



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° 877

Bogotá, D. C., lunes, 8 de noviembre de 2010

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 131 DE 2010 CÁMARA

por la cual se regula el derecho fundamental a la salud, los principios que lo garantizan y se adoptan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

CAPÍTULO I

Fundamentos del Sistema General de Seguridad Social en Salud

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley regula el goce del derecho fundamental a la salud que se garantizará bajo los principios de solidaridad, *pro homine*, eficacia, universalidad, calidad, efectividad, sostenibilidad, portabilidad nacional, integralidad, accesibilidad, regulación, igualdad, obligatoriedad, corresponsabilidad, sostenibilidad.

Artículo 2°. *Naturaleza jurídica del derecho a la salud.* Para todos los efectos legales y reglamentarios, el derecho a la salud es un derecho constitucional fundamental inherente a la persona humana e inescindible de su dignidad, el cual comprende el derecho a acceder a servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad.

Artículo 3°. *Concepto de salud.* De conformidad con la jurisprudencia constitucional y los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, la salud es entendida como el más alto nivel posible de salud física y mental.

Artículo 4°. *Principios del derecho fundamental a la salud y del servicio público y esencial de salud.* Son principios del derecho fundamental a la salud y de su dimensión como servicio público esencial, los siguientes:

Solidaridad. Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el Sistema General de Seguridad Social en Salud mediante su participación, control y dirección, procurando que los participantes del mismo contribuyan a su sostenibilidad, equidad y eficiencia.

Pro homine. La presente ley, así como las normas que la desarrollen, se interpretarán sistemáticamente en beneficio del paciente o del usuario de los servicios esenciales de salud, partiendo de los Tratados y Convenios Internacionales en Derechos Humanos, la Constitución y las decisiones que los interpreten. Por lo tanto, cuando exista pluralidad de normas aplicables a una misma situación, el intérprete elegirá aquella que proporcione una mayor protección al paciente o al usuario, otorgando la mayor extensión posible a las normas que garanticen de manera efectiva el derecho fundamental a la salud y el menor alcance a las que lo limiten, restringen o suspendan.

Eficacia. Se propenderá por la mejor relación entre los recursos disponibles y los resultados en la salud de los afiliados y beneficiarios.

Universalidad. Es la garantía de la protección para todas las personas.

Calidad. Los servicios esenciales de salud derivados del derecho fundamental a la salud deberán ser pertinentes, oportunos, continuos e integrales, para atender las condiciones del paciente.

Portabilidad nacional. El Estado garantiza a toda persona residente en el territorio colombiano los servicios esenciales de salud en cualquier parte del territorio nacional. El Estado organizará y garantizará las respectivas compensaciones internas dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud y entre entidades, a fin de cumplir con este principio.

Integralidad. Se garantizará la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud y en general las condiciones de vida de toda la población. El derecho fundamental a la salud es integral por su cobertura individual y colectiva y es integrador porque se articula en forma sistémica con otros derechos y determinantes sociales.

Accesibilidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud serán accesibles a todas las personas residentes en el territorio nacional, especialmente a los sectores más vulnerables y marginados de la población sin distinción o discriminación alguna. De igual forma, deberán estar al alcance geográfico de todos, en especial de los niños, personas discapacitadas, mujeres, adolescentes, personas de la tercera edad, minorías étnicas y poblaciones indígenas.

Regulación. El derecho a la salud debe ser respetado por las entidades responsables de asegurar y prestar servicios de salud. Los órganos de regulación y vigilancia del Sistema tienen la obligación en sus decisiones, de adoptar las medidas para proteger y garantizar el derecho a la salud.

Igualdad. Se prohíbe toda acción de distinción o discriminación o trato desigual sin motivo justificado en lo referente al acceso y la atención en salud y los factores determinantes básicos, así como a los medios y derechos para conseguirlo.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud debe garantizar el acceso al Plan de Beneficios en las mismas condiciones a los afiliados y beneficiarios independientemente de su capacidad de pago.

Obligatoriedad. La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud es obligatoria para todas las personas residentes en el territorio nacional, por lo que es obligación de

todo empleador la afiliación de sus trabajadores al sistema. En consecuencia, corresponde al Estado facilitar la afiliación de quienes carezcan de capacidad de pago o vínculo laboral.

Corresponsabilidad. En cumplimiento de los artículos 48, 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud, la de su familia y de la comunidad, por un ambiente sano, por hacer uso racional y adecuado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y por cumplir con sus deberes de solidaridad, participación y colaboración en aras del interés general y del bien común. Para ello, en todas las instituciones públicas y privadas se promoverán y propiciarán las condiciones necesarias para el cumplimiento de lo estipulado en este principio y se garantizará que todas las personas residentes en el territorio nacional tengan acceso real y efectivo a los servicios y prestaciones de salud.

Sostenibilidad financiera. El Sistema General de Seguridad Social en Salud contará con fuentes estables de financiamiento. El Estado garantizará la estabilidad financiera del sistema de acuerdo a los principios de progresividad e irreversibilidad.

Progresividad e irreversibilidad. Este principio implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, el Estado no puede legislar o tomar decisiones regresivas.

Artículo 5°. *Promoción de la salud y prevención de la enfermedad.* El Sistema General de Seguridad Social en Salud tendrá como prioridad la promoción de la salud y la prevención y reducción de la enfermedad con el fin de favorecer el buen estado de salud de los individuos y mejorar su calidad de vida con base en la estrategia de atención primaria en salud renovada.

CAPÍTULO II

Protección del Derecho a la Salud

Artículo 6°. *Hábeas de la salud.* El *Hábeas de la Salud* es un mecanismo excepcional ante la existencia de un riesgo inminente que no permita diferir en el tiempo la protección del derecho fundamental a la salud, especialmente para evitar un daño mayor o la muerte en pacientes con enfermedades catastróficas que por cualquier razón se les haya negado dicha atención.

Artículo 7°. *Procedimiento.* Toda persona podrá interponer el *Hábeas de la Salud* ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre. Una vez interpuesta la acción, inmediatamente se le correrá traslado de la misma al demandado por el medio más ágil, quien tendrá un (1) día para contestar. Vencido el término para contestar la acción de *Hábeas de la Salud*, el expediente pasará al Despacho para fallar.

El juez competente podrá adoptar todas las medidas que considere para garantizar el derecho fundamental a la salud, pero respetando los principios consagrados en esta ley y ordenando el recobro a la institución respectiva, según el modelo de aseguramiento del paciente.

Artículo 8°. *Término para resolver.* La acción deberá ser resuelta dentro de los tres (3) días siguientes a la presentación de la misma. Dentro de este término, el juez podrá de oficio o a petición de parte decretar las medidas cautelares, basado en la necesidad del servicio de carácter prioritario y urgente, certificado por el médico tratante o por un médico adscrito a un organismo del Estado; o en su defecto, por concepto que solicite el Ministerio Público a las IPS públicas.

Artículo 9°. *Juez competente.* Para determinar la competencia de la acción de *Hábeas de la Salud*, se aplicarán las mismas reglas y normas para establecer la competencia de la acción de tutela.

CAPÍTULO III

Redes integrales y participación ciudadana

Artículo 10. *Modelo de atención integral de salud.* Para responder a las necesidades de salud de la población, el Estado implementará un modelo de atención integral de salud con un componente financiero, un componente de gestión, un componente de organización y un componente de prestación de servicios basado en redes integradas de servicios de salud subregionales de carácter interdepartamental e intermunicipal. El modelo de atención integral de salud será definido a partir de políticas públicas saludables que garanticen el cuidado integral de la salud entendido como la promoción, prevención y atención a partir de guías integrales de salud.

Artículo 11. *Redes integradas de servicios de salud.* La prestación de servicios de salud dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud se hará a través de las redes inte-

gradadas de servicios de salud, las cuales se crearán bajo la forma de asociación con personería jurídica y se organizarán autónomamente para garantizar la prestación de servicios de manera integral, continua y oportuna en los diferentes niveles de atención. Los departamentos, distritos y municipios tendrán asiento con voz y voto en la Junta Directiva de la asociación o red integrada de servicios de salud, quienes se sujetarán a las políticas definidas dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud tendientes a garantizar el cuidado integral de la salud para toda la población.

A través de las redes integradas de servicios de salud se fortalecerá la capacidad resolutoria del primer nivel de atención y avanzará en la definición de áreas de responsabilidad de los servicios individuales y colectivos de los canales de referencia y contrarreferencia de pacientes, así como de los mecanismos de conducción y gerencia en las redes de servicios de salud; se adecuará igualmente la oferta de servicios a la demanda real y potencial de la población del respectivo territorio mediante la implementación del modelo de atención integral en salud definido por el Gobierno Nacional.

La prestación de servicios de salud dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud se hará solo a través de las redes integradas conformadas por las Entidades Prestadoras de Servicios de Salud, quienes en ejercicio de su autonomía determinarán la forma de integración y los mecanismos administrativos y financieros para hacerlas más eficientes.

La ley establecerá los criterios o determinantes para la conformación de las redes integradas de servicios de salud, así como las funciones que tendrán a cargo.

Artículo 12. *Promoción de la salud y prevención de la enfermedad.* El Sistema General de Seguridad Social en Salud tendrá como prioridad la promoción de la salud y la prevención y reducción de la enfermedad con el fin de favorecer el buen estado de salud de los individuos y mejorar su calidad de vida con base en una atención primaria en salud renovada.

Artículo 13. *Política de talento humano.* El Estado definirá una política laboral basada en el contrato de trabajo que garantice la vinculación estable y digna de los servidores y profesionales de la salud e impida la intermediación laboral. El Sistema de Seguridad Social en Salud contará con una política de formación del talento humano y de educación continuada acorde con las necesidades nacio-

nales y regionales del país, con énfasis en los valores propios de la relación interpersonal y social de la atención en salud garantizando la oferta suficiente de profesionales idóneos en el territorio nacional, formados no solamente en la medicina convencional, sino en otras medicinas probadas y reconocidas por la ley.

CAPÍTULO IV

Plan Único de Beneficios

Artículo 14. *Acceso a la prestación de servicios esenciales de salud.* A partir de la vigencia de la presente ley, para proteger la vida y la salud de las personas residentes en el territorio nacional, vinculadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud, la prestación de los servicios se realizará a través del Plan Único de Beneficios, sin distinguir su estado como perteneciente al régimen contributivo o subsidiado.

Artículo 15. *Definición del Plan Único de Beneficios.* El Plan Único de Beneficios es un documento de carácter técnico-legal, a través del cual se definen todas las necesidades y prioridades de salud, determinadas por el órgano competente para asignar de manera eficiente los recursos disponibles.

Artículo 16. *Criterios para la definición del Plan Único de Beneficios.* Constitucionalmente el derecho a la salud es limitable y, por lo tanto, el Plan Único de Beneficios tiene que circunscribirse a cubrir las necesidades y prioridades de salud, determinadas por el órgano competente para asignar de manera eficiente los recursos disponibles.

El contenido del Plan Único de Beneficios se establecerá en términos de seguridad, integralidad, efectividad y racionalidad en el costo de acuerdo con los siguientes criterios técnicos:

- a) El perfil epidemiológico y demográfico de la población colombiana;
- b) La carga de la enfermedad;
- c) La disponibilidad de recursos y el equilibrio financiero de la Unidad de Pago por Capacitación (UPC);
- d) La priorización, los plazos y metas para la progresiva inclusión o exclusión de prestaciones o beneficios;
- e) Las preferencias y valores sociales que resulten de la participación ciudadana obligatoria;

f) Evidencia científica probada de acuerdo al principio de costo beneficio.

Artículo 17. *Contenido del Plan Único de Beneficios.* El Plan Único de Beneficios tendrá un componente de prestaciones explícitas, exigibles y necesarias para garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud.

Artículo 18. *Actualización del Plan Único de Beneficios.* El Plan Único de Beneficios deberá actualizarse integralmente una vez cada año atendiendo cambios en el perfil epidemiológico y carga de la enfermedad de la población, avances tecnológicos, en procedimientos, medicamentos e insumos, entre otros; sin perjuicio de poder realizar actualizaciones o ajustes parciales durante el período de su vigencia. Para la exclusión o inclusión de prestaciones deberán tenerse en cuenta los principios y criterios técnicos establecidos en la presente ley y respetar los compromisos y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Las metodologías utilizadas para definición y actualización del Plan de Beneficios deben ser públicas, explícitas y consultar la opinión de las entidades que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud, organizaciones de profesionales de la salud, afiliados y las sociedades científicas.

El Plan Único de Beneficios solo podrá ser actualizado por la Comisión de Regulación de Salud, previa concertación obligatoria con la comunidad.

Artículo 19. *Unificación del Plan de Beneficios actual.* El Plan de Beneficios actual del Régimen Subsidiado se actualizará progresivamente hasta que se unifique con el Plan de Beneficios del Régimen Contributivo, atendiendo los principios de eficiencia, sostenibilidad y progresividad, así como los criterios de actualización del Plan Único de Beneficios consagrados en la presente ley.

Parágrafo. A partir del 1º de enero del año 2015, solo regirá el Plan Único de Beneficios para todas las personas residentes en el territorio nacional vinculadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Artículo 20. *Unificación del Plan de Beneficios actual en niños y personas de la tercera edad.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los planes de beneficios para los niños y las niñas del régimen contributivo y del subsidiado será el establecido en el Plan Único de Beneficios, sin discriminación alguna. De igual forma, a las personas mayores de

62 años pertenecientes al régimen contributivo o subsidiado se les aplicará a partir de la presente ley el Plan Único de Beneficios sin discriminación alguna.

Parágrafo. De conformidad con la jurisprudencia constitucional y los compromisos y obligaciones internacionales, es niño todo menor de 18 años de edad.

CAPÍTULO V

Recursos del Sistema General de Seguridad Social

Artículo 21. *Aseguramiento.* El servicio público esencial de seguridad social en salud se garantizará a través de un esquema de aseguramiento bajo la responsabilidad del Estado y colaboración de particulares. El aseguramiento estará a cargo de entidades especializadas de naturaleza pública, privada o solidaria, las cuales deberán cumplir los requisitos mínimos de constitución, permanencia, condiciones y responsabilidades de aseguramiento que define la ley y los reglamentos.

Artículo 22. *Creación del Fondo Único de Aseguramiento.* Créase el Fondo Único de Aseguramiento con personería jurídica y autonomía presupuestal que se constituirá con los recursos actuales del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con excepción de los destinados para las actividades de salud pública. El Fondo Único de Aseguramiento financiará el Plan Único de Beneficios, administrará los recursos de la salud y garantizará la oportunidad y flujo de los mismos de tal manera que se garantice a las entidades prestadoras la suficiencia de recursos necesaria para garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud.

Los recursos que reciben actualmente los municipios del Sistema General de Participaciones destinados para la prestación de servicios de salud serán girados “sin situación de fondos” y los administrará el Fondo Único de Aseguramiento, quien cancelará las actividades contratadas por los alcaldes para tal fin. Lo anterior, con excepción de los recursos que reciben los municipios para las actividades de salud pública del Sistema General de Participaciones, los cuales también se girarán “sin situación de fondos” pero serán administrados por las Direcciones Seccionales de Salud que serán las encargadas de cancelar las actividades contratadas para tal fin con la Empresa Social del Estado del respectivo municipio.

Artículo 23. *Destinación e inembargabilidad de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud.* Los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud tienen destinación

específica para garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente; en consecuencia, son inembargables e imprescriptibles. En ningún caso se constituirán inversiones que superen los plazos de pago de la compensación a las entidades encargadas del aseguramiento.

CAPÍTULO VI

De los trabajadores y empleados de la salud

Artículo 24. *De los trabajadores y empleados de la salud.* El Estado colombiano definirá una política laboral para los trabajadores y empleados de la salud, que garantice una vinculación estable y digna e impida la intermediación laboral.

El nuevo sistema deberá contar con una política de formación del recurso humano en salud y de educación continuada, acorde con las necesidades nacionales y regionales del país, garantizando la cantidad suficiente de profesionales idóneos en todo el territorio nacional, no solamente formados en medicina convencional, sino en otras medicinas ya probadas y reconocidas por la ley.

CAPÍTULO VII

Disposiciones finales

Artículo 25. *Control social.* Será objeto de control ciudadano la prestación de servicios de salud y del sistema en su conjunto. Para ello se brindará especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública en salud y se suministrará oportunamente la documentación e información que requieran para el cumplimiento de dicho propósito. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos de vigilancia y fiscalización de las comunidades sobre las entidades de salud conforme a lo dispuesto en la constitución y la ley. Será obligatoria la participación de los representantes de las comunidades de usuarios en las juntas directivas de las entidades de carácter público, privado y mixto.

Artículo 26. *Vigencia y derogatorias.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial las relacionadas con regímenes especiales y los planes y mecanismos de aseguramiento que desarrollan el servicio público de Seguridad Social en Salud.

Marta Cecilia Ramírez Orrego, Juan Manuel Valdés Barcha, Víctor Raúl Yepes Flórez,
Representantes a la Cámara por Antioquia,

Autores.

Eugenio Prieto Soto,

Senador de la República, Autor.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de noviembre del año 2010, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 131 con su correspondiente

exposición de motivos por los honorables Representantes *Marta Cecilia Ramírez, Juan Manuel Valdés* y otros.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se adicionan los artículos 196 y 198 de la Ley 5ª de 1992.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 196 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

“**Artículo 196. Sanción Presidencial.** Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley. El Gobierno no podrá objetarlo cuando sobre el mismo haya jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional”.

Artículo 2º. El artículo 198 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

“**Artículo 198. Término para la objeción e insistencia.** El Gobierno dispondrá de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto, si no consta de más de veinte (20) artículos; de diez (10) días si el proyecto contiene de veintiuno (21) a cincuenta (50) artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta (50).

Las Cámaras dispondrán entre 20 y 30 días improrrogables, contados partir del recibo de las objeciones presidenciales, para insistir sobre la constitucionalidad o conveniencia del proyecto objetado o para acoger las objeciones, de acuerdo con su conveniencia y volumen normativo.

En caso de incumplimiento, se procederá de inmediato al reemplazo de la Comisión que estudia las objeciones.

Si las Cámaras han entrado en receso, deberá el Presidente de la República publicar el proyecto objetado dentro de los términos constitucionales”.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

Jaime Cervantes Varelo,

Representante a la Cámara,

Departamento del Atlántico.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En desarrollo de la actividad pública de producción legislativa que el Estatuto Superior le asigna al Congreso de la República dentro del carácter democrático, participativo y pluralista que identifica nuestro Estado Social de Derecho; consultando tan solo los límites que la propia Constitución imponen y las necesidades latentes del país, presento al Congreso de Colombia el presente proyecto de ley dentro de las siguientes consideraciones:

La Carta Política regula con mucho detenimiento el proceso legislativo; por ello, luego de precisar las funciones que cumple el Congreso de la República a través de la promulgación de las leyes, regula puntualmente aspectos como la iniciativa legislativa, la titularidad de esa iniciativa, los requisitos a que debe someterse todo proyecto para ser ley de la República, el principio de unidad de materia, la posibilidad de que una de las Cámaras considere un proyecto negado en primer debate, los lapsos que deben transcurrir entre los debates y entre la aprobación de un proyecto en una Cámara y el inicio del debate en la otra, la integración y funcionamiento de Comisiones Accidentales, la imposibilidad de que un proyecto se considere en más de dos legislaturas, el trámite de urgencia, la prioridad del trámite de proyectos sobre tratados de derechos humanos, la convocatoria de referendos para la derogatoria de una ley y **la sanción presidencial, los términos y el trámite de las objeciones presidenciales.**

Una regulación tan puntual como esa es claramente entendible en el marco de una democracia constitucional, pues en esta resultan de capital importancia los procesos de producción del derecho y fundamentalmente el procedimiento de producción del derecho legislado, pues este es el que con mayor alcance canaliza los aportes de una opinión pública deliberante y comprometida con la organización de la vida en comunidad a través del derecho como alternativa de convivencia pacífica. De allí el detenido desarrollo de las distintas etapas del proceso legislativo, pues a través de él se busca racionalizar el ejercicio de la capacidad de configuración normativa del Congreso y, al tiempo, asegurar la participación ciudadana y generar así espacios que contribuyan a legitimar el ejercicio del poder público.

Tenemos por consiguiente, que a lo largo del texto constitucional se encuentran disposiciones que denotan un marcado interés para que todas las actuaciones de los poderes públicos del Estado se den dentro de un marco de oportunidad, eficacia y racionalidad, de manera que no solo se culminen esos procesos sino que también se decidan en un tiempo prudencial. No otro, es el sentido de los términos constitucionales establecidos en materia penal, en materia de facultades extraordinarias, en materia de conmoción interior y estado de emergencia, en materia de expedición del Plan de Desarrollo y por supuesto, en materia de trámite legislativo, tema que hoy ocupa nuestra atención en lo relacionado a las objeciones presidenciales.

Objeciones presidenciales

La facultad de objeción presidencial consagrada en los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución Política y desarrollados en el Reglamento Interno del Congreso, Ley 5ª de 1992, artículos 196, 197, 198, 199 y 200, corresponde a una función de concurrencia del Ejecutivo en la elaboración de las leyes. Las objeciones a un proyecto de ley por parte del Gobierno Nacional plantean dos situaciones adicionales al trámite legislativo. Primero, la aceptación de las objeciones por parte del Congreso, en cuyo caso el texto objeto se debe adecuar a las exigencias del Ejecutivo. Segundo, las objeciones son rechazadas por el Congreso por lo que se deberá insistir sobre el texto aprobado a través de la presentación del informe de objeciones donde se sustentará su constitucionalidad por parte de la Comisión Accidental designada.

En ambas situaciones se deberá dar un segundo debate, el cual contempla la C. P. en su

artículo 167; por consiguiente, esta nueva reflexión hace parte del proceso legislativo.

En este último procedimiento, es decir, cuando no se acogen las objeciones y por consiguiente se debe insistir ante las Cámaras no existe un límite en el tiempo para que el Congreso agote su función constitucional de elaboración de las leyes. En el marco jurídico legal, en donde se recoge este proceso legal no existe norma alguna que establezca un término para que las Comisiones que se designen presenten el estudio a las objeciones que por razones de inconveniencia o inconstitucionalidad presente el Gobierno Nacional en razón de sus facultades constitucionales.

En el mismo sentido dentro del contexto constitucional, en la Carta Superior, tampoco se establece término alguno, pero a diferencia del contexto legal existen varios pronunciamientos de la Corte Constitucional que habilita al Congreso para adoptar unos límites en relación a la presentación del informe aludido debido a la inexistencia del mismo en el ordenamiento jurídico.

La inquietud central del proyecto, parte entonces, de unos antecedentes legislativos y de unos reiterados pronunciamientos jurisprudenciales. En los antecedentes legislativos tenemos que por falta de unos términos legales perentorios para presentar el estudio de objeciones, han existido situaciones en que el proyecto ha permanecido indefinidamente a la espera de la presentación del mocionado estudio, ya sea para insistir sobre su constitucionalidad o para acogerse a ellas. Planteado así el problema, la reflexión se dirige entonces a concretar el principio de “consecutividad” que exige que en el proceso de formación de las leyes se cumpla en estricto orden los trámites constitucionales.

En cuanto a los pronunciamientos jurisprudenciales, tenemos, que estos aparecen a raíz de no tenerse claro si había o no había término para insistir ante las Cámaras sobre la constitucionalidad de un proyecto objetado. En efecto, antes del año 2001, incluso después predominó la tesis de la no existencia de términos, por lo que se presentaron informes de objeciones después de dos legislaturas de haberse aprobado el proyecto. Como consecuencia se produjo la dilación del trámite legislativo y una clara violación al principio de racionalidad en el ejercicio de la función legislativa.

Un primer pronunciamiento jurisprudencial sobre el tema lo encontramos inicialmente en

la Sentencia C-196 de 2001, en la cual se ratifica tácitamente con una mayoría precaria la tesis comentada (No existencia de términos) declarando exequible el artículo 4° del proyecto objeto de la sentencia desestimando el concepto de la Procuraduría General de la Nación que advertía:

“El Director del Ministerio Público se permite llamar la atención sobre el hecho que en el trámite del proyecto de ley examinado, se constituyeron dos Comisiones Accidentales para resolver sobre la objeción planteada por el Ejecutivo y las mismas solo vinieron a insistir en la constitucionalidad del mismo, pasados tres años de su presentación. Situaciones como la planteada, podrían terminar en la distorsión de la voluntad original del legislador al concebir un proyecto de ley determinado”¹.

Afortunadamente, en esa sentencia salvaron su voto los honorables Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Eduardo Montealegre Lynett, quienes inician su argumentación de salvamento de voto preguntándose:

¿Cuál es el término dentro del cual el Congreso de la República debe insistir en que el proyecto objetado total o parcialmente por el Presidente sea sancionado?

Ante este interrogante fueron varias las respuestas que se plantearon. En primer lugar, la que alude al término indefinido ante la ausencia de una norma que lo establezca para decidir las objeciones presentadas. En segundo lugar, se alude al término de una legislatura para tal fin.

En tercer lugar, los magistrados se deciden por una interpretación extensiva del artículo 162 de la C. P. al sostener que el Congreso dispone de un término de dos legislaturas a partir de la radicación de las objeciones por parte del señor Presidente de la República, habida cuenta de que este es el lapso máximo autorizado expresamente por la Constitución para la formación de una ley.

Con los argumentos del salvamento de voto en la Sentencia C-196 de 2001, se establece un precedente que es recogido en las Sentencias C-068 y C-069 de 2004, precisamente a raíz de unos nuevos estudios de objeciones presidenciales a los Proyectos de ley números 119 de 1999 Senado y 129 de 1998 Cámara, por la cual se rinde homenaje a la ciudad de Soledad,

de Colombia, con motivo de los cuatrocientos años de su fundación y se dictan otras disposiciones, y 11 de 1999 Senado, 216 de 1999 Cámara, por medio de la cual la Nación se une al bicentenario del natalicio del General José María Córdova.

En las sentencias enunciadas, no se toca el tema de la constitucionalidad de las normas objetadas sino que la Corte acoge el análisis de los términos que tiene el Congreso para presentar el estudio de objeciones presidenciales teniendo en cuenta los argumentos planteados en el salvamento de voto de la Sentencia C-196 de 2001 y los conceptos del Procurador General de la Nación, que nuevamente insiste:

– “Se solicita a la Corte pronunciarse sobre este punto, toda vez que este Despacho ve con preocupación que el mencionado proceder se convirtió en una práctica común en el Congreso, quien al dejar vencer los términos constitucionales está desconociendo su función”². (Sentencia C-068 de 2004).

Sin embargo, en la Sentencia C-068 no fue unánime su decisión ya que el Magistrado Ponente, doctor Jaime Araújo Rentería salvó su voto aduciendo, entre otros argumentos, lo siguiente:

“En este caso, si no existía previsión normativa del constituyente ni del legislador para que el Congreso se pronuncie sobre las objeciones, mal hace esta Corporación al imponer un término jurisprudencial, que no corresponde a la salvaguarda del debido proceso, mediante la previsión inequívoca de una “ley preexistente” al acto que se juzga”.

(...)

“(iii) El artículo 241 del Texto Superior, le confía a esta Corporación la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos límites allí previstos. Razón por la cual, en ejercicio de dicha atribución, no puede abrogarse la facultad del Constituyente de crear términos que no estén previstos en la Constitución.

(iv) Adicionalmente, como lo ha sostenido esta Corporación, los plazos de caducidad de las actuaciones públicas, entre ellas, las del Congreso, son de interpretación restrictiva; y por lo mismo, no puede ni analógica ni sistemáticamente crearse por la Corte, un término

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-196 de 2001. Magistrado Ponente.

² Consultar Sentencias C-036 de 1998, C-500 de 2005, C-068 de 2004, C-069 de 2004, C-433 de 2004 y 1152 de 2008.

de caducidad no previsto por el Constituyente". (Salvamento de voto Sent. 068 de 2004).

Lo anterior, reflejaba la gran contradicción por la ausencia de un término para que el Congreso cumpla de manera oportuna su función constitucional de hacer las leyes, pero al final primó el cambio de jurisprudencia que la Corte argumentó de la siguiente manera:

"30. Ahora bien, en el presente caso, la rectificación jurisprudencial se encuentra plenamente justificada por las siguientes razones. La afectación de la seguridad jurídica y de la igualdad son relativamente leves, por las siguientes dos razones: de un lado, estamos frente a un precedente precario, no solo porque la Sentencia C-196 de 2001 fue muy dividida, ya que cuatro magistrados salvaron su voto, sino además por cuanto la Corte no formuló explícitamente la doctrina sobre la inexistencia de límites temporales para que las Cámaras insistan en caso de objeciones, por lo que no es clara la ratio decidendi de esa sentencia. Es incluso razonable suponer que la verdadera razón por la que la Corte declaró exequible la norma objetada no fue tanto porque considerara válida una insistencia formulada tres años después de presentadas las objeciones, sino por cuanto consideró que no tenía competencia para estudiar ese punto, debido al carácter limitado de la competencia de la Corte en caso de objeciones. Estamos pues frente a una sentencia aislada sobre el tema, y en donde la Corte no solo se dividió profundamente sobre el asunto sino que además se abstuvo de estudiar específicamente el punto. Ahora bien, tal y como esta Corte lo ha señalado, la afectación de la seguridad jurídica y de la igualdad son menos graves cuando la rectificación doctrinaria se realiza frente a sentencias aisladas, que no configuran una clara línea jurisprudencial, y cuando ha existido una fuerte división dentro de la Corte sobre el tema, pues una posición dividida "no tiene una vocación clara de permanencia ni puede generar la misma expectativa de estabilidad que cuando un fallo es unánime"³.

(...)

"32. Por el contrario, y como se expuso largamente en esta sentencia, la rectificación jurisprudencial es muy importante, por cuanto precisa el procedimiento que rige la formulación de la insistencia por las Cámaras, con el fin de salvaguardar el orden y la transparencia en el proceso de formación de la voluntad

democrática en el Congreso". (Sent. C-069 de 2004).

No obstante lo anterior, sigue preocupando el término jurisprudencial demasiado laxo. En consecuencia, *como en la sentencia del alto tribunal constitucional no se prohíbe al Congreso de la República fijar un término prudencial para llenar el vacío procedimental existente*, por lo que creemos necesario adelantar esta tarea que hoy concretamos en el presente proyecto de ley. Además, la misma Corte ha señalado en relación al tema lo siguiente:

"En la sentencia se manifiesta que solamente de manera excepcional el Constituyente se reservó la facultad de regular los procesos y términos judiciales. Por lo tanto, de ordinario, esa labor ha de ser cumplida por el Legislador. De esta manera, señala, lo propio es que existan tanto términos de naturaleza constitucional como de naturaleza legal: allí donde la Constitución no reglamenta de manera exhaustiva los procesos y los términos, la ley debe entrar a hacerlo, claro está, teniendo siempre en cuenta que las disposiciones contenidas en la Constitución no pueden ser modificadas. La situación de los procesos que se surten ante la Corte Constitucional se ajusta a la regla descrita. La Carta Política, en atención a la importancia de estos procesos, ha fijado distintas normas de procedimiento. Sin embargo, estas normas contienen muchos vacíos que deben ser cubiertos por el legislador, tal como efectivamente se hizo a través del Decreto 2067 de 1991". (Sent. C-105 de 1993).

"Estima en primer término, que "en lo referente al trámite de las objeciones presidenciales debe hacerse una clara distinción entre los procedimientos y los términos que señala directamente la Carta y aquellos que quedan a criterio del legislador, por remisión de la misma". En este sentido manifiesta que "los términos establecidos constitucionalmente no pueden ser modificados por el legislador, en tanto que los no contemplados, deben ser regulados por este, en atención a la naturaleza del proceso y dentro de los términos establecidos por la Constitución". (Sent. C-534 de 200...).

En el mismo sentido, a lo largo de la argumentación que sustentó el salvamento de voto de la Sentencia C-196 de 2001 se encontraron reflexiones muy valiosas que en esencia estarían en total acuerdo con un límite más corto para efectos de presentar el informe de obje-

3 Ver Sentencia C-228 de 2002, fundamento 6.3.

ciones presidenciales por parte del Congreso. En este sentido podemos citar:

“¿qué sentido tiene que la Carta imponga a la Corte en la decisión de las objeciones el término más breve para decidir un asunto constitucional, incluso más reducido que en los estados de excepción, si permite a las Cámaras insistir varios años después de que fue presentada la objeción presidencial?”

(...)

“10. La existencia de limitantes normativos al trabajo del legislador, es decir, limitantes normativas a la expresión democrática básica del sistema, se puede apreciar debidamente al considerar el tema del control constitucional. De la existencia de dicho control –tanto por aspectos de forma como de fondo– sobre la ley, se deriva que el trabajo legislativo no está exento de límites, sino que está sujeto a condiciones normativas”.

Los anteriores argumentos, estudiados muy detenidamente, arrojaron la posibilidad de proponer un límite en el tiempo para la insistencia de las Cámaras y de esta manera concretar el principio de racionalidad en los debates del Parlamento para objeciones presidenciales. Se pretende entonces, en primer lugar, reforzar la parte final del proceso de producción legislativa, que constitucionalmente está consagrado en los artículos 157 a 167 de la C. P. y desarrollados en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso). En segundo lugar, lograr que se adopten las decisiones legislativas del caso eficiente, ágil y oportunamente de manera que no se afecte ni se desdiga de la labor legislativa y de quienes la ejercen.

Honorables colegas, en estos términos dejo planteado esta importante iniciativa para beneficio del Congreso de Colombia, para que sean ustedes, en su sano juicio, los que acojan esta propuesta que redundará en un mejor desempeño del Parlamento colombiano. De igual manera contribuirá en la eficacia y racionalidad de la labor Parlamentaria.

De los honorables Congresistas,

Jaime Cervantes Varelo,
Representante a la Cámara,
Departamento del Atlántico.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de noviembre del año 2010, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de

ley número 132 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Jaime Cervantes Varelo*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 99 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 99 de la Ley 115 de 1994 quedará así:

“Artículo 99. *Puntajes altos en los exámenes de Estado.* El Ministerio de Educación Nacional garantizará el ingreso a programas de educación superior en instituciones del Estado al 10% del total de bachilleres graduados que anualmente obtengan los más altos puntajes en los exámenes de Estado realizados por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes.

De igual beneficio gozarán los estudiantes de último grado de educación media, con Sisbén 1 y 2, que ocupen los cinco primeros lugares en cada uno de los departamentos, según las mismas pruebas.

De todos estos, quienes comprueben escasos recursos económicos serán, además, beneficiarios de subsidios educativos especiales, aplicados al valor del programa o a su sostenimiento, otorgados a través de los programas del Icetex”.

El Ministerio de Educación Nacional y el Icetex reglamentarán en un término no superior a 30 días, contados a partir de la vigencia de esta ley, lo dispuesto en el presente artículo para efectos de hacer efectivos los estímulos consagrados.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Jaime Cervantes Varelo,
Representante a la Cámara,
Departamento del Atlántico.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En desarrollo de la actividad pública de producción legislativa que el Estatuto Superior le asigna al Congreso de la República dentro del carácter democrático, participativo y pluralista que identifica nuestro Estado Social de Derecho, consultando tan solo los límites que la propia Constitución imponen y las necesidades latentes del país, presentamos al Congreso de Colombia el presente proyecto de ley bajo las siguientes consideraciones:

El artículo 67 de la Constitución consagra que la educación es *“un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”*, por cuyo intermedio se *“formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia”*, entre otras finalidades, correspondiéndole al Estado velar por el cumplimiento de estas *“y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”*.

Se ha reconocido de manera reiterada que la educación es un derecho de la persona tendiente a garantizarle su propio desarrollo, pero también es un *“servicio público con función social”*, por lo que es compromiso del Estado garantizar los medios para su cumplimiento.

También de manera reitera, por parte de la corte Constitucional, se *“le ha reconocido a la educación el carácter de derecho fundamental, en cuanto constituye el medio idóneo para acceder en forma permanente al conocimiento y alcanzar el desarrollo y perfeccionamiento del ser humano. Se trata, en realidad, de un derecho inalienable y consustancial al hombre que contribuye decididamente a la ejecución del principio de igualdad material contenido en el preámbulo y los artículos 5° y 13 Superiores, pues ‘en la medida en que la persona tenga igualdad de posibilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efectos de su realización como persona’”*⁴.

Estos referentes constitucionales han sustentado la política gubernamental de apoyo irrestricto a los estudiantes más pobres, fomentar su acceso y permanencia en la educación superior y acercar los servicios a la comunidad.

Conforme lo anterior, varios son los instrumentos legales que se contemplan para hacer eficaz el derecho de los bachilleres que hoy no

cuentan con los recursos suficientes para acceder a la educación superior y para mantenerse en él. Desde 1994, a través de la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación se proyectó, y así quedó establecido, un reconocimiento a los estudiantes sobresalientes en las pruebas Icfes y qué mejor premio que el de garantizarles sus estudios superiores en una universidad del Estado.

No obstante, el artículo 99 objeto de modificación de este proyecto consagra una fórmula rígida que no consulta la dinámica poblacional del país ni mucho menos los incrementos anuales de los estudiantes que se gradúan.

“Afirma el estudio elaborado para el Ministerio de educación que: “Los últimos años han sido testigos de importantes avances en la composición de la población según la edad, no solo en el país sino en todo el mundo. La pirámide poblacional según edad ha venido cambiando, lo mismo que ha aumentado la participación de la población adulta, fenómeno que cada vez adquiere mayor relevancia.

La evolución de la población significa y significará importantes ajustes para la política educativa (Gráfica 5). La población de cinco años se ha reducido en 35.000 habitantes entre 2003 y 2009, equivalente al 4%. La población de 6 a 10 años también cae en cerca de 140.000 habitantes, que equivalen al 3%. La población de 11 a 14 años, por el contrario, crece un 1,6% (57.000 habitantes). Por último, la población de 15 a 16 años registra el mayor dinamismo, con un crecimiento que equivale al 6%, lo que representa cerca de 100.000 habitantes”.

Se requiere entonces modificar la disposición mencionada estableciendo términos porcentuales que la hagan flexible y actualicen año tras año de acuerdo a la dinámica incremental de estudiantes bachilleres en el país.

De igual manera, se compromete al Ministerio de Educación y al Icetex para que el beneficio de subsidios se materialice aplicándolo al valor del programa o al sostenimiento del estudiante, lo que sin duda redundará en la permanencia del estudiante en sus estudios universitarios.

Honorables colegas, en estos términos dejo planteado esta importante iniciativa que será un estímulo **a los estudiantes que se destacan en las pruebas de Estado**, el reconocimiento está definido dentro de las políticas institucionales para estimular la calidad académica y personal de los mejores estudiantes del país.

⁴ T-638 de agosto 31 de 1999, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

De los honorables Congresistas,

Jaime Cervantes Varelo,
Representante a la Cámara,
Departamento del Atlántico.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de noviembre del año 2010, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 133 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Jaime Cervantes Varelo*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 134
DE 2010 CÁMARA**

por medio de la cual se establece un estímulo a los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía que se encuentran en zona de orden público o de situación crítica de inseguridad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía que presten sus servicios en zonas de conflicto o en situación crítica de inseguridad, se les podrá reconocer una disminución hasta en un 50% en el tiempo requerido para el ascenso dentro del escalafón, según reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional, en la reglamentación que expida, establecerá los conceptos de zona de conflicto, zona de situación crítica de inseguridad, así como también señalará las condiciones, los límites, su continuidad y la vigencia del presente reconocimiento.

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

De los señores Congresistas,

Jaime Cervantes Varelo,
Representante a la Cámara,
Departamento del Atlántico.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En desarrollo de la actividad pública de producción legislativa que el Estatuto Superior le asigna al Congreso de la República dentro del

carácter democrático, participativo y pluralista que identifica nuestro Estado Social de Derecho, consultando tan solo los límites que la propia Constitución imponen y las necesidades latentes del país, presentamos al Congreso de Colombia el presente proyecto de ley bajo las siguientes consideraciones:

Las Fuerzas Militares y la Policía Nacional son las llamadas constitucionalmente a mantener la seguridad en el territorio nacional. En este sentido, los artículos 216, 117 y 218 de la C. P., establecen que a las Fuerzas Militares corresponde la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, mientras que la Policía debe mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. Por consiguiente y en cumplimiento de esa función primigenia de proteger a la población, la Fuerza Pública ha venido desde hace más de 40 años desplegando sus actividades con la firmeza y la contundencia para someter a quienes subvierten el orden constitucional y desafían los principios democráticos, situación esta que se ha convertido en el primer problema de seguridad para la población colombiana lo cual ha implicado retos institucionales que para atenderlo se han tenido que reforzar las agendas públicas en cuestiones de seguridad para hacer más eficaz la función constitucional de la Fuerza Pública.

Ha sido una preocupación permanente desde las altas instancias del Estado, el Congreso de Colombia, los gremios, la sociedad civil, rodear a la Fuerza Pública para que su misión se realice día a día con más eficacia; es así como en los últimos años los esfuerzos presupuestales han sido orientados a incremento de unidades militares: 2 Divisiones; 6 nuevas Brigadas; 12 nuevas Brigadas Móviles; 2 Comandos Operativos; 6 Batallones de Alta Montaña; 9 Unidades Tácticas; 3 Gaulas; 13 nuevas Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas; 598 nuevos pelotones Soldado de mi Pueblo; 7 Compañías Meteoro.

Las inversiones también comprendieron, entre otros, la adquisición de 44 helicópteros, 62 aviones y 11.500 automotores de todo tipo para dar mayor movilidad, capacidad de reacción y de operación al Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Policía. Se adquirieron 161 equipos navales y fluviales como lanchas patrulleras, botes de apoyo fluvial y de combate y se inició la repotenciación de 4 fragatas y dos

submarinos. Se logró financiar un incremento del pie de fuerza de 37 mil hombres adicionales.

Pensando en el Militar y el Policía, como seres humanos, se ha puesto en marcha un sistema educativo que tendrá efecto en las nuevas generaciones de militares y policías.

Como otro reconocimiento a su misión y entrega, se decretó un aumento del 50 por ciento de la prima de actividad para oficiales y suboficiales de las fuerzas militares y la policía.

Pero más allá de los equipos, de la capacidad ofensiva de las tropas, la mayor fortaleza que puede tener una Fuerza Pública, es su permanente estímulo y de todos los anteriormente mencionados, de carácter genérico; es decir, para todas las Fuerzas, hace falta el que se propone en este proyecto, dirigido a quienes están expuestos de forma directa a los excesos de las fuerzas insurgentes o de bandas criminales.

Sin duda alguna, los resultados logrados se sustentan en una *“Fuerza Pública renovada, con nuevas brigadas, batallones, compañías móviles, estaciones de policía y grupos aéreos, con mejores equipos que operan en todo el país y conducida con liderazgo”*. El entonces Ministro de Defensa, hoy Presidente, Juan Manuel Santos, en su oportunidad expresó con efusividad:

“Todos los grupos al margen de la ley han sufrido los golpes más contundentes de la historia y han reducido de manera ostensible su capacidad de hacer daño.

Nadie podrá olvidar jamás la emoción de Colombia y el mundo con la liberación de 15 secuestrados que las Farc utilizaron por años como arma para manipular y tener presencia mediática.

La Operación Jaque, catalogada por conocedores e inexpertos como incomparable y ejemplo de creatividad y precisión, les arrebató a las Farc de tajo y sin un solo tiro, lo que consideraban la joya de la corona.

Después de más de 40 años de persecución, se rompió el mito de que los cabecillas de las Farc eran invulnerables. Tres cayeron en un solo mes.

La contundente Operación Fénix acabó con la diplomacia de engaños y de terror de Raúl Reyes, mientras que la presión militar llevó a la muerte, a manos de su jefe de seguridad, a Iván Ríos, ...”.

Este proyecto de ley logrará un verdadero estímulo para quienes siguen ejerciendo la misión constitucional de asegurarnos la tran-

quilidad ciudadana y terminar de recuperar los territorios patrios de los estragos del conflicto armado, entendiendo que esa misión llevada a cabo por los miembros de la Fuerza Pública en las zonas donde aún se puede advertir una intensificación o recrudecimiento casi que permanente del conflicto o de situaciones críticas de inseguridad es de gran responsabilidad y genera unos mayores riesgos para su integridad física y moral a su salud y finalmente a sus vidas, dado que las Fuerzas Militares y de Policía son obligadas a emplearse más a fondo. Estos riesgos que, en desarrollo del mandato constitucional, asumen con valentía los hombres del Ejército Nacional y de la Policía, deben ser compensados por el Estado. Tenemos, entonces, que la voluntad del Congreso debe orientarse hacia la búsqueda de mejores condiciones para que los logros de los miembros de la Fuerza Pública, dada su misión en las zonas antes mencionadas, sea de mayor beneficio para todos los ciudadanos y por ende para la convivencia pacífica de todos los colombianos.

El tiempo para el ascenso en el escalafón militar

La normatividad del personal de oficiales, suboficiales de las Fuerzas Militares y los agentes y patrulleros de la Policía Nacional, establecen dentro de su jerarquía clasificación, ingreso al escalafón, los procesos de formación y el tiempo para el **ascenso**, en lo que se denomina el régimen especial de carrera.

En efecto, para el ingreso al escalafón los miembros de las Fuerzas Militares (Ejército, Armada, Fuerza Aérea) y de la Policía Nacional lo hacen en un grado determinado, por ejemplo, todos los oficiales lo hacen en la categoría de Subtenientes en el Ejército, en el Cuerpo de Infantería de Marina, en la Fuerza Aérea y como Teniente de Corbeta en la Armada.

Con relación al ingreso a la carrera militar, es decir, al primer grado del escalafón lo hacen con un período de prueba de un año; superado este tiempo se establece un tiempo mínimo de servicios en cada grado, el cual es un requisito para ascender al inmediatamente superior. Este tiempo es el objeto esencial de este proyecto de ley.

El estímulo a los miembros de la Fuerza Pública contenido esencial del proyecto de ley

El estímulo que se propone, consiste en una disminución en el tiempo para ascenso en el escalafón de los miembros de la Fuerza Pública que se encuentran en las zonas de conflicto

o en situación crítica de inseguridad. Esta disminución del tiempo debe ineludiblemente ir acompañada de un proceso en el cual también será importante demostrar idoneidad, la que a su vez, deberá estimar algunos componentes como los estudios realizados, la experiencia que se tenga al interior de la Institución, la capacidad física e intelectual, la conducta y sumisión a las normas y la competencia psicológica de asumir las responsabilidades que corresponden al grado respectivo, elementos estos que serán suficientemente valorados por el Gobierno Nacional al momento de la reglamentación. Estos reconocimientos especiales no pecuniarios no son ajenos a la legislación colombiana y en su gran mayoría han sido conocidos por la Corte y declarados ajustados a la Constitución. En este orden de ideas tenemos los estímulos y distinciones para los funcionarios de la Rama Judicial (Ley 270 de 1996. Artículo 95); estímulos a los trabajadores y profesionales de la salud (Ley 100 de 1993. Artículo 193); estímulos a los docentes estatales (Ley 115 de 1994. Artículo 134). La Ley 715 de 2001 derogó el artículo 134 y consagró para los docentes que laboran en áreas de difícil acceso, estímulos consistentes en bonificación y **tiempo**, entre (inciso 6°, artículo 24).

Esta prerrogativa a los miembros de la Fuerza Pública se configura como un elemento importante de la política pública de Seguridad Democrática, puesto que con él tendremos un recurso humano más comprometido en las zonas en donde para el Estado se hace más complejo seguir consolidando la seguridad democrática por las particulares y complejas características topográficas, de manera que también se garantice la presencia continua y permanente de la Fuerza Pública en la forma en que lo dispone la misma Constitución para la realización de los fines de prosperidad general y mejoramiento de las condiciones de vida en esas zonas.

El reconocimiento efectivo de este estímulo para las Fuerzas Militares y de Policía al igual que los estímulos antes mencionados, están dados dentro de las facultades que tiene el Legislativo para configurarlos y la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional; por ende, corresponderá al Congreso señalar los principios generales para su reconocimiento y al señor Presidente de la República, conjuntamente con su Ministro de Defensa, adoptar el concepto de las áreas o zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad, así como establecer los destinatarios, las condiciones y

límites para el otorgamiento, la continuidad y la vigencia de este beneficio. Entiéndase entonces, que con esta iniciativa se deberá buscar el concurso del Gobierno para que sea realizable en su integridad.

Consideraciones constitucionales

En la página anterior de esta exposición de motivos citamos unos antecedentes constitucionales sobre algunos estímulos e incentivos pecuniarios o no pecuniarios dentro de los cuales el pronunciamiento de la Corte ha sido favorable. En este proyecto, el tema Constitucional debe quedar claro, sobre todo el que concierne al derecho a la igualdad de manera que una interpretación restrictiva de él en relación al tema propuesto en el proyecto no dé lugar para considerar su desconocimiento.

En efecto, cuando se trata de restablecer prerrogativas como las que son objetos del presente proyecto, lo primero que entra a advertirse dentro del debate es el derecho a un tratamiento igual; en este caso para todo el personal de la Fuerza Pública debido a la situación externa de violencia que vive el país y el trato de objetivo militar de todos ellos por parte de los grupos que subvierten el orden constitucional.

Pues bien, para entender el alcance constitucional del proyecto, se acudió a un pronunciamiento de la Corte Constitucional en relación al derecho a la igualdad y en este orden ha reiterado: (...)

El Preámbulo de la Constitución de 1991 afirma que la igualdad es uno de los valores fundantes del Estado colombiano.

Por su parte, el artículo 13 de la Constitución señala lo siguiente:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma *protección y trato de las autoridades* y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ella se cometan.

La Corte observa que la efectividad de la igualdad material de que trata esta disposición es la función promocional de la cláusula transformadora del Estado Social de Derecho, consagrada en el artículo 1° de la Carta. En otras palabras, la igualdad formal es al Estado formal de derecho lo que la efectividad de la igualdad material es al Estado Social de Derecho.

Igualmente se destaca que la consagración explícita de la igualdad tiene por lo menos tres dimensiones en la Constitución: como generalidad, como equiparación y como diferenciación, así:

– La igualdad como generalidad: es la consagración de la igualdad ante la ley para efectos de los derechos y deberes, así como de los procedimientos. Está consagrada en la Carta en las siguientes materias y disposiciones: a) Designada por la palabra “personas”: artículos 2°, 8°, 30, 38, 42, 46, 91, 92 y 95; b) Designada por la alocución “todos”: artículos 13, 14, 15, 16, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 36, 49, 52, 54, 67, 69, 74, 79, 86, 87 y 229; c) Designada por la palabra “los colombianos”: artículos 24, 35, 57, 70, 95 y 216; d) Designada por la palabra “nadie”: artículos 12, 18, 29 y 33; e) Y designada por la expresión “ciudadano”: 40 y 95.

– La igualdad como equiparación: se encuentra consagrada en los artículos 43 (igualdad de la mujer y el hombre) y en el artículo 42 (igualdad de derechos y deberes de la pareja).

– La igualdad como diferenciación: es la diferencia entre distintos. Está regulada en el artículo 13, incisos 2° y 3° (adopción de medidas en favor de grupos marginados o débiles), artículo 58 (criterios para fijar la indemnización por expropiación: los intereses de la comunidad y del afectado) y artículos 95.9 y 362 (principios tributarios: equidad y progresividad).

Ahora la Corte desea continuar con la depuración del concepto de igualdad en virtud de la siguiente afirmación:

El principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se den las siguientes condiciones:

– En primer lugar, que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho.

– En segundo lugar, que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad.

– En tercer lugar, que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales.

– En cuarto lugar, que el supuesto de hecho –esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga– sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna.

– Y en quinto lugar, que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican.

Si concurren pues estas cinco circunstancias, el trato diferente será admisible y por ello constitutivo de una diferenciación constitucionalmente legítima; en caso contrario, el otorgar un trato desigual será una discriminación contraria a la Constitución.

Ahora la realidad colombiana incontestable es que los ciudadanos y los grupos sociales se hallan, en realidad, en una situación de desigualdad: podrán ser iguales ante la ley, pero no lo son en la realidad. Esta desigualdad de hecho está constitucionalmente considerada en el artículo 13 inciso 2°, cuando instituye a los poderes públicos en la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, lo que supone el reconocimiento constitucional de que hoy no lo son.

Por esta vía se transita hacia la distinción entre discriminación y diferenciación, que es el elemento fundamental para calibrar el alcance del principio de igualdad. Dicho principio, en efecto, veta la discriminación, pero no excluye que el poder público otorgue tratamiento diverso a situaciones distintas –la diferenciación–. El artículo 13 de la Constitución no prohíbe, pues, tratamientos diferentes a situaciones de hecho diferentes. La distinción entre discriminación y diferenciación viene, a su vez, determinada porque la primera es injustificada y no razonable. Discriminación es, por tanto, una diferencia de tratamiento no justificada ni razonable; o sea, arbitraria, y solo esa conducta está constitucionalmente vetada. A contrario sensu, es dable realizar diferenciaciones cuando tengan una base objetiva y razonable”. (S. C-530 de 1993).

(...)

Por consiguiente, los miembros de la Fuerza Pública que se encuentran en las zonas antes aludidas no están en las mismas condiciones o situación frente a los demás; **en primer lugar, porque generalmente quienes son enviados a esas zonas han sido agrupados en cuerpos especiales y entrenados en áreas más especializadas de la estrategia militar, las técnicas de combate, las operaciones de guerra, la dirección de tropa (la Fuerza Pública que está al frente del Plan Patriota). En segundo lugar, porque, sin lugar a dudas, sobre ellos recae en porcentaje muy significativo el cumplimiento de la misión primordial de la Fuerza Pública establecida en el artículo 217 de la C. P. y consecuentemente la satisfacción de otros principios constitucionales que se encuentran establecidos en el preámbulo y en los artículos 1º y 2º.**

Se tiene entonces, que, cuando en ejercicio de la facultad de configuración legislativa proponemos un estímulo para quienes tienen un más alto grado de responsabilidad dentro de la Fuerza Pública en el cabal cumplimiento de su misión principal, no estamos infringiendo ninguna del ordenamiento superior, en especial el consagrado en el artículo 13 de la C. P.

Honorables colegas, en estos términos dejo planteado esta importante iniciativa para los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía, para que sean ustedes, en su sano juicio, los que hagan este reconocimiento a quienes se encuentran cumpliendo con el deber constitucional de asegurarnos la tranquilidad y la convivencia social.

De los honorables Congresistas,

Jaime Cervantes Varelo,

Representante a la Cámara,

Departamento del Atlántico.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de noviembre del año 2010, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 134 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Jaime Cervantes Varelo*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONTENIDO

Gaceta número 877 - lunes 8 de noviembre de 2010

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Proyecto de ley estatutaria número 131 de 2010 Cámara por la cual se regula el derecho fundamental a la salud, los principios que lo garantizan y se adoptan otras disposiciones 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 132 de 2010 Cámara por medio de la cual se adicionan los artículos 196 y 198 de la Ley 5ª de 1992..... 6

Proyecto de ley número 133 de 2010 Cámara por medio de la cual se modifica el artículo 99 de la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones 10

Proyecto de ley número 134 de 2010 Cámara por medio de la cual se establece un estímulo a los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía que se encuentran en zona de orden público o de situación crítica de inseguridad..... 12