de un Proyecto de ley, que muy seguramente no incluirá temas que pueden ser relevantes para el

desarrollo regional, precisamente porque son de iniciativa del Gobierno Nacional y por ello en el proceso de trámite de esta norma se deberá buscar el mejor ánimo y apertura del Ejecutivo para lograr como resultado una norma lo suficientemente generosa para las fronteras.

### DIAGNÓSTICO

Las fronteras de Colombia son regiones de importancia estratégica para la salvaguardia de la soberanía e integridad territorial del país, sin embargo no han sido consideradas como tales, y por el contrario se evidencian menores niveles de desarrollo comparativamente con el resto del territorio nacional.

Son zonas deprimidas social y económicamente, constituyendo focos potenciales de conflicto, dadas las precarias condiciones de vida de sus habitantes, la presencia de grupos al margen de la ley, el desarrollo de actividades ilícitas, y su condición de aislamiento generalizado.

No obstante, representan también la puerta de entrada al país, ostentando una enorme importancia en términos de competitividad nacional, frente a los mercados de los países vecinos, razón por la cual, en el contexto actual de globalización y creciente interconexión, la atención gubernamental debe dirigirse hacia estas regiones.

El tema fronterizo ha sido objeto de diversas normas, entre ellas, la Constitución Política de 1991; sin embargo, los indicadores sociales y económicos muestran que la aplicación de tales instrumentos no ha sido suficiente o eficaz, ni ha conducido al crecimiento de estas regiones.

En efecto, la ineficacia de la actual ley de fronteras (Ley 191 de 1995), ha sido ampliamente debatida, al punto que es posible afirmar que hay un consenso sobre la necesidad de promover una reforma sustancial, que incluya un tratamiento integral del tema fronterizo desde la óptica del desarrollo y de la soberanía social, más que de la seguridad y del concepto rígido de soberanía estatal. Igualmente, que tenga en cuenta la heterogeneidad existente entre las mismas zonas fronterizas y entre estas y el resto del territorio nacional.

Los departamentos de frontera albergan cerca del 13,3% de los colombianos (a un 70% de las diferentes etnias), su población rural representa el 22% de la del país y son las regiones con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas (cerca de la mitad de la población, en promedio), en donde parecen no tener efecto las políticas del gobierno.

Mientras que para el 2005 tan solo un 27% de la población nacional presentaba NBI, en los departamentos fronterizos, el rango está entre 30%

(Norte de Santander) y 79% (Chocó). A nivel rural, el departamento de La Guajira, presenta el mayor NBI con 91,9%<sup>1</sup>.

Frente al acceso a servicios básicos domiciliarios (acueducto y alcantarillado), las entidades territoriales fronterizas son las que presentan menores tasas de cobertura; en 2003, más de la mitad de la población del Chocó y del Vaupés no contaba con acueducto en las cabeceras municipales; en cuanto a alcantarillado un caso dramático es el del Vichada con una cobertura de tan solo el 2.47% en dicho servicio (MAVDT).

Así mismo, la situación de salud en estas zonas es crítica, pues un gran margen de la población no tiene acceso a este servicio o es prestado por las autoridades de los países vecinos.

Lo anterior se refleja de manera evidente en las cifras de mortalidad infantil y materna; de acuerdo con el Ministerio de la Protección Social, para el 2005 la tasa de mortalidad infantil en los departamentos fronterizos (sin incluir Boyacá) fue de 21,6 (por 1.000 nacidos vivos), superior en 6 puntos a la tasa nacional; en mortalidad materna las cifras son más elocuentes: mientras que en el país por cada 100.000 nacidos vivos mueren 73 mujeres, en las fronteras mueren en promedio 139, es decir 66 más. La situación más apremiante se da en Guainía y Chocó, con tasas de 386 y 250 respectivamente, siendo menos crítica en Cesar y Arauca con tasas de 39,2 y 59, inferiores a la nacional<sup>2</sup>.

En educación, según cifras del DANE (2005), 846.204 habitantes de frontera no sabían leer ni escribir, es decir el 18.5% de la población fronteriza (en promedio), lo cual supera el nivel nacional (11,6%) en 7 puntos porcentuales. Los departamentos con mayor cantidad de iletrados son La Guajira (en donde más de la mitad de la población rural es analfabeta (61,4%)), Chocó y Vichada<sup>3</sup>.

Las cifras de cobertura en educación básica (2007) muestran el rezago de estas regiones frente al resto del territorio nacional. Mientras que el déficit nacional de cobertura es del 14%, en las fronteras es en promedio del 21%. Porcentualmente, la situación más grave se presenta en Amazonas, Vaupés, Guainía y Vichada; en términos absolutos Nariño es el departamento con un mayor número

1 Cálculos propios, con base en cifras del Censo General 2005, DANE, "Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según departamento y nacional".

2 Cálculos propios, con base en cifras del Ministerio de la Protección Social, Indicadores 2007 [En línea] Disponible en: <http://www.minproteccionsocial.gov.co/VBeContent/NewsDetail.asp?ID=15895&IDCompany=3>

3 DANE, Censo General 2005. "Población censada de 5 años y más, por alfabetismo y sexo, según departamentos, áreas y grandes grupos de edad".



de niños, niñas y adolescentes por fuera del sector educativo (cerca de 100.000)<sup>4</sup>.

El Índice de Desarrollo Humano, IDH, desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entendido como las opciones que tienen los habitantes de un país para mejorar su vida<sup>5</sup>, muestra la situación precaria en términos sociales y económicos que se evidencia en las zonas de frontera. Mientras que el índice nacional es del 0.76%, en promedio, en los departamentos fronterizos es 0.4% menor, (0.72%)<sup>6</sup>.

Con respecto al desarrollo económico, el aporte de los departamentos de frontera al PIB nacional (2006) apenas alcanza \$31.2 billones, es decir 8.2% del PIB nacional (\$377.9 billones), teniendo en cuenta que estos son una tercera parte de los departamentos del país. Los departamentos que más contribuyeron al PIB nacional fueron Cesar (1.86%), Nariño (1.78%), Norte de Santander (1.56%) y La Guajira (1.2%); de los doce departamentos fronterizos (sin Boyacá), estos cuatro representan el 78% del PIB de fronteras<sup>7</sup>.

El deficiente desarrollo industrial en estas regiones, se hace evidente al analizar la evolución del Índice de Densidad Industrial (N° de establecimientos industriales por km<sup>2</sup>)<sup>8</sup> en los departamentos de frontera. Las inmensas carencias en infraestructura hacen parte de las causas estructurales del atraso de las regiones fronterizas en conjunto.

Es necesaria la articulación de esfuerzos desde el sector público y privado, que permitan a las fronteras superar la dependencia frente a los sectores primarios de la economía y desarrollar actividades con mayor valor agregado, que contribuyan a superar la inmensa brecha socioeconómica existente entre las fronteras y el resto del territorio nacional.

## SOPORTE LEGAL

### 1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

La década de los ochenta fue especialmente traumática para las zonas fronterizas y en particular para los principales núcleos urbanos de estas (Cúcuta, Ipiales, Maicao), caracterizados por un

importante movimiento comercial que se fortalecería a partir del incremento en el poder adquisitivo en los países vecinos, con el boom petrolero presentado durante los setenta en Venezuela y Ecuador, que posteriormente se transformaría en crisis, sobre todo con la depresión económica venezolana a partir de 1983, seguida luego por Ecuador.

La situación vivida en las fronteras durante la primera mitad de la década de los ochenta y que, bajo el esquema de economía “pendular” en que viven estas zonas, se replica cíclicamente a favor de uno u otro lado de la frontera según las condiciones internas de las economías nacionales.

Tratando de dar respuestas y alternativas al marginamiento y difícil situación por la que atravesaban las zonas fronterizas, se decide realizar, en la década de los 80, una labor de gobierno que comienza con la expedición de propuestas normativas.

En palabras del entonces Presidente de la República, Belisario Betancur: “Colombia comienza en las fronteras. Por consiguiente, como allí comienza la Patria, es allí donde vamos a poner más el acento, en donde con más tenacidad vamos a trabajar, porque es donde más nos necesitan, donde más se requiere la presencia afirmativa, constructiva y creadora del Estado”<sup>9</sup>.

Es así como, en Colombia el primer ejercicio que apuntó hacia la implementación de una legislación especial dirigida a las zonas de frontera se dio con la Ley 10 de 1983, “*por la cual se prevé al Gobierno de instrumentos para el manejo de la política de fronteras*”, en el Gobierno Betancur.

Esta norma otorga facultades extraordinarias al Primer Mandatario para:

1. “Definir para efectos territoriales, administrativos y de planificación y desarrollo económico y social, lo que debe entenderse por zonas fronterizas”.

2. “Crear en las zonas fronterizas que considere necesario, Corporaciones Autónomas de Desarrollo Regional, fijar sus respectivas jurisdicciones territoriales y funciones; proveerlas de ingresos ordinarios permanentes a través del establecimiento gradual o progresivo de sobretasas hasta del 2 por mil al impuesto predial aplicable a los bienes inmuebles ubicados dentro de sus propias jurisdicciones...”.

3. “Dictar el régimen especial de estímulos e incentivos del orden fiscal, tributario, de fomento crediticio, así como de comercialización y producción que contribuya al desarrollo y progreso de las zonas fronterizas del país”.

4 Cálculos propios, con base en información cifras del DANE, “Proyecciones de Población Municipal por Edades Simples y Sexo 0 a 24 años”; “Número de alumnos matriculados en preescolar, primaria y secundaria y media, por sexo y sector (información de recolección sin ajuste por cobertura - año 2007”.

5 Ver, PNUD (2003). “El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia - 2003”, p. 13.

6 Cálculos propios, con base en cifras del PNUD (2003). “El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia - 2003”, p. 476.

7 Cálculos propios, con base en información estadística del DANE, 2006.

8 Ver, DANE. “Colombia. Índice de Densidad Industrial por departamentos (IDI) 2000-2005”.

9 “Fronteras Colombianas”, Presidencia de la República, 1984.

4. “Ampliar la amnistía patrimonial... para inversiones en las zonas de frontera”.

5. “...Crear una Secretaría adscrita a la Presidencia, la cual se encargará de establecer el marco rector de la política social, económica, agropecuaria e industrial en zonas de frontera internacional, de coordinar la ejecución de los programas de desarrollo que adelante el Gobierno... y de promover convenios con los países limítrofes...”.

6. Adicionalmente a los anteriores crea una “Comisión Asesora del Gobierno”, para el tema.

La Ley 10 de 1983 se complementó con la expedición del Decreto 3448 del mismo año, conocido como el “Estatuto de Fronteras” el cual que desarrolla las facultades presidenciales en los temas anteriormente mencionados. Adicionalmente este Decreto ordena la realización prioritaria de financiación de estudios y planes de desarrollo y preinversión; adscribe una cifra no inferior al 10% del presupuesto básico de inversión en cada vigencia de todos los Ministerios; fija prioridad en el crédito y financiamiento externo e interno para la dotación de servicios públicos en fronteras; crea condiciones especiales para el crédito de fomento en actividades económicas de las regiones fronterizas; fomenta la investigación minera, el turismo; apoya el sector agropecuario, ordena capacitación y crédito para microempresarios y crea estímulos arancelarios para la industria nacional y extranjera.

En el mismo año, 1983, se aprueba por parte del Conpes lo que se llamaría el “Plan General de Desarrollo Fronterizo” o “Plan Fronteras”, que englobaba el querer de dicho gobierno frente a la generación de estímulos e incentivos que promovieran el desarrollo socio económico de estas zonas. Este es un documento rico en análisis sobre la realidad y sobre lo que podría ser el ideal de acciones por parte del gobierno. Complementariamente, se expiden diversos decretos y resoluciones en diferentes sectores desarrollando tanto la ley, el Estatuto fronterizo y el Plan Fronteras.

Esta norma se constituye en un valioso antecedente frente a la necesidad de buscar condiciones de desarrollo equitativos para todas las regiones del país y de reconocer las características particulares que tiene cada una de las mismas. Entre los mejores resultados que arrojó la Ley 10 de 1983 fue la conformación de las Corporaciones Autónomas de Desarrollo Regional, con funciones puntuales en razón de su condición fronteriza y de la necesidad de integración con los países vecinos, al igual que el marcado interés académico y gubernamental en estudiar las especificidades de las fronteras, tanto en su relación con el resto del país como con cada una de las naciones vecinas.

## 2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

A partir del interés de un grupo de Norte Santandereanos, encabezados por el entonces Gobernador Antonio José Lizarazo<sup>10</sup>, se presentan ante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, dos propuestas que posteriormente se convertirían en los artículos 289 y 337.

Estos dos artículos se constituyen en el principal requerimiento que desde la Carta Magna se hace para comenzar a definir estrategias que reconozcan la heterogeneidad de estas regiones y a su vez que mire con criterio de “especialidad” las acciones que el Estado deba emprender en estos territorios.

“Artículo 337. *La ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo*”. (Constitución Política).

Como se aprecia, el Constituyente reconoce de manera contundente que las zonas fronterizas son espacios a los que hay que dar particular atención mediante la adopción de leyes que generen condiciones especiales para promoverlas. Este artículo además consagra de manera evidente el estado de marginamiento y falta de inversión en estas regiones, que hace necesaria la aplicación de “normas especiales” que cambien esta condición<sup>11</sup>.

Por otra parte, el artículo 289 de la Constitución establece:

“**Artículo 289.** *Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente*”.

El anterior artículo constitucional enmarca el espíritu de descentralización en el manejo de los temas fronterizos, permitiendo que los entes territoriales tomen parte activa en el impulso de mecanismos de cooperación que generen integración y desarrollo binacional. Este es un componente básico de la política fronteriza, consistente en la coordinación de acciones entre el nivel central y el nivel local, para que este último sea un actor activo en el proceso y para que tenga responsabilidades y acciones propositivas.

Desde el punto de vista constitucional, lo primero que se debe tener en cuenta es que la Ley

<sup>10</sup> Enrique Vargas Ramírez, en “Régimen Jurídico de las Zonas de Frontera”, Cúcuta 1997.

<sup>11</sup> *Ibidem* 3.

191 de 1995 no agota las posibilidades reguladoras del tema fronterizo expresadas en los artículos 289 y 337 de la Constitución y que, por el contrario, apenas es la primera disposición orientada hacia el fomento de las zonas fronterizas. Por el contrario, la interpretación que ha hecho la Corte Constitucional sobre el alcance del artículo 337 de la Carta Magna, cuando hace mención a que la ley podrá establecer “normas especiales” para las zonas fronterizas “...debe entenderse como la promulgación de una regulación que promueva mecanismos para el desarrollo armonizado de estas zonas, diseñando para el efecto un esquema distinto al que se aplica al resto del país, y que responda a sus peculiares circunstancias sociales y económicas”<sup>12</sup>.

### 3. ANTECEDENTES EN EL CONGRESO

Para hacer un análisis ponderado de lo que la Ley 191 de 1995 representó para las zonas limítrofes es necesario mirar cuál fue la esencia de su surgimiento, por ello hay que comenzar por conocer que la llamada Ley de Fronteras es el resultado de tres proyectos presentados a consideración del Congreso.

El primero de ellos, Proyecto de ley 10 de 1994 de autoría de los Senadores Luis Eladio Pérez (Nariño) y Carlos Celis Gutiérrez (Norte de Santander), era de carácter general e incluía la delimitación geográfica de lo que debía entenderse por zona de frontera, proponía ventajas arancelarias, tributarias y crediticias, algunas de ellas abiertamente inconstitucionales y presentaba incluso un capítulo dedicado a los “Derechos de los habitantes del País Vecino en la zona de Frontera”<sup>13</sup>.

Ya en este proyecto inicial se observaba como el énfasis del régimen económico aplicable se fundamentaba en la exención en los impuestos de renta, remesas y aranceles, tendientes a promover la atracción de capital de inversión y la expedición de bonos de desarrollo fronterizo y marcaba una tendencia que sería recurrente en todo el proceso. Incluía la conformación de la Consejería Presidencial de Fronteras e incluía de manera la aplicación de esa ley en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en lo que no fuera en contra del régimen especial que por Constitución se aplica, hecho que durante el debate se cambiaría para solicitar la no aplicación de la ley por regla general, a excepción de asesoría y apoyo a instituciones de educación superior.

El Gobierno Nacional del entonces Presidente Ernesto Samper Pizano, aún desde la época electoral, se había comprometido abiertamente con las

regiones fronterizas, particularmente en Cúcuta e Ipiales frente a la necesidad de generar propuestas de desarrollo regional. Sin embargo, el proyecto presentado por los Senadores Pérez y Celis no fue avalado por el Gobierno, como lo habían presentado y como contrapropuesta surge el Proyecto de ley 157 de 1994, firmado por los entonces Ministros Guillermo Perry Rubio de Hacienda y Rodrigo Pardo García-Peña de Relaciones Exteriores.

El proyecto de ley del Gobierno, al igual que el primero, tenía como principales propuestas diversos estímulos arancelarios y tributarios dirigidos a los entonces llamados “Distritos Fronterizos Especiales”, que luego se transformarían en “Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo”, entre los que se destacan: exención por cuatro años a la importación de bienes de capital para la instalación de nuevas empresas en diferentes áreas; exención del impuesto de remesas durante cinco años para las empresas productoras de bienes; la devolución del IVA para adquisiciones realizada por visitantes extranjeros en la frontera; créditos dirigidos a pequeñas, medianas empresas y microempresas; expedición de bonos fronterizos en beneficio de los entes territoriales.

Aquí es necesario hacer el enlace con dos antecedentes que marcaron el rumbo del trámite del proyecto de ley de fronteras en el Congreso, sobre todo en el interés en generar desarrollo regional a partir de exenciones arancelarias y tributarias, como el supuesto modelo a seguir. Sin duda los precedentes determinados por el Decreto 1264 del 21 de junio de 1994, “Por el cual se establecen exenciones tributarias para la zona afectada por la calamidad pública en los Departamentos del Huila y Cauca” y la Ley 218 del 17 de noviembre de 1995, o Ley Páez, que modifica el anterior Decreto expedido a partir del estado de emergencia, generaron tantas expectativas a partir del surgimiento de inversiones nuevas en esos territorios sobre todo por efecto de relocalización empresarial, donde lo que llegó fue la razón social de las empresas y la construcción de grandes bodegas en búsqueda de los beneficios ofrecidos, pero sin tenerse efectiva transformación industrial en esa región.

Es indudable que el síndrome de la Ley Páez, donde se partió de otorgar beneficios a cambio de reubicación empresarial fue seguido en el caso de la Ley de Fronteras, sólo que sin los mismos efectos, ni en atracción de capitales, ni en generación de empresas, como se verá más adelante.

Por ello, es necesario explorar nuevas expresiones normativas, que se espera gocen con la sensibilidad y apoyo del Ejecutivo, a efectos que se pueda incluir temas que por determinación Constitucional son competencia exclusiva del Gobierno Nacional y que deberán enriquecerse desde los

<sup>12</sup> Sentencia C-072/97, Corte Constitucional.

<sup>13</sup> Ver “Ley de Fronteras, una vía hacia el desarrollo”, Mario Said Lamk, Senado de la República, 1995.

diferentes Ministerios, en el entendido que el mejoramiento de las condiciones de atraso y marginamiento de las regiones de frontera es un interés supremo del Estado, donde todos debemos aportar.

Senadores de la República,

*Jorge Ballesteros Bérnier, Carlos Emiro Barriga.*

\* \* \*

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 18 de agosto de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 92 de 2010 Senado**, por medio de la cual se establece un Régimen Especial para las Fronteras Nacionales de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

## PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 18 de agosto de 2010

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Armando Benedetti Villaneda.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 93 DE 2010 SENADO

*por medio de la cual se modifica la Ley 68 de 1993, modificada por la Ley 955 de 2005, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 1° de la Ley 68 de 1993 quedará así:

**Artículo 1°.** La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores estará integrada por:

1. Los ex Presidentes de la República elegidos por voto popular.

**2. Los Presidentes de las Comisiones Segundas de Senado y Cámara, quienes contarán con la suplencia de sus respectivos Vicepresidentes.**

3. Doce miembros elegidos de los integrantes de las Comisiones Segundas Constitucionales así: Tres (3) por el Senado pleno con sus respectivos suplentes y tres (3) por el pleno de la Cámara de Representantes con sus respectivos suplentes.

4. Dos miembros designados por el Presidente de la República.

Parágrafo 1°. Los miembros elegidos por el Congreso Nacional y los designados por el Presidente de la República tendrán su respectivo suplente.

Parágrafo 2°. El Designado a la Presidencia hasta 1994 y el Vicepresidente de la República a partir de ese año asistirá con voz a las reuniones de la Comisión.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional convocará a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores dentro de los primeros 30 días siguientes al inicio de cada período legislativo o cuando este lo considere necesario.

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

Honorable Senador de la República,

*Carlos Emiro Barriga Peñaranda.*

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### Objetivo

El presente proyecto de ley tiene por objeto reconocer la facultad que ostenta el Presidente de la Comisión Segunda del Senado y de la Cámara de Representantes, de estar presente, e integrar la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, (CARE); teniendo en cuenta que las respectivas células legislativas por ley asumen el encargo frente a la Política Internacional, y que como máxima representación de la Rama Legislativa en tan importante asunto no debe apartarse de este deber consagrado en la Ley 3ª de 1992, que expidió normas sobre la conformación de las Comisiones del Congreso de Colombia, y a la vez delimitó claramente los asuntos de su competencia, el Capítulo II de la misma, define el funcionamiento y la composición de cada una de estas:

Comisión Segunda: Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de:

política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional.

### Contexto

La política exterior de un país está determinada por la conjunción de la realidad internacional y su coyuntura interna. La dinámica irreversible de la globalización y los fenómenos transnacionales que la caracterizan aumentan esta interdependencia. El mundo de hoy ofrece nuevas y múltiples oportunidades que deben ser aprovechadas pero también entraña amenazas de carácter global que atentan contra la estructura misma de las sociedades nacionales y la gobernabilidad democrática de los Estados. De esta manera debe entenderse, que la proyección Nacional a nivel exterior debe generar y preservar un ambiente de paz, distensión, estabilidad y respeto del Derecho Internacional, en los ámbitos limítrofes, subregional, regional y mundial, con la finalidad de obtener el escenario más idóneo que permita aplicar una diplomacia adecuada a sus intereses.

Se aspira normalmente a un mundo basado en el equilibrio, respetuoso de los principios del Derecho Internacional, en el que el multilateralismo lejos de debilitarse se fortalezca. Un mundo donde se entienda que la globalización requiere de una gobernabilidad basada en los valores de los derechos humanos. Una estructura internacional donde haya menos desigualdad entre naciones y al interior de estas. Un mundo que haga del desarrollo sustentable no sólo un programa, sino una realidad en la que el eje de la sostenibilidad sean los seres humanos.

La coyuntura histórica que atraviesa Colombia evidencia con crudeza esta realidad. La violencia y la inseguridad generadas por el terrorismo y financiadas con particular fuerza en el país por el negocio transnacional de las drogas ilícitas y sus delitos relacionados: el desvío de precursores químicos, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos así como por otras actividades criminales como el secuestro y la extorsión, comprometen el desarrollo económico y social de la nación, vulneran el estado de derecho, debilitan la institucionalidad democrática y afectan a la población civil.

La Rama Legislativa, y sobre manera las Comisiones Segundas deben afrontar con suma responsabilidad su deber ante la ley y la Constitución, y entrar a analizar las relaciones exteriores con adeudo y compromiso patrio, reconociendo la importancia que estas tienen en el entorno de glo-

balización. Los grupos al margen de la ley como las FARC han logrado avances importantes a nivel exterior. Es relevante que el Gobierno Nacional trabaje mancomunadamente con el Legislativo en busca de soluciones prontas y efectivas para poder superar las coyunturas y obstáculos que el alcance de estos grupos delincuenciales han logrado a lo largo de su carrera terrorista. Es por esta razón que la preocupación de que en muchas ocasiones sin pertenecer por amparo de la Ley 68 de 1993, los presidentes de las respectivas Comisiones quedan al margen de las discusiones de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Obligación que debe contemplarse por su dignidad, ya que en ellos reposa el deber de guiar a sus respectivas células legislativas y ser líderes dentro de los procesos que les competen.

Honorable Senador de la República.

*Carlos Emiro Barriga Peñaranda.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 18 de agosto de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 93 de 2010 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 68 de 1993, modificada por la Ley 955 de 2005, y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 18 de agosto de 2010

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Armando Benedetti Villaneda.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

## PONENCIAS

### **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 234 DE 2010 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre Municiones en Racimo”, hecha en Dublín el 30 de mayo de 2008.*

Bogotá D.C. 17 de agosto de 2010

Honorable Señor Senador:

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Respetado Presidente:

En virtud a la solicitud realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 234 de 2010, Senado, *por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre Municiones en Racimo”, hecha en Dublín el 30 de mayo de 2008*, Me permito presentar las siguientes consideraciones, con el objetivo de rendir ponencia.

#### **Introducción**

Con la ratificación de más de treinta países, el pasado 1º de agosto de 2010 entró en vigencia el tratado internacional que prohíbe el uso de bombas en racimo en el mundo; con esta importante marcha hacia la protección de los derechos humanos se logró dar un paso hacia la humanización de la beligerancia internacional y cada vez más naciones en el mundo se comprometen con la abolición de este tipo de armas que a lo largo del tiempo se convirtieron en una barrera para el reconocimiento del respeto por la humanidad.

Activistas de derechos humanos en todo el mundo, al tiempo que importantes organizaciones multilaterales incluida la Iglesia Católica en cabeza del Sumo Pontífice Benedicto XVI, celebran este importante acontecimiento, con la esperanza de que cada día que pasa sean más las naciones que hagan parte de esta cruzada por la destrucción, y prohibición del empleo, almacenamiento y limpieza de las bombas en racimo existentes a lo largo del planeta.

Teniendo en cuenta que con su entrada en vigencia, toda la normatividad será vinculante para las naciones adheridas y que en nuestro Congreso cursa el proyecto de ley que ratifica el convenio, fuimos invitados al foro de celebración de la entrada en vigor del Tratado que prohíbe las bombas

en racimo en el mundo, el cual tuvo lugar en la Universidad Jorge Tadeo Lozano el 2 de agosto del presente año.

Compartiendo el compromiso humanitario, el sentimiento de protección de los derechos de las víctimas civiles y con el firme sentido de minimizar de alguna manera las nefastas consecuencias de los conflictos bélicos, participamos en el foro de celebración, en el cual no sólo se explicó la importancia de que este tratado se instituyera en el mundo como una herramienta a favor del respeto de los derechos de las víctimas de todas las formas de los conflictos armados, sino que se evidenció que estas municiones hacen parte del material bélico que somete la integridad moral y dignidad humana.

En el foro, en el que participaron el Dr. Bruno Moro - Coordinador del Sistema de Naciones Unidas en Colombia, el doctor Álvaro Jiménez Millán, Coordinador Nacional de la CCCM, el doctor Thomas Nash, Coordinador General de la Cluster Munition Coalition, CMC, la doctora Nohra Quintero, Coordinadora de Desarme y Seguridad Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, la doctora Diana Rodríguez, Asesora de la Oficina de Doctrina y Asesoría Jurídica de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa y la doctora Diana Teresa Sierra, Representante de la Organización No Gubernamental *Humanidad Vigente*; se mencionó el compromiso que el Ministerio de Defensa Nacional ha venido dando desde la firma del Tratado, al destruir todos los arsenales de municiones en racimo que tiene la Fuerza Pública y la responsabilidad a no adquirir nuevamente este tipo de armamento, así mismo se enfatizó en la necesidad de ratificar el tratado en el país.

En consecuencia, convencido de los compromisos que le corresponden al Estado colombiano en el proceso de ratificación de este tratado y de acuerdo con la información recogida en ese foro, solicité a la honorable Comisión Segunda del Senado de la República honrarme con la ponencia para segundo debate del proyecto de ratificación, sin embargo el trámite legislativo se encontraba con una acertada y reflexiva ponencia para segundo debate, cuyo autor es el honorable ex Senador Jairo Clopatofsky Ghisays, y a la cual solamente he de agregarle la entrada en vigencia del tratado, ausente de esa ponencia por haberse surtido con posterioridad a su radicación.

Con la salvedad que antecede, presento las reflexiones para segundo debate en los mismos términos consignados en la ponencia anteriormente radicada.

### **Objeto del Proyecto**

Esta iniciativa es autoría del Ministro de Defensa, Gabriel Silva Lujan y el Ministro de Relaciones Exteriores, Jaime Bermúdez Merizalde, y tiene por objeto la ratificación de la Convención sobre Municiones en Racimo, hecha en Dublín el 30 de mayo de 2008, como un instrumento de suma importancia por cuanto prohíbe todas las municiones en racimo y compromete a los Estados a limpiar las zonas contaminadas y a destruir sus reservas de esas armas. Además, de contener una serie de disposiciones relativas a la asistencia a las víctimas muy importante en este caso.

Lo anterior debido a que las municiones de racimo han matado y herido a decenas de miles de civiles inocentes desde que fueron utilizadas por primera vez durante la Segunda Guerra Mundial, convirtiéndose en problema persistente desde hace décadas para la humanidad.

Aunque, en la práctica, sólo un número limitado de países ha utilizado estas municiones, 75 países en todo el mundo, disponen de estas armas en sus existencias. Aun si sólo un pequeño porcentaje de estas municiones se utilizara o se transfiriera a otros países o grupos no estatales, las consecuencias superarían con creces las de las minas antipersonal. Desafortunadamente, las innovaciones tecnológicas que se han aplicado a estas municiones no han solucionado el problema. Es poco probable que una mejora tecnológica por sí sola pueda resolver los problemas de índole humanitaria que estas armas plantean.

En América y el Caribe, Brasil y Estados Unidos son países productores de Municiones en racimo. Argentina y Chile han renunciado a su producción futura. Brasil, Chile, Cuba, Estados Unidos y Perú poseen arsenales de municiones en racimo. Argentina, Canadá y Honduras han destruido los suyos o están en proceso de hacerlo. Brasil, Chile y Estados Unidos, han exportado municiones en racimo.

Se sabe que 34 países en todo el mundo han producido un total de 210 diferentes tipos de municiones en racimo de lanzamiento aéreo y terrestre, incluyendo proyectiles, bombas, cohetes, misiles y contenedores. Los arsenales de municiones y racimos existentes contienen millones de submuniciones individuales. Al menos 77 países poseen arsenales de municiones en racimo que han sido empleadas en, por lo menos, 30 países y territorios en disputa. De acuerdo a la información disponible, al menos 13 países han transferido más de 50 tipos de municiones en racimo a por lo menos otros 60 países.

### **Que son las Municiones en Racimo**

Las municiones en racimo son armas lanzadas desde un avión, con artillería o con misiles, que constan de un contenedor que se abre en el aire y dispersa submuniciones explosivas o bombetas sobre una amplia área.

Algunos modelos pueden contener y liberar más de 600 submuniciones que están diseñadas para estallar al impactar contra el suelo pero se ha demostrado que un alto porcentaje de estas armas no explotan como se tenía previsto.

El índice de error de las submuniciones varía en función del diseño y de las circunstancias de uso ya que, aunque están concebidas para explotar contra blancos duros como los vehículos acorazados, los tanques o las pistas de aterrizaje, es frecuente que caigan sobre arena, barro, vegetación o nieve que son elementos demasiado blandos para activar el mecanismo de detonación.

Fuentes fidedignas estiman que el índice de error de estas armas en conflictos recientes varía entre el 10% y el 40% y por su potencia, estas armas ponen gravemente en riesgo a la población civil y contaminando las áreas de terreno que han sido bombardeadas, por lo que constituyen una seria amenaza para los civiles desplazados que regresan a sus hogares, entorpecen las labores de socorro y reconstrucción y hace que actividades de subsistencia como la agricultura, sean peligrosas años o incluso décadas después del conflicto.

Las municiones en racimo se usaron por primera vez durante la Segunda Guerra Mundial y gran parte de las municiones almacenadas actualmente en las existencias se diseñó para el contexto de la Guerra Fría. Su principal objetivo era destruir objetivos militares múltiples, situados en una extensa área, por ejemplo tanques y unidades de infantería y matar o herir a los combatientes.

### **Antecedentes de uso de Munición en Racimo en el Mundo**

La Organización No Gubernamental Handicap Internacional realiza una cronología del uso histórico de la munición de racimo en los conflictos internacionales:

#### **1942:**

Las fuerzas de la Unión Soviética comienzan a lanzar municiones de racimo contra los tanques alemanes.

#### **1943:**

Aviones de la Luftwaffe arrojan cerca de un millar de “bombas mariposa” en un ataque contra la ciudad portuaria de Grimsby (Reino Unido).

#### **Años 60 y 70:**

Fuerzas estadounidenses realizan un uso intensivo de munición de racimo en campañas de bombardeo sobre Camboya, Laos y Vietnam. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC) estima que sólo en Laos hay aún entre nueve y 27 millones de bombas sin detonar, y que al menos 11.000 personas han muerto o han resultado heridas desde el inicio de los ataques, un 30 por ciento de ellos, niños. Otra estimación, basada en cifras militares estadounidenses, indica que al menos 87.000 bombas de racimo fueron arrojadas sólo en Camboya en 9.500 incursiones aéreas.

**1973:**

Israel emplea municiones aéreas de racimo contra grupos armados paramilitares cerca de Damasco (capital de Siria).

**1975:**

Fuerzas marroquíes emplean munición de racimo sobre el Sáhara Occidental contra grupos paramilitares.

**1978:**

Israel bombardea el sur de Líbano con munición de racimo.

**1979-1989:**

Fuerzas soviéticas arrojan munición de racimo insertada en bombas y cohetes contra los muyahidines afganos, quienes a su vez disparan cohetes con la misma munición contra las fuerzas de la URSS.

**1982:**

Israel vuelve a emplear por tercera vez este tipo de munición durante la invasión de Líbano contra fuerzas sirias y milicias. El Ejército británico usa armas de racimo sobre posiciones del Ejército argentino en las Malvinas, cerca de la capital, Puerto Stanley, y Port Howard.

**1986:**

Fuerzas aéreas francesas bombardean con munición de racimo una base aérea libia en la ciudad de Wadi Doum (Chad).

**1991:**

Estados Unidos y sus aliados (Francia, Arabia Saudí y Reino Unido) lanzan más de 61.000 bombas de racimo, que incluyen 20 millones de partículas explosivas, sobre Irak y Kuwait. Se estima que cerca de 30 millones de proyectiles de racimo fueron lanzados desde posiciones en tierra. Tras el final de la primera Guerra del Golfo, cerca de 2.400 municiones de racimo fueron detectadas y destruidas sólo en Kuwait.

**1992-1995:**

Fuerzas de Yugoslavia emplean munición de racimo durante la guerra civil.

**1992-1997:**

Operativos de nacionalidad desconocida emplean armas de racimo durante la guerra civil en Tayikistán, mientras el ejército ruso usa bombas de racimo contra las milicias en Chechenia.

**1995:**

En mayo, milicias emplean lanzacohetes Orkan M87 para atacar a los civiles en la capital de Croacia, Zagreb.

**1996-1999:**

El Gobierno sudanés bombardea posiciones rebeldes en el sur de Sudán con munición de racimo.

**1997:**

Fuerzas de paz nigerianas del Ecomog emplean munición de racimo en la ciudad de Kenema (Sierra Leona).

**1998:**

Intercambio de bombardeos entre Etiopía y Eritrea. Etiopía ataca el aeropuerto de Asmara y Eritrea ataca el aeropuerto de Mekele, en el norte de su país vecino.

**1998-1999:**

Fuerzas de la OTAN y Yugoslavia intercambian bombardeos de racimo en Albania durante el conflicto de Kosovo.

**1999:**

Estados Unidos, Reino Unido y Países Bajos bombardean Yugoslavia y Kosovo con unas 1.765 bombas de racimo que contienen 295.000 mini-proyectiles.

**2001-2002:**

Estados Unidos arroja 1.228 bombas de racimo (248.056 miniproyectiles) en Afganistán.

**2003:**

Guerra de Irak. Estados Unidos y Reino Unido lanzan 13.000 proyectiles de racimo (entre 1,8 y 2 millones de submuniciones) en sólo tres semanas de operaciones militares en Irak.

**2006:**

En la Segunda Guerra de Líbano, fuerzas israelíes arrojan municiones de racimo contra las milicias chiíes de Hezbolá posicionadas en las localidades fronterizas del país.

**Antecedentes de la Convención**

Desde el 2001 Noruega trabajó activamente en el ámbito internacional para promover medidas en contra de las municiones de racimo. Hasta noviembre de 2006 este trabajo se desarrolló en



Naciones Unidas, en el marco de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales, CCW, como un Protocolo Adicional a dicha Convención. Sin embargo, en la Tercera Conferencia de Revisión de la CCW, que se llevó a cabo en noviembre de 2006, se hizo evidente que no era posible pasar de las discusiones generales a un proceso cuyo objetivo fuera prohibir las municiones en racimo. Como consecuencia, Noruega, que había reiterado que estas armas causan un daño humanitario inaceptable, decidió invitar a otros países a unirse a un proceso para establecer un acuerdo internacional que prohíba el uso de las municiones en racimo, que prevenga su proliferación y que apoye a las víctimas de estas armas.

En febrero de 2007 se llevó a cabo la Conferencia de Oslo sobre las Municiones en Racimo, durante la cual se adoptó la Declaración de Oslo, mediante esta los Estados se comprometían a concluir en el 2008 un instrumento jurídicamente vinculante en la materia. Dicha Declaración fue suscrita por 46 países, dándose inicio al denominado *Proceso de Oslo*. El objetivo de este proceso era acordar un instrumento jurídicamente vinculante para hacer frente a los desafíos humanitarios que representan las municiones en racimo.

A la Conferencia de Oslo le siguieron Conferencias en Lima (Perú), Viena (Austria), Wellington (Australia) y la de Dublín (Irlanda), así como reuniones regionales temáticas en apoyo al proceso, realizadas en Asia, África, Europa y América. Para el caso de América Latina se llevaron a cabo dos Conferencias regionales, una en Costa Rica, del 4 al 5 de septiembre de 2007, y la otra en Ciudad de México, del 16 al 17 de abril de 2008. En esta última participaron 23 países de la región y 5 de otros continentes.

Posteriormente, en mayo de 2008 se llevó a cabo la Conferencia Diplomática de Dublín, en la cual la *Convención sobre Municiones en Racimo* fue adoptada por 107 Estados. Se cumplía así el mandato de la Declaración de Oslo, con el éxito adicional de haber logrado que 61 Estados se sumaran a la iniciativa de adoptar un instrumento jurídicamente vinculante en la materia.

Del 2 al 4 de diciembre de 2008 se llevó a cabo en Oslo (Noruega) la Conferencia Diplomática de apertura a la firma de la Convención, donde 100 Estados, entre ellos Colombia, suscribieron este instrumento jurídico.

Durante todo el *Proceso de Oslo* y luego de la apertura a la firma de la Convención, en las reuniones y eventos en su marco, el tema de las municiones en racimo, su uso y las consecuencias del mismo, ha sido discutido, evidenciándose la preocupación compartida por sus efectos humanitarios.

### **Convención sobre Municiones en Racimo**

El 3 de diciembre de 2008, la Convención sobre Municiones en Racimo fue firmada por 94 Estados, incluyendo 15 Estados americanos. Este acontecimiento brinda a los Estados una oportunidad única tanto para afrontar el sufrimiento que el uso generalizado de estas armas causan a la población civil, como para proteger a futuras generaciones de llegar a ser víctimas de estas.

En mayo de 2008, al comienzo de la Conferencia Diplomática de Dublín, en la que se negoció la Convención, se constató que las municiones en racimo han causado muchos miles de muertos y heridos entre la población civil, en lugares como Eritrea, Etiopía, Irak, Kosovo, Laos, Líbano y Serbia.

Hace décadas que en Laos, por ejemplo, se hacen importantes esfuerzos para resolver el problema de las municiones en racimo. Se calcula que en ese país, se arrojaron 270 millones de submuniciones en las décadas de mil novecientos sesenta y setenta. Decenas de millones no estallaron y hoy siguen cobrando víctimas. Considerando que la recolección de datos comenzó apenas en 1996, sólo se han eliminado 387.645 submuniciones. En 2006, un breve conflicto de 34 días en el sur del Líbano dejó la zona plagada de submuniciones sin estallar. Los expertos calcularon que cerca de un millón de artefactos no estallaron. Hacia finales de junio de 2008 se habían identificado 1.026 áreas contaminadas, cuya superficie total era de más de 40.6 millones de metros cuadrados.

Más de 250 civiles resultaron muertos o heridos en dicho conflicto a causa de estas armas. Hay víctimas de las municiones en racimo en al menos 21 Estados, y en las cuatro regiones de África, Cercano Oriente, Asia y Europa. En un estudio publicado por Amnistía Internacional en 2007 se confirmó la cifra de 13.306 muertos y heridos por estas municiones. La mayoría de las víctimas fueron en primer lugar, hombres, y en segundo lugar, niños, quienes suelen sentirse atraídos por el tamaño y el color de las submuniciones de racimo. Los niños suelen correr mayores riesgos que las niñas, debido a las actividades que llevan a cabo en las comunidades rurales, como son la agricultura y el pastoreo. En la mayoría de las zonas contaminadas, las mujeres representan un porcentaje menor del total de víctimas.

Los sobrevivientes de los accidentes con municiones en racimo suelen presentar heridas graves ocasionadas por la onda expansiva o por fragmentos de metralla. En su mayoría precisan de un tratamiento y una rehabilitación a largo plazo, que incluyen la atención médica, la rehabilitación física, el apoyo psicosocial y la reinserción económica.

El CICR acogió con satisfacción la medida histórica que tomaron el 30 de mayo de 2008 los Estados que acordaron en una Conferencia Diplomática en Dublín la Convención sobre Municiones en Racimo, en la cual se prohíbe el empleo, la producción, el almacenamiento y la transferencia de dichas municiones. Mediante la aprobación de la Convención, 111 Estados emprendieron la acción decisiva para poner fin a décadas de sufrimiento humano a causa de las municiones en racimo. El CICR insta ahora a los Estados a ratificar lo antes posible la Convención sobre Municiones en Racimo, así como a promover activamente la adhesión a este tratado entre los países de sus respectivas zonas geográficas para permitir su pronta entrada en vigor.

### **Disposiciones de la Convención**

Según la Convención, por munición en racimo se entiende una munición convencional que ha sido diseñada para dispersar o liberar submuniciones explosivas, cada una de ellas en un peso inferior a 20 Kg., y que incluye estas submuniciones explosivas.

Según el artículo 2.3 de la Convención, por submunición explosiva se entiende una munición convencional que, para desarrollar su función, es dispersada o liberada por una munición en racimo, y está diseñada para funcionar mediante la detonación de una carga explosiva antes del impacto, de manera simultánea al impacto, o con posterioridad al mismo.

Además de proveer una definición de lo que hay que entender por municiones en racimo, la Convención, como lo hemos señalado, prohíbe el empleo, la producción, el almacenamiento y la transferencia de estas municiones.

Se prevé que los Estados Parte tendrán que destruir todas las reservas que tengan almacenadas en un plazo no mayor de 8 años a partir de la entrada en vigor de la Convención para dicho Estado Parte. Así mismo se estipula que la Convención entrará en vigor una vez que hayan ratificado 30 Estados.

Por otra parte, la Convención provee que los Estados tendrán que limpiar todas las zonas contaminadas y destruir los restos de municiones en racimo, de acuerdo al artículo 4º, de igual forma se establece un plazo inicial de 10 años para hacerlo, a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado respectivo.

En el sistema internacional, la Convención se constituye como el tratado de derecho internacional humanitario más completo en cuanto al tipo de apoyo que habrá que aportar en términos de asistencia a las víctimas de las municiones en racimo.

La Convención establece asimismo un mecanismo de medidas de transparencia que obligará a los Estados Parte a que en un informe anual detallado, precisen de qué forma están cumpliendo con las obligaciones previstas en la Convención.

Otro punto clave de la Convención es que obliga a los Estados a tomar medidas nacionales de aplicación de la misma, las cuales incluyen, en particular, un plan nacional para la aplicación de la Convención al igual que medidas de carácter penal para impedir cualquier actividad prohibida por la Convención.

Aunque la Convención sobre Municiones en Racimo es un vigoroso paso adelante en el desarrollo del derecho internacional humanitario, se necesitarán tiempo, energía y recursos adicionales para garantizar la aplicación de sus normas.

El avance sólo será real cuando cese el uso de estas armas, cuando se hayan eliminado los arsenales, cuando se hayan limpiado las áreas contaminadas y cuando las víctimas hayan recibido la ayuda necesaria para rehacer sus vidas.

El Comité Internacional de la Cruz Roja respalda firmemente la aprobación de la Convención y promueve activamente su universalización, su pronta entrada en vigor y su aplicación.

### **Consideraciones sobre la pertinencia de ratificar la convención**

En virtud de la naturaleza de las municiones en racimo, del debate internacional sobre las mismas, de las consideraciones técnicas, humanitarias, de derecho internacional y políticas en torno a este tema, y en cumplimiento de sus compromisos y obligaciones internacionales, el Gobierno de Colombia decidió firmar la Convención sobre Municiones en Racimo, suscripción que realizó el 3 de diciembre de 2008 en la Conferencia Diplomática de Oslo, convocada para tal fin. Los siguientes son los motivos que fundamentan su ratificación.

La ratificación por parte de Colombia de la Convención de Oslo sería una clara expresión de su compromiso con las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado y que constituyen normas de *ius cogens*. Entre las principales obligaciones que se desarrollan está la de regular los medios y métodos de guerra así como la de distinguir en todo momento entre las personas civiles y combatientes.

Colombia ha ratificado diferentes convenios que desarrollan la mencionada obligación, dentro de los cuales se encuentra, (i) la *Convención Sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales y sus cuatro protocolos*, incorporados mediante la Ley 469 de 1998; y (ii) la *Convención de Ottawa sobre la prohibición*

del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, incorporada mediante la Ley 554 de 2000. La ratificación de la Convención de Oslo daría continuidad y reforzaría el compromiso adquirido por Colombia frente a la regulación de los medios y métodos utilizados en combate.

A pesar de la destrucción de bombas racimo, es fundamental garantizar la existencia de una norma jurídica vinculante que proscriba la utilización de estas armas hacia el futuro. Dicha garantía sólo se logra mediante la ratificación de la Convención de Oslo. Su incorporación al bloque de constitucionalidad, aseguraría su cumplimiento a nivel interno logrando con ello la protección de la población civil y la realización del principio de distinción.

La Convención de Oslo establece el derecho de cada Estado parte a solicitar y recibir cooperación y asistencia internacional (artículo 6° de la Convención). Lo anterior abre las puertas para que el país pueda recibir apoyo internacional en la lucha contra la eliminación de este tipo de las bombas racimo.

La ratificación de la Convención de Oslo implicaría la realización de fines del Estado previstos en la Constitución como lo son respeto a la dignidad humana, la preservación del orden público y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes.

La *Convención sobre Municiones en Racimo* es un instrumento jurídico que, como la Convención de Ottawa sobre Minas Antipersonal, tiene una vocación universal por su espíritu humanitario, está llamado a alcanzar un amplio apoyo a nivel internacional, a ser adoptado ampliamente. A la fecha la Convención sobre municiones en racimo cuenta con 107 Estados signatarios, de los cuales 23 la han ratificado. Para su entrada en vigor se requiere la ratificación de 30 Estados.

En cuanto a la capacidad del Estado para responder a las obligaciones establecidas en la Convención, podemos ver que ya se está cumpliendo con la destrucción de arsenales, por decisión del Gobierno nacional.

En cuanto a las obligaciones en materia de asistencia a las víctimas, vale la pena recordar que el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprobó el pasado 16 de febrero, el documento de "*Política de Acción Integral contra Minas Antipersonal, Municiones sin Explotar y Artefactos Explosivos Improvisados*". Dentro del documento fueron consideradas estrategias en los componentes de coordinación, Desminado Humanitario, Asistencia a Víctimas y Educación el Riesgo de Minas (ERM). Con esta política en la materia se sentaron las bases para el fortalecimiento de

la capacidad nacional para atender las obligaciones en virtud de la Convención de Ottawa, las cuales, sin duda, serán de utilidad para responder a los compromisos que se derivarían de la ratificación de la *Convención sobre Municiones en Racimo*.

Igualmente, la aprobación de la *Convención sobre los Derechos con personas con discapacidad* por parte del honorable Congreso de la República el pasado mes de julio, es un importante paso para reiterar las garantías de atención a las víctimas y sobrevivientes, ya que ese instrumento jurídico engloba a todas las personas con discapacidad. De obtenerse el concepto favorable de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional, con la ratificación de esa Convención se estaría reforzando el marco legal interno necesario para fortalecer la capacidad nacional de atención a las víctimas y sobrevivientes de armas de impacto humanitario.

A partir de la firma de la Convención sobre municiones en racimo, Colombia inició el proceso de destrucción de las bombas ARC-32 y CB 250K, en poder de la Fuerza Aérea, las cuales se utilizaban para destruir pistas clandestinas del narcotráfico y para atacar campamentos terroristas.

Durante el 2009 el Gobierno de Colombia destruyó la totalidad de sus arsenales de municiones en racimo, en un proceso de dos etapas. En la primera, se destruyeron cuarenta y un (41) bombas tipo CB-250 K (la totalidad de existencias de este tipo de bombas), correspondiente al 57 % de la totalidad de sus arsenales. Proceso que culminó el 7 de mayo en un acto simbólico celebrado en la Base Militar de Terecay, Vichada.

En la segunda etapa de este proceso se destruyeron 31 bombas ARC-32 (la totalidad de existencias de este tipo de bombas), equivalentes al 43% de los arsenales nacionales de municiones en racimo, culminó el 30 de noviembre. Este evento se llevó a cabo en el Grupo Aéreo del Oriente, Base de la Fuerza Aérea Colombiana de Marandúa, Vichada.

La finalización de cada una de dichas etapas contó con Actos presididos por el Ministro de Defensa Nacional y al que fueron invitados los Embajadores de los Estados Signatarios de la Convención sobre Municiones en Racimo, la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Organización No Gubernamental Coalición contra las Municiones en Racimo y la prensa.

A nivel militar, la ratificación de la Convención sobre municiones en racimo no afectaría la capacidad operativa de las Fuerzas Militares toda vez que las municiones en racimo no ofrecen una ventaja táctica significativa respecto a otro tipo de bombas convencionales. Adicionalmente a lo an-

terior, en este momento no existen municiones en racimo que las Fuerzas Militares hayan utilizado con anterioridad a la firma de esta Convención que no hayan explotado.

Por las anteriores consideraciones y la importancia de la ratificación de esta Convención en el ámbito de la cooperación internacional en cuanto a ayuda humanitaria, me permito presentar la siguiente proposición.

**PROPOSICIÓN FINAL**

Por lo anteriormente expuesto y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, me permito proponer ante la honorable Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate sin modificación alguna al proyecto de Ley número 234 de 2010, Senado, *Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre Municiones en Racimo”, hecha en Dublín el 30 de mayo de 2008.*

De los honorables Senadores,

*Juan Lozano Ramírez.*

Senador de la República.

**TEXTO DEFINITIVO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 234 DE 2010 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre Municiones en Racimo”, hecha en Dublín el 30 de mayo de 2008.*

El Congreso de la República

Decreta:

Artículo 1°. Apruébase la “Convención sobre Municiones en Racimo”, hecha en Dublín el 30 de mayo de 2008.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, la “Con-

vención sobre Municiones en Racimo”, hecha en Dublín el 30 de mayo de 2008, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3° La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Senadores,

*Juan Lozano Ramírez.*

Senador de la República.

**CONTENIDO**

Gaceta número 521 - miércoles 18 de agosto de 2010

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 90 de 2010 Senado por medio de la cual se amplía la licencia de maternidad de 12 a 14 semanas y se dictan otras disposiciones .....	1
Proyecto de ley número 92 de 2010 Senado por medio de la cual se establece un Régimen Especial para las Fronteras Nacionales de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política .....	3
Proyecto de ley número 93 de 2010 Senado por medio de la cual se modifica la Ley 68 de 1993, modificada por la Ley 955 de 2005, y se dictan otras disposiciones .....	12
<b>PONENCIAS</b>	
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 234 de 2010 Senado por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre Municiones en Racimo” .....	14