REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXI - Nº 105 Bogotá, D. C., lunes, 26 de marzo de 2012 EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTA NÚMERO 34 DE 2012

(marzo 20)

Cuatrienio 2010–2014 - Legislatura 2011–2012

Segundo Periodo - Sesiones Ordinarias

En la ciudad de Bogotá, D. C., el día veinte (20) de marzo del dos mil doce (2012), se reunieron en el Salón Guillermo León Valencia del Capitolio Nacional, previa citación, los miembros de la Comisión Primera del honorable Senado, con el fin de sesionar.

I

Llamado a lista y verificación del quórum

La Presidencia ejercida por su titular honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves indica a la Secretaría llamar a lista y contestaron los honorables Senadores:

Andrade Serrano Hernán
Avellaneda Tarazona Luis Carlos
Cuéllar Bastidas Parmenio
Enríquez Maya Eduardo
Enríquez Rosero Manuel
Galán Pachón Juan Manuel
García Valencia Jesús Ignacio
Gerléin Echeverría Roberto
Hurtado Angulo Hemel
Londoño Ulloa Jorge Eduardo
Mota y Morad Karime
Soto Jaramillo Carlos Enrique
Vega Quiroz Doris Clemencia
Velasco Chaves Luis Fernando
Vélez Uribe Juan Carlos.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores:

Corzo Román Juan Manuel.

Dejaron de asistir los honorables Senadores:

Barreras Montealegre Roy Leonardo
Cristo Bustos Juan Fernando.

Los textos de las excusas son las siguientes:

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá, 20 de marzo de 2012.

Doctor
GUILLERMO LEON GIRALDO
Secretario General
Comisión Primera
H. Senado de la República
Ciudad

Cordial saludo:

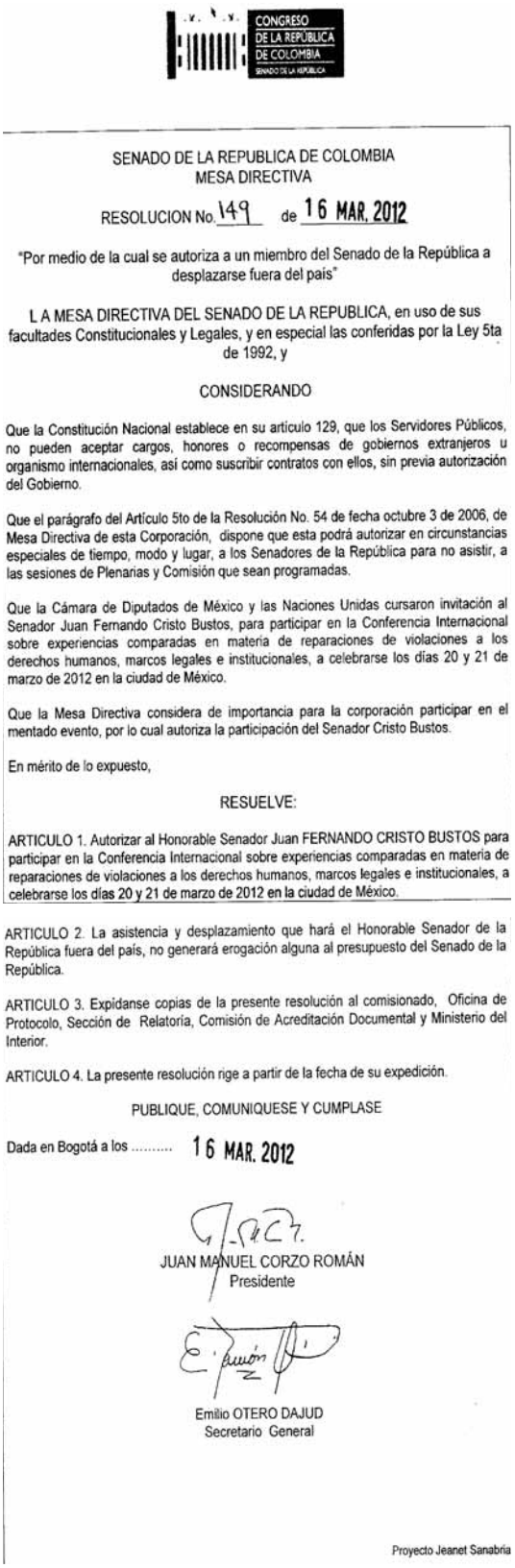
*Con la presente me permito informar a usted, que me ausentaré del país entre los días comprendidos entre el **20, 21 y 22 de marzo**, atendiendo una invitación de la Oficina en México del Alto Comisionado De Naciones Unidas **CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE EXPERIENCIAS COMPARADAS EN MATERIA DE REPARACIONES DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS: Marcos Legales e Institucionales**, el cual será presidido por Organización, el cual se realizará en la ciudad de México DF.*

Anexo a usted, copia de la resolución No. 149 del 16 de Marzo del año en curso, de la Mesa Directiva del Senado.

Por lo anterior solicito me sea excusado por la inasistencia a las sesiones citadas para estas fechas.

Atentamente,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Senador de la República



CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

SENADO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA
MESA DIRECTIVA

RESOLUCION No. 149 de 16 MAR. 2012

"Por medio de la cual se autoriza a un miembro del Senado de la República a desplazarse fuera del país"

L A MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, en uso de sus facultades Constitucionales y Legales, y en especial las conferidas por la Ley 5ta de 1992, y

CONSIDERANDO

Que la Constitución Nacional establece en su artículo 129, que los Servidores Públicos, no pueden aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros u organismo internacionales, así como suscribir contratos con ellos, sin previa autorización del Gobierno.

Que el parágrafo del Artículo 5to de la Resolución No. 54 de fecha octubre 3 de 2006, de Mesa Directiva de esta Corporación, dispone que esta podrá autorizar en circunstancias especiales de tiempo, modo y lugar, a los Senadores de la República para no asistir, a las sesiones de Plenarias y Comisión que sean programadas.

Que la Cámara de Diputados de México y las Naciones Unidas cursaron invitación al Senador Juan Fernando Cristo Bustos, para participar en la Conferencia Internacional sobre experiencias comparadas en materia de reparaciones de violaciones a los derechos humanos, marcos legales e institucionales, a celebrarse los días 20 y 21 de marzo de 2012 en la ciudad de México.

Que la Mesa Directiva considera de importancia para la corporación participar en el mentado evento, por lo cual autoriza la participación del Senador Cristo Bustos.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTICULO 1. Autorizar al Honorable Senador Juan FERNANDO CRISTO BUSTOS para participar en la Conferencia Internacional sobre experiencias comparadas en materia de reparaciones de violaciones a los derechos humanos, marcos legales e institucionales, a celebrarse los días 20 y 21 de marzo de 2012 en la ciudad de México.

ARTICULO 2. La asistencia y desplazamiento que hará el Honorable Senador de la República fuera del país, no generará erogación alguna al presupuesto del Senado de la República.

ARTICULO 3. Expídanse copias de la presente resolución al comisionado, Oficina de Protocolo, Sección de Relatoría, Comisión de Acreditación Documental y Ministerio del Interior.

ARTICULO 4. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLIQUE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dada en Bogotá a los ..... 16 MAR. 2012

JUAN MANUEL CORZO ROMÁN
Presidente

Emilio OTERO DAJUD
Secretario General

Proyecto Jeanet Sanabria

La Secretaría informa que se ha registrado Quórum Decisorio.

Siendo las 11:05 a. m., la Presidencia manifiesta:

"Ábrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al Orden del Día para la presente reunión".

Por Secretaría se da lectura al Orden del Día:

ORDEN DEL DÍA

COMISIÓN PRIMERA HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

CUATRIENIO 2010 - 2014
LEGISLATURA 2011 - 2012

SEGUNDO PERIODO

DÍA: MARTES 20 de MARZO de 2012

Lugar: Salón Guillermo Valencia
Capitolio Nacional

Hora: 10:00 a. m.

I

Llamado a lista y verificación del quórum

II

Consideración y aprobación Acta número 15 del 5 de octubre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 3 de 2012, Acta número 16 del 06 de octubre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 4 de 2012, Acta número 17 del 11 de octubre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 6 de 2012, Acta número 18 del 12 de octubre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 5 de 2012, Acta número 19 del 19 de octubre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 4 de 2012, Acta número 20 del 1 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 5 de 2012, Acta número 21 del 8 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 5 de 2012, Acta número 22 del 9 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 23 de 2012, Acta número 23 del 15 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 23 de 2012, Acta número 24 del 16 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 24 de 2012, Acta número 25 del 22 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 23 de 2012, Acta número 26 del 23 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 25 de 2012, Acta número 27 del 29 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 26 de 2012, Acta número 28 del 30 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 27 de 2012, Acta número 29 del 1 de diciembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 28 de 2012, Acta número 30 del 6 de diciembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 25 de 2012, Acta número 31 del 7 de diciembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 32 de 2012, Acta número 32 del 13 de diciembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 33 de 2012, Acta número 33 del 14 de diciembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 34 de 2012.

III

Consideración y votación de proyectos en primer debate

1. **Proyecto de ley número 142 de 2011 Senado,** *por la cual se expide el Código Electoral y se dictan otras disposiciones,* **acumulado Proyecto de ley número 10 de 2011 Senado,** *por la cual se dictan normas electorales.*

Autores: **Proyecto de ley número 142 de 2011,** doctor *Germán Vargas Lleras* – Ministro del Interior, doctor *José Joaquín Vives* – Presidente del Consejo Nacional Electoral.

Proyecto de ley número 10 de 2011 honorable Representante *Gloria Stella Díaz* – honorables Senadores *Carlos Baena, Manuel Virgüez Piraquive.*

Ponente primer debate: Honorables Senadores *Juan Manuel Galán* (Coordinador), *Roberto Gerléin, Juan Carlos Vélez, Juan Carlos Rizzeto, Jorge Eduardo Londoño, Parmenio Cuéllar y Juan Manuel Corzo*.

Comisión Accidental: Honorables Senadores *Juan Manuel Galán* (Coordinador), *Roberto Gerléin, Juan Carlos Vélez, Juan Carlos Rizzeto, Jorge Eduardo Londoño, Parmenio Cuéllar, Juan Manuel Corzo, Carlos Enrique Soto* y *Luis Carlos Avellaneda.*

Publicación proyecto original: **Proyecto de ley número 142 de 2011** ***Gaceta del Congreso*** número 725 de 2011.

Proyecto de ley número 10 de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 519 de 2011.

Ponencia primer debate: ***Gaceta del Congreso*** número 902 de 2011.

Informe Comisión Accidental: ***Gaceta del Congreso*** número 964 de 2011.

Informe Comisión Accidental: ***Gaceta del Congreso*** número 47 de 2012 (honorable Senador Soto).

2. **Proyecto de ley número 141 de 2011 Senado,** *por la cual se modifica la Ley Orgánica 128 de 1994, y se expide el Régimen para las* Áreas Metropolitanas.

Autores: Doctor *Germán Vargas Lleras* – Ministro del Interior.

Ponente primer debate: Honorables Senadores *Carlos Enrique Soto Jaramillo* (Coordinador), *Juan Carlos Vélez Uribe, Juan Manuel Galán Pachón, Juan Manuel Corzo.*

Publicación proyecto original: ***Gaceta del Congreso*** número 721 de 2011.

Ponencia primer debate: ***Gaceta del Congreso*** número 905 de 2011.

3. **Proyecto de ley número 72 de 2011 Senado,** *por la cual se desarrolla el Acto Legislativo 02 de 2009 y se establecen medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman sustancias estupefacientes o sicotrópicas y se dictan otras disposiciones.*

Autores: Honorables Senadores *Juan Carlos Vélez Uribe, Manuel Enríquez Rosero.*

Ponente primer debate: Honorables Senadores *Juan Carlos Vélez* (Coordinador), *Juan Manuel Galán.*

Publicación proyecto original: ***Gaceta del Congreso*** número 595 de 2011.

Ponencia primer debate: ***Gaceta del Congreso*** número 884 de 2011.

4. **Proyecto de ley número 23 de 2011 Senado,** *por el cual se adiciona el numeral 10 del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil.*

Autor: Honorable Senador *Carlos Ferro Solanilla.*

Ponente primer debate: Honorable Senador *Hernán Andrade Serrano.*

Publicación proyecto original: ***Gaceta del Congreso*** número 543 de 2011.

Ponencia primer debate: ***Gaceta del Congreso*** número 916 de 2011.

5. **Proyecto de ley número 56 de 2011 Senado, 19 de 2010 Cámara,** *por medio de la cual se dictan medidas para la prevención del secuestro y desaparición de menores.*

Autor: Honorable Representante *Guillermo Rivera Flórez.*

Ponentes primer debate: Honorables Senadores *Karime Mota y Morad* y *Juan Fernando Cristo Bustos*.

Publicación texto aprobado Plenaria Cámara: ***Gaceta del Congreso*** número 576 de 2011.

Ponencia primer debate: ***Gaceta del Congreso*** número 864 de 2011.

6. **Proyecto de ley número 24 de 2011 Senado,** *por la cual se promueve la simplificación normativa, se modifican los artículos 41, 139, 145, 156, 169, 170, 195 y se adicionan los artículos 6°, 85 y 254 de la Ley 5ª de 1992.*

Autor: Honorable Senador *Carlos Ferro Solanilla.*

Ponente primer debate: Honorable Senador *Manuel Enríquez Rosero.*

Publicación proyecto original: ***Gaceta del Congreso*** número 543 de 2011.

Ponencia primer debate: ***Gaceta del Congreso*** número 873 de 2011.

7. **Proyecto de ley número 164 de 2011 Senado,** *por la cual se reforma parcialmente la Ley 906 de 2004,* Código de Procedimiento Penal.

Autores: Honorables Senadores *Alexandra Moreno Piraquive, Martha Cecilia Ramírez Orrego, Claudia Marcela Amaya García, Gloria Stella Díaz Ortiz, Yolanda Duque Naranjo, Rosmery Martínez Rosales, Ángela María Robledo Gómez, Arleth Casado de López, Nora María García Burgos, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Gloria Inés Ramírez Ríos, Teresita Romero García, Maritza Martínez Aristizábal, Dilian Francisca Toro, Nancy Denise Castillo García*.

Ponente primer debate: Honorable Senador *Karime Motta y Morad.*

Publicación proyecto original: ***Gaceta del Congreso*** número 857 de 2011.

Ponencia primer debate: ***Gaceta del Congreso*** número 924 de 2011.

IV

Lo que propongan los honorables Senadores

V

Negocios sustanciados por la Presidencia

El Presidente,

Luis Fernando Velasco Chaves.

El Vicepresidente,

Juan Carlos Vélez Uribe.

El Secretario General,

Guillermo León Giraldo Gil.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Antes de iniciar pues los temas formales de la sesión, quiere la Mesa Directiva y sus compañeros darle una bienvenida a la doctora Doris Clemencia Vega Quiroz, la nueva Senadora de la República, bienvenida a esta Comisión, en donde se debaten temas de tanta importancia para el país, siéntase con sus compañeros, siéntase con personas que quieren aceptar Senadora.

Señor Secretario, estamos en discusión del Orden del Día, y la doctora Doris pide el uso de la palabra. Tiene usted el uso de la palabra Senadora.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Doris Clemencia Vega Quiroz:

Muy buenos días, señor Presidente Luis Fernando, señor Vicepresidente Juan Carlos Vélez, señor Ministro Germán Vargas, señor Secretario Guillermo y demás integrantes. De verdad que saludarlos de manera muy especial.

Mi nombre es Doris Clemencia Vega, soy santandereana, bumanguesa, soy egresada de nuestra gloriosa Universidad Industrial de Santander en convenio con Uniquindío, soy de profesión Bibliotecóloga y Archivista, tengo una Especialización en Gestión Pública y una de Gerencia de Empresas y una Maestría en Administración de Empresas de la Universidad Santo Tomás.

Fui dos veces Diputada en el Departamento de Santander, fui Vicepresidenta de la Asamblea de Santander y actualmente Vicepresidenta de mi Partido Integración Nacional. Y Dios me ha permitido estar hoy aquí, no como hubiese querido, pero he venido asumir la curul de ese gran hombre brillante, honesto, trabajador, líder del deporte en su región, y aun gran hombre que apoyó las iniciativas del gobierno, trataré de estar a la altura de él y de cada uno de ustedes, señores Senadores, de poder analizar de verdad con mucha altura, de respetar por supuesto las ideas de cada uno de ustedes, ideas de cada uno de ustedes, de acompañar las iniciativas del gobierno, y por supuesto legislar como el electorado y la ciudadanía cree y espera de cada uno de nosotros.

Finalmente déjenme expresarle a todos y cada uno de ustedes mi admiración por el trabajo que han venido haciendo en esta tarea de poder cumplir ese esfuerzo que han hecho todos y cada uno de ustedes desde sus regiones para contribuir al desarrollo de este país. Déjenme ser su amiga, su compañera y de verdad que vine a colocar mi granito de arena en cada uno de los proyectos en beneficio de todos los colombianos. De verdad que muchas gracias y espero poder contribuir de la mejor manera en aquellos proyectos en beneficio de todos los colombianos. Muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Hemel Hurtado Angulo:

Muchas gracias, señor Presidente. Quiero en nombre del Partido de Integración Nacional, agradecerle a la Mesa Directiva de esta Comisión, por la Eucaristía que en nombre del Senador Juan Carlos Rizeto se ofició hoy.

Quienes tuvimos la oportunidad no solo de conocer, sino de compartir muchos momentos realmente con el Senador Juan Carlos Rizeto, nos quedan dentro de esa experiencia muchos aprendizajes, uno de ellos la tenacidad que le colocaba en la búsqueda de lograr sus propósitos, el último que se registró en este Congreso de la República y concretamente en esta comisión, tuvo que ver como cuando aún sugerido y casi que ordenado por los médicos que debía guardar cama en la Clínica se vino no solo a cumplir su deber, sino a tratar de sacar adelante esa iniciativa a través de la cual los funcionarios públicos deben, pueden participar en política.

Particularmente en estos momentos de verdad, me siento consternado de no tener a Juan Carlos Rizeto al lado, faltando unas pocas horas para morir me hizo llegar a la Clínica y les comento que ni siquiera en presencia de mi padre en momentos de su muerte, experimenté una sensación tan fuerte. Porque sabía que se estaba yendo, y como lo decía el sacerdote ahora en la eucaristía, e iba tranquilo y se iba contento.

Se iba tranquilo porque a pesar de esa cruz y de ese camino que tenía que afrontar, estaba convencido de que había cumplido. Entendemos ese proceso de nacer, crecer y morir, pero no nos preparamos para la muerte y mucho menos para la muerte de una persona tan joven que estaba en el esplendor de su vida. Espero simplemente que la esencia de su ser hoy haga parte de esa grandiosa fuerza vital.

Pero como la vida es dinámica, dicen por allí, de igual manera darle la bienvenida a la doctora Doris Clemencia, esta es una Comisión que permite realmente el debate, respetuosa, amigable y muy complacido de tener doctora Karime Mota, otra dama en esta Comisión, qué bien le hace. Muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo:

Muchas gracias. Un cordialísimo saludo, señor Presidente y señor Ministro y todos los compañeros y compañeras de la Comisión.

De igual manera para nosotros solidarizarnos en nombre del Partido con el sensible fallecimiento del honorable Senador Rizeto, con quien tuvimos la oportunidad de compartir aquí varios meses y además me correspondió a mí compartir la iniciativa del desarrollo del artículo 127 de la Constitución Nacional, propósito que sigue en firme, estimado Hemel, vamos a volver a insistir, a presentarlo en honor además de eso su lucha, un hombre joven, pero que esa es la vida. Que Dios lo tenga en eterno descanso, un hombre que lo pudimos apreciar en esta Comisión, en tan corto tiempo que tuvimos la oportunidad de compartir.

Permítame darle la bienvenida también a la honorable Senadora Doris Clemencia, a esta Comisión y al Congreso de la República. Señor Presidente yo aprovecho la oportunidad, si me lo permite, para no estar interviniendo, para tocar unos punticos. Yo sé que no se ha aprobado el Orden del Día, pero lo siguiente: En primer lugar yo fui responsable de la discusión del Código Electoral en su primer debate terminando las sesiones.

Tal y como me comprometí, les pasé mis observaciones y las observaciones del equipo a tiempo, también les pasé un cronograma sobre el tiempo que a partir del 16 de marzo cuando deberían de haber iniciado estas sesiones, tenemos para discutir y aprobar las diferentes iniciativas, sesenta y dos días exactamente, treinta y uno que se gastan, que son los plazos reglamentarios de una comisión a otra y de la Plenaria correspondiente y 31 que quedarían para la discusión. Sé que hay un ambiente, es un tema bastante importante y polémico para el país, entonces no hay el tiempo, pero por lo menos quiero salvar la responsabilidad, por eso se la envié las modificaciones a tiempo y también le mandé la carta, señor Presidente, sobre los cronogramas correspondientes.

Yo quiero salvar la responsabilidad y permítame en otro tema señor Ministro. A usted quien aprecio y respeto lo mismo que a todos los miembros de esta Comisión, le quiero pedir a usted y a sus asistentes que se borren totalmente de la mente de que por mí no pasó en primer debate las áreas metropolitanas en el anterior semestre, porque usted señor Secretario sabe que estaba la ponencia, se rindió a tiempo y que la razón por la cual no se discutió y se aprobó en primer debate, fue precisamente por insistir la Comisión en aprobar el Código Electoral, por eso lo dejaron en segundo punto y por esa razón no se aprobó en primera. Pero estamos completamente listos, señor Presidente, como habíamos hablado con su señoría, habíamos hablado de que hoy tal vez en una interpretación equivocada se iban a anunciar los proyectos y mañana miércoles se iban a aprobar, yo estoy completamente listo, señor Presidente y señor Ministro, precisamente para dar la discusión correspondiente y dar la sustentación de las ponencias de ese y de otras que también están aquí bajo mi responsabilidad. Agradeciéndole y dándole un cordialísimo nuevo reinicio a todos mis compañeros y compañeras de la Comisión.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Hernán Francisco Andrade Serrano:

Gracias Presidente. Un saludo muy especial a los colegas, al señor Ministro del Interior que nos acompaña y le dice hoy a mis compañeros de oficina que cuando uno comienza las sesiones es como un regreso a clase, como un regreso a la universidad, en donde uno siente alegría de volver a ver sus amigos y colegas, porque acá en esta Comisión y en el Congreso de Colombia se crean sentimientos de hermandad y de cariño entre los colegas y esta Comisión se ha distinguido por ello.

Por eso comienzo por la parte alegre de bienvenida, doctora Doris, a esta que será su casa y la recibimos con cariño y con complacencia y con respeto y con admiración por su trabajo y por su hoja de vida y encontrará aquí en esta Comisión, siempre dispuesta y siempre respetuosa a su trabajo legislativo y el dolor que nos embarga por la partida de Juan Carlos, un hombre que fue buen colega, buen compañero, respetuoso, que luchó por su vida, que tenía ese deseo ferviente de vivir y servir a su país y que al final nos alegra como lo ha documentado el señor sacerdote en la homilía, se entregó a Dios y aceptó los designios de él, por eso hoy nos embarga esa tristeza, Presidente, le agradezco que haya liderado lo de la misa para los que no pudimos asistir a sus honras fúnebres, a su familia, a sus electores, a su partido político, una solidaridad plena y yo creo, Presidente, que nunca sobra y se lo pido con cariño, Presidente, que esta Comisión le rinda un minuto de silencio al colega Juan Carlos Rizeto, por su eterno descanso y por su alma en el cielo, muchas gracias.

Siendo las 11:30 a. m. la Presidencia decreta un minuto de silencio en señal de duelo por la muerte del honorable Senador Juan Carlos Rizeto Luces.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón:

Muchas gracias, señor Presidente. Me uno por supuesto a las palabras expresadas por los demás colegas de pésame y duelo por el fallecimiento del colega Juan Carlos Rizeto. Quisiera Presidente mencionar que en la semántica parlamentaria, en el argot parlamentario cuando uno va a cuestionar a un colega, a lanzar un ataque a criticar, uno arranca diciendo con todo afecto, cariño, amor, idolatría, bueno, una lista larga de palabras para alabar al colega al que le va a dar el guamazo como decimos en Santander, pero en este caso yo no voy hacer eso.

Pero sí con todo cariño, afecto, idolatría, veneración por mis colegas de la Comisión Primera, a quienes respeto por supuesto, con los cuales hemos ya compartido buena parte de este periodo congresional, quisiera hacerles un llamado de atención cordial, señor Presidente, sobre este proyecto que tenemos en el Orden del Día, que es el Código Electoral.

En el periodo pasado, mencionábamos como esta es una de las Reformas Estructurales más importantes, más significativas, de más hondo calado que requiere con urgencia el país, para darle seguridad, transparencia jurídica, a nuestro proceso de elecciones, para que tengamos unas elecciones libres, justas y competitivas, donde no repitamos esos episodios cada cuatro años de ingrata recordación para los ciudadanos, para los candidatos, para las autoridades, para todos los actores involucrados en los que tenemos procesos electorales cuestionados, procesos electorales que generan incertidumbre e inseguridad.

Este Código pues no pretende ni mucho menos resolver todos los procesos de fraude, ni los procesos que experimente el sistema electoral colombiano, pero sí pretende significar un paso adelante importante en esa dirección.

Primero. Compilando esa enorme dispersión de normas que tenemos, en materia electoral.

Segundo. Dándole integralidad, modernizando nuestra legislación en la materia y como ha dicho el Ministro Vargas, a quien también saludo, en esta mañana, es muy importante que nos acompañen, a dar el paso definitivo hacia un sistema de voto, que puede ser el voto electrónico, yo considero que debe ser un sistema mixto, voto electrónico, voto también en papel, para avanzar en este sentido y salir del Código del 86 que es un Código ya obsoleto, donde se habla de la papeleta, se habla del Registrador Liberal, del Registrador Conservador, se habla de la tinta indeleble, una cantidad de cosas que ya han entrado en desuso.

Hemos hecho desde la última sesión de esta comisión, un enorme esfuerzo para avanzar en la discusión, en el acuerdo que queremos alcanzar sobre este proyecto, para que pueda avanzar en su trámite, yo quiero dejar como constancia hoy un informe que le quiero rendir breve a la comisión primera del Senado, sobre las actividades que hemos adelantado desde la última sesión de diciembre a hoy y los resultados que ha tenido esta labor.

En la última sesión de diciembre del año pasado, de la Comisión Primera, se decidió aplazar la discusión y votación del Proyecto de ley número 142 del 2011 Senado. Para efectos de una mayor discusión y socialización durante el mes de febrero y marzo.

Por lo anterior y con el acompañamiento del Ministerio del Interior, se coordinó la realización de varios foros en diferentes ciudades del país, un se-

minario internacional con el apoyo de programas de Naciones Unidas para el desarrollo y se reactivó la Mesa de Trabajo de los Ponentes.

La respuesta de los colegas, la respuesta senatorial, a estos espacios fue muy baja, hay que decirlo. El primer foro se realizó el 3 de febrero del 2011, en Bucaramanga al cual solo asistí yo como coordinador ponente en representación de la comisión, los demás colegas se excusaron por diferentes razones de asistir, algunos Congresistas de la región de Santander se hicieron presente y participaron activamente, participó el Registrador Nacional del Estado Civil, participó el Presidente del Consejo Nacional del Estado Civil, del Consejo Nacional Electoral perdón, y algunos periodistas de esa zona. Dado el enorme esfuerzo logístico que implicaron estas actividades y la respuesta que se dio, pues se consideró más significativo avanzar en una serie de esas temáticas como metodología.

Se realizó entonces un seminario internacional con el PNUD, el Ministerio del Interior, con el PNUD, organizó este seminario para tratar el tema del voto electrónico, es un tema central del proyecto, el registro electoral que es otro tema fundamental y la equidad de género.

Vinieron a este seminario internacional con conferencistas de Brasil, de Estados Unidos de India, de México y de todos los países bajos.

Lamentablemente a este Seminario Internacional, solo asistieron los Senadores Baena y yo, como coordinador ponente del proyecto, algunas unidades de trabajo legislativo participaron y estuvieron presente parcialmente en las actividades, sin embargo algunos de los conferencistas expresaron pues que lamentaban la ausencia de los Congresistas, ya que el objetivo era brindarle con este seminario elementos a nuestros colegas parlamentarios para el análisis y la toma de decisiones sobre el sistema de voto que el país va a adoptar.

El tema de las mesas de trabajo, el 27 de enero se envió al Ministerio del Interior una propuesta de cronograma, por parte de los ponentes, sin embargo, por razones de agenda consultores del PNUD, hicieron algunos ajustes a esta agenda, la versión ajustada se comunicó a las oficinas de todos los Senadores de la Comisión Primera del Senado, el 14 de febrero y se les avisó que las reuniones comenzarían el 20 de febrero, no obstante ese nuevo esfuerzo, tercer esfuerzo de convocatoria en las reuniones solo se hicieron presente de manera constante miembros de unidades legislativas, del Senador Londoño, hay que reconocerlo, de la Senadora Vega, y algunos delegados del Movimiento Mira.

Esporádicamente asistieron delegados de los Senadores Enrique Rosero y Vélez, teniendo en cuenta que el objetivo de estas reuniones era acordar un texto concertado, que facilitara la discusión, se decidió suspender esta actividad ante la falta de quórum en estas reuniones que representaban un gran esfuerzo para el Ministerio, para las unidades de trabajo legislativo y los Senadores que participamos.

Sabemos que algunos Senadores vienen elaborando propuestas, como la que acaba de mencionar el Senador Soto, pues que hubiera sido deseable haber llevado a esas mesas de trabajo y haber avanzado un poco en esa discusión, porque entendemos que el Senador Soto ha estado particularmente preocupado por el proyecto y tiene unas ideas que seguramente lo van a enriquecer mucho, pero necesitamos que esas ideas y que la participación del Senado y de su UTL pues se haga sentir en estas reuniones para que podamos avanzar, como hay la voluntad de avanzar en muchos de nosotros en este proyecto significativo.

Entonces Presidente, además de escuchar al gobierno sobre el proyecto y cómo ve el Gobierno el futuro de este proyecto, me parece señor Presidente, que podemos hacer un nuevo esfuerzo, tengo la voluntad de hacerlo de nuevo, de convocar la Comisión que ya está constituida, de ponentes, poder citarla, poder seguir avanzando en la construcción de un acuerdo sobre el articulado, pero sí le quiero hacer el llamado de atención a la Comisión y a los ponentes para que participen en las reuniones, para que envíen a sus asesores a las y de esa manera podamos realmente demostrar que hay voluntad política en esta comisión para sacar adelante la Reforma del Código Electoral.

Ya hay compromiso de la comisión, compromiso de sus integrantes y especialmente compromiso de los ponentes para que haya un acuerdo sobre el articulado. Repito, hemos avanzado un trecho de diciembre acá, significativo, importante, el Senador Gerléin también tiene unas ideas que seguramente van a enriquecer mucho el proyecto y van a permitir avanzar rápidamente en el mismo, pero ese era mi llamado de atención, señor Presidente, pues esperamos que esta Comisión pueda seguir trabajando en este semestre para seguir ambientando el proyecto, para seguir construyendo un consenso sobre el proyecto y podemos decirle al país que esta Comisión y este Congreso quieren sacar adelante el Código Electoral para Colombia. Gracias Presidente.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN
Senador de la República
Unidad de Trabajo Legislativo

Constancia

Marzo 20 de 2011

Me permito dejar la siguiente constancia relacionada con el trabajo adelantado durante los meses de enero a marzo respecto al proyecto de ley 142 de 2011 sobre el Código Electoral.

- En la última sesión de diciembre del año pasado la Comisión Primera decidió aplazar la discusión y votación del proyecto de ley 142 de 2011 – Senado para efectos de una mayor discusión y socialización durante el mes de febrero y marzo.
- Por lo anterior y con el acompañamiento del Ministerio del Interior se coordinó la realización de varios foros en diferentes ciudades del país, un seminario internacional (con el apoyo del PNUD) y se reactivaron la mesa de trabajo de ponentes.
- La respuesta senatorial a los diferentes espacios fue muy baja.
  - El primer foro se realizó el 3 de febrero de 2011 en Bucaramanga al cual sólo asistió el Senador Juan Manuel Galán de la Comisión Primera del Senado, los demás se excusaron por diferentes razones.
  - Algunos congresistas de la región se hicieron presentes y participaron activamente, así como el Registrador Nacional del Estado Civil, el actual Presidente del Consejo Nacional Electoral y periodistas de la zona.

    Dado el enorme esfuerzo logístico que implicaban estas actividades y la respuesta dada se consideró más significativo realizar mesas de trabajo temáticas.
  - Seminario internacional con el apoyo del PNUD. El Ministerio del Interior con el apoyo del PNUD organizó un seminario internacional para tratar las implicaciones del voto electrónico, el registro electoral y equidad de género. Vinieron conferencistas de Brasil, Estados Unidos, India, México y los Países Bajos.

Unidad de Trabajo Legislativo

Lamentablemente a esta actividad sólo asistieron los senadores Baena y Galán. Algunas UTL estuvieron presentes parcialmente en las actividades. Sin embargo, algunos de los conferencistas expresaron que lamentaban la ausencia de los congresistas toda vez que su objetivo era brindarle elementos para el análisis a quienes deberían tomar la decisión.

- Mesas de trabajo.

El 27 de enero se envió al Ministerio del Interior una propuesta de cronograma de mesas de trabajo de ponentes. Sin embargo, por razones de agenda de los consultores del PNUD se hicieron algunos ajustes. La versión definitiva ajustada se comunicó a las oficinas de todos los Senadores de la Comisión Primera del Senado el 14 de febrero, las reuniones comenzarían el 20 de febrero.

No obstante lo anterior, en las reuniones solo se hicieron presentes de manera constante miembros de las UTL de los Senadores Galán, Londoño, Vega y delegados del movimiento MIRA. Esporádicamente asistieron delegados de los Senadores Enríquez Rosero y Vélez.

Teniendo en cuenta que el objetivo de estas reuniones era acordar un texto concertado que facilitara la discusión se decidió suspender la actividad ante la falta de quórum. Sabemos que algunos Senadores vienen con propuestas que hubiera sido deseable haber llevado a las mesas de trabajo.

Atentamente,

La Presidencia ejercida por el Vicepresidente honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe cierra la discusión del Orden del Día y sometido a votación es aprobado por unanimidad.

Por Secretaría se da lectura al siguiente punto del Orden del Día:

II

Consideración y aprobación de actas

Acta número 15 del 5 de octubre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 3 de 2012, Acta número 16 del 6 de octubre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 4 de 2012, Acta número 17 del 11 de octubre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 6 de 2012, Acta número 18 del 12 de octubre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 5 de 2012, Acta número 19 del 19 de octubre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 4 de 2012, Acta número 20 del 1 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 5 de 2012, Acta número 21 del 8 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 5 de 2012, Acta número 22 del 9 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 23 de 2012, Acta número 23 del 15 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 23 de 2012, Acta número 24 del 16 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 24 de 2012, Acta número 25 del 22 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 23 de 2012, Acta número 26 del 23 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 25 de 2012, Acta número 27 del 29 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 26 de 2012, Acta número 28 del 30 de noviembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 27 de 2012, Acta número 29 del 1 de diciembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 28 de 2012, Acta número 30 del 6 de diciembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 25 de 2012, Acta número 31 del 7 de diciembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 32 de 2012, Acta número 32 del 13 de diciembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 33 de 2012, Acta número 33 del 14 de diciembre de 2011 *Gaceta del Congreso* número 34 de 2012.

La Presidencia abre la discusión de las actas publicadas: Acta número 15 del 5 de octubre de 2011, ***Gaceta del Congreso*** número 3 de 2012, Acta número 16 del 6 de octubre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 4 de 2012, Acta número 17 del 11 de octubre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 6 de 2012, Acta número 18 del 12 de octubre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 5 de 2012, Acta número 19 del 19 de octubre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 4 de 2012, Acta número 20 del 1 de noviembre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 5 de 2012, Acta número 21 del 8 de noviembre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 5 de 2012, Acta número 22 del 9 de noviembre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 23 de 2012, Acta número 23 del 15 de noviembre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 23 de 2012, Acta número 24 del 16 de noviembre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 24 de 2012, Acta número 25 del 22 de noviembre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 23 de 2012, Acta número 26 del 23 de noviembre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 25 de 2012, Acta número 27 del 29 de noviembre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 26 de 2012, Acta número 28 del 30 de noviembre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 27 de 2012, Acta número 29 del 1 de diciembre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 28 de 2012, Acta número 30 del 6 de diciembre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 25 de 2012, Acta número 31 del 7 de diciembre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 32 de 2012, Acta número 32 del 13 de diciembre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 33 de 2012, Acta número 33 del 14 de diciembre de 2011 ***Gaceta del Congreso*** número 34 de 2012 y sometidas a votación son aprobadas por unanimidad.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Germán Vargas Lleras, Ministro del Interior:

Gracias Presidente. Breve. Me uno, doctora Ángela María López de Rizzeto, a todas las expresiones que usted ha recibido en el día de hoy. Muy lamentable la prematura, prematurísima muerte de su marido a quien todos conocimos.

Ya había tenido ocasión de reunirme con usted, pero le deseo pues los mayores éxitos en su trabajo como Senadora de esta importantísima Comisión, en un periodo que va a ser de enorme interés; por el número de proyectos, pero sobre todo por el contenido de los asuntos que se van a debatir en este semestre. Nuevamente la Comisión Primera va a tener un desafío enorme con los tres actos legislativos, dos de ellos…

En materia de actualización de la legislación territorial y de aquellas que tienen que ver con el sector de la justicia, van a ser debatidas, de manera que le deseo mucho éxito en el cumplimiento de esas funciones.

Dos temas adicionales. El primero el que tiene que ver con la iniciativa que hoy figuraba sobre Áreas Metropolitanas, nos prepararemos entonces, Senador Soto, para mañana darle debate a este proyecto, que debo recordar que fue mandato del Congreso.

Cuando se aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial, el Congreso mismo fue quien le fijó al gobierno un plazo perentorio para que trajera a consideración del mismo la iniciativa en materia de Áreas Metropolitanas y aquella que tiene que ver con los Distritos, que cursa actualmente en la Cámara de Representantes.

De manera que satisfactorio que mañana pudiéramos avanzar en un proyecto que se viene tramitando

ya desde hace más de seis meses, y que ha sido objeto este como el nuevo Código de Régimen Municipal, de una amplísima discusión a nivel territorial, catorce foros regionales, hemos adelantado en todos estos meses, nos queda pendiente uno que ha de tener lugar en el departamento del Huila, uno segundo en Boyacá que es de este viernes en ocho días, Senador Londoño y un tercero que está programado tenga lugar en Valledupar, pero completaríamos diecisiete encuentros regionales, en casi todos ellos han surgido propuestas que creemos han enriquecido mucho el contenido de estos proyectos.

Sobre el Código de Régimen Electoral, yo le había expresado al Senador Galán preocupaciones que me asistían, porque si bien este trabajo en su preparación contó con la participación de todos los Magistrados, del Consejo Nacional Electoral, del Presidente y de algunos Magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado, del propio Registrador Nacional del Estado Civil, quien adelantó además la Secretaría Técnica en la preparación del mismo. Uno comprende que un nuevo Código Electoral, el Congreso quiera estudiarlo con todo detenimiento.

Siendo una iniciativa que tiene carácter de estatutaria, me asistía a mí la preocupación de si en este cortísimo periodo de sesiones este proyecto alcanzaría a recibir los cuatro debates reglamentarios. Me cabe aun esa preocupación, por lo que las Comisiones Primeras tanto de Senado como de Cámara están tan agobiadas de trabajo. Además, porque bien sé que ningún Senador ni Representante va a ferrocarrilear este proyecto, sin mirarlo con sumo detalle. De manera que nosotros nos atenemos a lo que ustedes estimen conveniente. Si creen que hay un relativo consenso y acuerdo político que le dé a su trámite celeridad, magnífico. Si les parece que este semestre deberíamos aprovecharlo para sopesar más su contenido, madurarlo, integrar una comisión que avance en el estudio y que promueva nuevos encuentros para su discusión, también nos parece bien, lo que ustedes consideren oportuno, nos allanamos sin ninguna dificultad.

Hagamos lo que les parezca, quieren que lo discutamos más, le hacemos, si quieren o creen posible que este semestre pueda concluir su trámite, también. Algo final señor Presidente. Yo los había invitado a lo que será la nueva casa de ustedes, la nueva sede del Ministerio del Interior, contigua al Congreso, queda ubicada en la carrera octava, por donde uno entra a Palacio, es la puerta de enfrente. Los había invitado a que nos acompañaran hoy a la inauguración de la nueva sede del Ministerio que es esa casa y estaba previsto hacer un brevísimo acto a las seis y media, pero el Presidente adelantó para las seis su llegada, espero que nos acompañen y la nueva hora seria esa, las seis, diez para las seis. Esperamos contar con ustedes y poderlos atender esta tarde.

La Presidencia ejercida por su titular interviene para un punto de orden:

Si ustedes me permiten un segundo, ya inmediatamente le voy a dar el uso de la palabra al Senador Parmenio. Yo quiero plantearle solo tres puntos muy breves. Uno. Este semestre que realmente son tres meses, tenemos una agenda legislativa muy fuerte, cuatro actos legislativos y leyes demasiado importantes que la gente está esperando respuestas.

Entonces la primera propuesta que quiero hacerles, señores Senadores, aunque había hablado con el Senador García y con el Senador Enríquez Maya, para que esta noche se pudiese revisar con ponentes de la Reforma a la Justicia, yo les propondría lo siguiente: Que hoy aprovechando la gentil invitación del Ministro del Interior, él tendría un salón especial a la Comisión Primera, en donde pudiéramos reunirnos, comer y hablar un poco de agenda legislativa para hacer un acuerdo de los miembros de la comisión, estoy diciendo que él amablemente hace esa invitación.

Y revisemos, porque hay unos temas muy técnicos que uno ve y que han avanzado mucho, y que uno podría confiar en los ponentes como el Código General del Proceso, es tan complicado en un tema tan denso como esos, comenzar a reabrir el debate artículo por artículo doctor Gerléin, cuando son cuatrocientos artículos, a ver si esta noche a las siete de la noche, señores Senadores, nos podemos encontrar para revisar, Secretario, toda la agenda legislativa y definir unas prioridades, que yo quisiera definirlas con ustedes.

Segundo. En el tema que su señoría plantea, Senador Galán, creo que esa subcomisión tiene que seguir trabajando como usted me lo ha planteado y presentar un informe, si creemos que las cosas están listas, pues lo echamos para adelante, porque es un tema también muy complejo.

Y lo último, antes de que el Senador Parmenio hable, yo me sentí y se los quiero confesar muy molesto, con las declaraciones del señor Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Me parecieron desconsideradas, me parecieron unas declaraciones totalmente salidas de tono, Ministro que no se nos vaya a ir que el doctor Parmenio quiere hablarle.

Y cuando nuestro buen amigo periodista de CMI me preguntó, yo le dije que así no se hacían los debates, discursos cantinflescos que me recordaban a mi Senador y así lo dije en televisión, a ese personaje de la televisión NN ustedes recuerdan, que lo que hacía era hacer reír a la gente, yo creo que un Magistrado del Consejo Superior tiene que, cuando habla, no hacer reír, sino hacer pensar. Y yo esta tarde con la venia del señor Presidente del Senado, el doctor Corzo, quisiera hacer uso de la palabra en la Plenaria porque creo que el Congreso no puede quedarse callado frente a la grosería de ese funcionario, el irrespeto de ese funcionario.

Yo entiendo el stress, de saberse que puede quedarse sin como dicen en mi tierra, sin coloca, pero no ameritaba que el hablase en el tono que el habló.

La Presidencia ejercida por su titular concede el uso de la palabra al honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:

Señor Presidente. Un saludo cordial para todos los colegas, yo quiero aprovechar la presencia del señor Ministro del Interior, porque me propongo traer para la sesión próxima, donde ejecutamos este proyecto del Código Electoral, unos artículos y quiero que el señor Ministro tuviera la gentileza de expresar si estaría de acuerdo con esto.

Unos artículos, algunos incluyendo la Carrera Administrativa en la organización electoral, salvo la elección del Registrador y del Consejo Nacional

Electoral, que son de competencia de la Constitución Nacional y que por lo tanto no se pueden tratar en este proyecto, a mí sí me parece importante darle un vuelco sustancial al tema electoral, creando la Carrera Administrativa a nivel de los delegados de los Registradores con el objeto de impedir que continúe esa situación que todos conocemos cuando los registradores y los delegados son cuotas de algunos grupos o partidos políticos y por lo regular se prestan para contribuir al fraude electoral. Yo considero que este Código no puede ser solamente una recopilación de normas dispersas, algunas desactualizadas, como aquí se ha dicho, sino que también debe tener algo de fondo, y aquí sinceramente, Senador Galán, no hay nada de fondo. No hacen ninguna transformación importante.

Yo sí quisiera que los honorables Senadores y el señor Ministro, tuvieran la oportunidad de expresar si están de acuerdo con que haya la carrera administrativa, que se escoja por concurso a los delegados de los departamentos, que se haga la carrera con los registradores, para que estos no estén al servicio de grupos o de partidos políticos determinados. Es un primer lugar. Y en segundo lugar, quiero proponer que el capítulo o el título respectivo del Código Contencioso Administrativo que tiene que ver con los procesos electorales, haga parte de este Código. Porque este es el Código de la materia, el Código Electoral, el proceso electoral debería estar en este Código, como continuación cabalmente de las impugnaciones que se hacen en la parte administrativa, debería el Código de Procedimiento, es decir, el proceso electoral debería estar no en el Código Contencioso Administrativo, sino en el Código Electoral que es el Código de la materia, al menos si no el procedimiento, debería estar en el Código, en los principios fundamentales, cuales son las nulidades, por ejemplo electoral, para que el Código Contencioso desarrolle el procedimiento, pero tiene que haber una continuidad en el trámite del debate electoral, no solamente es el escrutinio, no solamente son las reclamaciones administrativas, tiene que concluir con el proceso electoral y ese proceso electoral lo tenemos que hacer lo más rápidamente posible y llevarlo adelante, no es posible señor Presidente, que en la Constitución Nacional haya una norma que establece un término perentorio para tramitar estos procesos, tanto cuando son de única o de dos instancias y eso no se cumple.

Yo pienso que habrá que establecer una sanción en el Código para cuando no se cumplen esos términos establecidos en la Constitución Nacional. Muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Perfecto. Señores Senadores, evidentemente con la intervención del Senador Parmenio, señala que todavía no tenemos maduro el Código Electoral.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Roberto Gerléin Echeverría:

Verdad que estamos hablando un poco dispersos, yo quisiera formular un par de breves observaciones sobre ese tema del Código Electoral y si se me permite también un par de breves observaciones sobre el tema del Código de las Corporaciones Regionales Autónomas.

Aquí en alguna oportunidad yo expresé, opiniones que la experiencia de tantas elecciones me ha dejado. No me percaté de que hubieran tenido impacto alguno, pero sigo creyendo que son válidas. Le digo una, señor Senador Parmenio Cuéllar.

El voto electrónico acaba con el voto secreto, porque allá donde registren el voto de Parmenio Cuéllar, aparecerá el nombre de Parmenio Cuéllar, lo mismo que el de Gerléin, la cedula de Parmenio Cuéllar y por quien votó Parmenio Cuéllar. De manera que el voto secreto para bien o para mal, con la imposición del voto electrónico, simple, lisa y llanamente desaparece.

Miren, ustedes lo pueden acoger, recoger, aprobar, improbar, modificar, pero esa es la realidad. Bien. Por ejemplo yo estoy todavía en la línea de quienes creemos que en Colombia las elecciones son un milagro, que en las elecciones participan demasiadas instituciones y demasiadas personas, al Registrador el otro día que anduvo por aquí le pregunté, ¿Que cuántas mesas se colocan en Colombia para que los ciudadanos sufraguen? Y me dijo: Que alrededor de ochenta mil mesas se colocan en Colombia, para que los colombianos ejerciten sus derechos electorales.

Si en cada mesa hay cuatro jurados, en ochenta mil mesas habrá trescientos veinte mil jurados, trescientos veinte mil colombianos que deben aparecer a las ocho de la mañana, sin que el Estado les suministre transporte, que deben quedarse por ocho horas sentados allí mientras en unas mesas llegan muchos y en otros llegan muy pocos, que deben proceder a un escrutinio cuyo cartabón desconocen, porque jamás han recibido instrucción sobre el asunto.

Y le dije al Registrador que unas decisiones, unos procedimientos, porque el comportamiento electoral es un procedimiento donde participan trescientas veinte mil personas, simultáneamente en ocho horas, no salen bien ni en el Vaticano, y si los organizan los Cardenales del Vaticano, se pueden salir bien unas elecciones que demanden la presencia de trescientos veinte mil colombianos.

Entonces, el primer tema sobre el cual debiéramos pensar, ni siquiera actuar, debiéramos pensar es el tema de los jurados. Fíjense, además, que la organización electrónica, si es que se aprueba el voto electrónico, y de pronto mi, considérenme electoralmente jurásico, pero no estoy muy convencido de las excelsas virtudes del voto electrónico, miren ustedes lo que recogen la organización electrónica que se va a establecer, son los datos que suministren los jurados. No son los datos que suministre la Registraduría, son los datos que suministren los jurados; el escrutinio de los jurados va a hacer casi que inmodificable, porque se registran en el centro de cómputo por unos digitadores y así quedan, no hay quien pueda impugnarlos con posterioridad. El accionar de los jurados va a ser definitivo y por lo tanto la presencia o la escogencia o el control o todos esos criterios que se tengan sobre los jurados de votación, hará indispensable que se mejore y se simplifique la selección de ellos.

Fíjense, además, señores Senadores, la cantidad de instituciones que participan en el proceso electoral, instituciones muchas de las cuales no tienen relación alguna entre ellas. En primer lugar, la Alcaldía del respectivo distrito y del respectivo municipio. La Alcaldía suministra lo que yo llamaría el material de campaña, las mesas, las sillas, la alimentación de los jurados, pero es el resorte de la alcaldía; que-

da pendiente de lo que el alcalde decida, el alcalde puede mandarlas instalar, como también sucede con frecuencia a las nueve de la mañana; como a las diez de la mañana o puede no mandarlas a instalar o instala fraccionadamente el número de mesas que corresponda. Después aparecen unos cívicos, que se llaman los jurados, a quienes con dificultad se les notifica en unos papeles que se pegan en las plazas de las ciudades, que son seleccionados como jurados, por la autoridad electoral.Esos jurados usualmente son seleccionados, de listas que envían los partidos políticos, y listas que se escogen dentro de los empleados públicos del distrito o del departamento.

En alguna oportunidad me tocó votar en una mesa presidida por un jurado amigo mío, que era el jefe del departamento de mecánica del departamento de Barranquilla; yo me quede mirando la mesa y dije, ojalá haya escrutinio en esta mesa, porque ahí ponen a cualquiera, simplemente a cualquiera y cuando no aparecen colocan al ciudadano que por allí camine, ese tema de los jurados sí que es importante, sí que ha sido abandonado.

Entonces, los jurados son la esencia del proceso electoral. Hacen el escrutinio hoy, hecho el escrutinio todo ese resultado y el distrito de municipio pasa por una comisión que se llama la comisión escrutadora municipal que nombra el Tribunal Seccional, el respectivo Tribunal Seccional y aparece una nueva institución de la rama judicial del Poder Público.

Y se mantiene todavía un sistema que debería verse mejorado o superado, los miembros de la Comisión Escrutadora Municipal son los jueces, que van con mala gana a ejercer su funciones porque creen que están deteriorados en su dignidad al tener que dejar su juzgado y ponerse a contar votos para unos manzanillos que organizan elecciones. Entonces, se podía pensar, por ejemplo, que las comisiones escrutadoras fueran varias, dos escrutadores por cada cincuenta mesas.

Y, entonces, se facilitaba, se viabilizaba y se simplificaba el escrutinio. Es apenas una idea sobre la cual se puede conversar. Y los resultados de la comisión escrutadora municipal van a ser después considerados por los delegados del Registrador; otra institución que aparece, no delegados que mandan de Bogotá, también con premura por regresar a sus oficinas; unos son notarios, otros son abogados importantes, y no tienen mucho interés en considerar, estudiar, analizar y decidir sobre los recursos que ante ellos se impetren y después ese resultado va a ser considerado por el Consejo Nacional Electoral, otra institución diferente, elegida por el Congreso, beligerantemente partidista. Y los resultados de ese escrutinio final, pueden ser apelados ante la jurisdicción contenciosa. Por cierto, hay un artículo de la Constitución, que le da al Consejo Nacional Electoral la facultad de intervenir en cualquier etapa del proceso. En cualquiera etapa del proceso y de cierta manera en algunas elecciones pasadas, se convirtieron en los escrutadores de toda Colombia, porque fueron asumiendo los escrutinios de muchos municipios del país.

Yo, señores Senadores, quisiera que el distinguido coordinador de ponentes, el doctor Galán, recogiera estos temas para pensar en ellos; yo lo que trato es de llevar la idea a la Comisión Primera, lo que el sistema de producir unas elecciones, el procedimiento electoral, el día de las elecciones, tiene casi, necesariamente, que ser un desastre. Porque hay tanta gente participando, tantas instituciones participando, tan disimiles funciones ejercidas por uno y por otro, que yo no entiendo cómo pueden los colombianos esperar unos escrutinios o unas elecciones tranquilas y sobre todo transparentes.

Fíjese, señor Presidente, que el Código, el proyecto de Código Electoral y yo firmé la ponencia, pidiendo que se le diera primer debate y quiero que se le dé primer debate, lo que no quiero es que saquemos de aquí un Código de media hora, que en media hora le demos pupitre a un Código, porque eso no es, ni siquiera, de buen recibo parlamentario; pero fíjense, el proyecto que traemos trae seis o siete artículos sobre el tema de la residencia, y uno detrás de otro y hay algunos donde habla de que la residencia se establece cuando una persona o vive o habita una casa o tiene un negocio que administra personalmente por un lapso no inferior a tres años.

Mi residencia es la que yo escojo, así de simple y así de sencillo, porque me van a obligar para estar residenciado en Pasto, montar un negocio y administrarlo personalmente por tres años. Ese es el prurito equivocado y reglamentarlo todo para buscar una transparencia y una pulcritud que no se va a conseguir por ese exceso de reglamentarismo.

Entonces, señores Senadores, yo síquisiera, recogiendo el pensamiento del coordinador de ponentes, que nos reuniésemos aquí en Bogotá para mirar estos temas y colocar algunas mejoras que se le pueden introducir al proyecto. Para mí, la verdadera Reforma Electoral, se encuentra o se halla en el establecimiento de un tarjetón racional, de un tarjetón racional que le facilite al elector su labor de votante y que a la Registraduría le impongan las obligaciones que sean del caso; la Registraduría para facilitar su trabajo, no para facilitarle el voto del elector, ha creado un tarjetón que es absurdo, uno participa en el debate electoral para Senado, con su nombre y su apellido y su partido, y no hay más remedio que participar con la cara que Dios nos regaló.

Y después de hacer un debate con el nombre de cada quien, resulta que ya uno no se llama Roberto Gerléin ni Pedro Andrade, sino que se llama C51, o L38, eso simple, lisa y llanamente no tiene sentido; después la Registraduría y los periódicos registran sorprendidos que aquí haya tanto voto nulo y tanto voto sin marcar y tanto voto sin efecto, pues ello sucede porque un individuo que vive en un corregimiento y difícilmente lee y escribe, un campesino, y me refiero a ellos porque nosotros los conservadores todavía creemos que nuestro electorado está entre el campesinado colombiano, un campesino que va a votar por Roberto Gerléin y no ve la cara de Roberto Gerléin y no ve el nombre de Roberto Gerléin y no sabe que C51, pues o no vota o como sucede muchas veces, mete el tarjetón en blanco o raya todo el tarjetón; lo cierto es que no se pronuncia conforme a su querer político, hay que hacer un tarjetón racional donde se presente la cara de los candidatos (…)

En los periódicos registran sorprendidos que haya tanto voto nulo, tanto voto sin marcar y tanto voto sin efecto; pues ello sucede porque un individuo que vive en un corregimiento que difícilmente lee y escribe, un campesino y me refiero a ellos, porque nosotros los conciliadores todavía creemos que nuestro electorado todavía está en el campesinado colombiano; un campesino que va a votar por Roberto Gerléin Echeverría y no ve la cara de Roberto Gerléin Eche-

verría y no ve el nombre de Roberto Gerléin Echeverría y no sabe que es C51, pues, o no vota o como sucede muchas veces, mete el tarjetón en blanco o raya todo el tarjetón, lo cierto es que no se pronuncia conforme a su querer político, hay que hacer un tarjetón racional, donde se presente nuestra cara, de los candidatos, así esta no sea la más hermosa; donde se registre el nombre del candidato, donde se registre el partido del candidato con alguna sigla, pero donde el elector pueda saber y encontrar y hallar el ciudadano en quien quiere depositar su confianza política; organizar un tarjetón sencillo, inteligente, fácil de utilizar es para este ciudadano toda una reforma política y, entonces, señor Presidente, con estas breves y rápidas observaciones quisiera sumarme a la petición del Senador Galán, de que se organice algún tipo de comisión que discuta algunas ideas o algunas sugerencias o el texto de algunos artículos para que el Código Electoral sea tan bueno como nos lo permita nuestra información sobre el asunto y el cometido no es fácil.

En alguna parte leí o escuché que no hay nada a lo que sean más receptivos los partidos que a las modificaciones de las leyes electorales, como se modificaron los partidos, porque establecimos la cifra repartidora y nos deshicimos del cociente electoral. ¿Cómo se modificaron los partidos cuando establecimos un umbral? ¿Cómo se van a seguir modificando en la medida en que ese umbral se incremente? Los partidos políticos son como las cuerdas de un violín, cualquier pequeño daño en la cuerda produce una disfunción total en el sonido del instrumento, cualquier sencilla modificación que se organice en la ley electoral va a producir un cambio profundo en la organización de los partidos, entonces esto tenemos que mirarlo con cuidado porque hacer todo un Código Electoral de una sola vez y sin consensuarlo con los partidos puede ser hasta peligroso para la democracia colombiana, senador Galán, ahí hay temas por estudiar, ideas por discutir, sugerencias por analizar, yo estoy seguro de que usted no se va a oponer a ellas como no nos opondremos o ningún Senador se va oponer a cualquiera sugerencia que se vea racional.

Le formulo una mínima, yo fui ponente de una ley electoral y renuncie a la ponencia en la mitad de una plenaria cuando cada Senador sacaba de la relojera un articulito que traía para resolver algún problema de él, en su respectivo departamento y era una lluvia de sugerencias que descordinaban por completo un proyecto que se había tratado de organizar armónicamente.

Le formulo otra sugerencia modesta, porque hacemos las elecciones o algunas elecciones el último día de octubre o el último domingo de octubre, cuando el país está en pleno invierno, está en pleno invierno y como yo sí me doy cuenta de que el 31 de octubre es un día en la mitad del invierno colombiano, cuando fui ponente de ese proyecto sugerí que modificáramos la fecha por esa razón, que la acercáramos a los tiempos donde no hubiese que correr ese riesgo, y el registrador nacional de aquel entonces me dijo que no, que yo estaba equivocado, que octubre era un mes del verano colombiano y hubo que recurrir a la entidad que maneja la meteorología acá en Colombia para que expidiera un certificado diciéndonos a los miembros de la Comisión Primera para que nos dijera que sí, que octubre era invierno.

Entonces, a mí se me hace tonto desconocer los hechos de la naturaleza y desconocer que en alguna parte de Colombia o en algunas partes de Colombia el 31 de octubre va irremisiblemente a llover, qué tal que lo haga en Bogotá, qué tal que en Bogotá caiga una granizada, qué tal que las gentes de Bogotá no salgan por factores meteorológicos, las elecciones quedan ojitrancas. Pensemos en cambiar las fechas de las elecciones, y así un montón de pequeños detalles de la cotidianidad electoral que con simples modificaciones de sentido común mejorarían nuestra organización. Perdón, entonces señor Presidente, que yo haya formulado estas observaciones un poco al desgaire y un poco desordenadamente, pero desordenadas son las disposiciones electorales en Colombia y desordenada es la organización electoral en Colombia. Muchas gracias señor Presidente.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Mil gracias, y esas frases lapidarias suyas de que las elecciones son un milagro, pero acuérdese de esto Senador Gerléin, son un milagro en donde solo resucitan los que tienen mucha plata y amigos en la Registraduría.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jorge Eduardo Londoño Ulloa:

Gracias, señor Presidente, simplemente para hacer un aporte, en primera instancia resaltar la labor que ha cumplido el coordinador ponente, doctor Juan Manuel Galán, de verdad que se ha aplicado y lo ha hecho con lujo de detalles, ha colocado toda su capacidad ejecutiva para procurar que este código salga adelante. Sin embargo, una de las cuestiones más sensibles, ya lo decía el Senador Gerléin en las democracias, es la cuestión electoral, definiciones de democracia hay por doquier, desde las más antiguas épocas de la humanidad; pero quizás una de las más hermosas es la que plantea el maestro Bobbio, cuando dice que la democracia es la claridad que debe existir en las reglas de juego para que quienes gobiernen tengan una regulación, sepan cómo son elegidos pero así mismo tengan límites, por eso en un tema tan sensible como este, es muy importante que los partidos políticos estén presentes.

No hay algo que tenga más importancia en la democracia real, en la democracia cotidiana que el tema electoral; entonces, hay una serie de puntos que así no tengan que ver con la ley sino que implican una reforma a la Constitución, pues que se debe tocar y acá ya han planteado algunos, la edad, debemos discutir si el voto puede continuar siendo obligatorio o no es obligatorio; si los mecanismos de participación deben ir ahí, si la financiación de las campañas debe ser estatal o pueden continuar los privados participando en ella; si nuestro sistema electoral en determinado momento es el conveniente o hay que reconsiderarlo; cómo van a participar las minorías, qué presencia pueden tener las minorías en el Consejo Nacional Electoral; por ejemplo, algo tan aparentemente mínimo que planteaba el Senador Gerléin, son los horarios de las elecciones.

En muchos países las elecciones se dan en diferentes días y en diferentes fechas porque así lo exigen, no sería, de pronto importante, por lo menos plantear que se buscaran los días de mercado en algunos municipios; que se buscara, estamos de acuerdo, que haya buen clima, es que son cosas tan simples pero a la hora de la verdad, que tienen tanta incidencia

en la participación que es importante comentarlas, la carrera administrativa, la cual se acaba de hablar y la discusión obviamente sobre el voto obligatorio, por eso si el Gobierno Nacional ha planteado una dinámica que en la relaciones democráticas contemporáneas pues está siendo por lo menos novedosa en lo de la mesa de unidad nacional yo creo que este es un tema que debe importar a la mesa de unidad nacional en la cual hacen presencia los presidentes de todos los partidos políticos.

Me parece, entonces, que esto hay que socializarlo mucho con estos argumentos pero sobre todo con estos personajes que son vitales para que una reforma pueda llegar a buen fin y, sobre todo, discúlpeme que sea reiterativo, insistimos en que si hay que cambiar la Constitución Nacional para que tengamos un buen Código Electoral, pues hagámoslo; un código se elabora para solucionar problemas; un código es la expresión de lo que los legisladores y la sociedad toda creen que debe regular, para que determinados comportamientos faciliten la convivencia ciudadana.

Entonces, qué mejor escenario que obviamente el nuestro, el escenario del poder legislativo pero también la convocatoria a los diferentes partidos políticos para que hagamos una verdadera reforma electoral, para que hagamos un verdadero Código Electoral. Gracias Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Manuel Corzo Román:

Gracias Presidente, este proyecto que nos acosa con el tiempo, o está acosado con el tiempo, es de la mayor significancia para la vida republicana colombiana y por ende es también una gran oportunidad para poder avanzar en el fortalecimiento de esa democracia, yo creo que sería un buen mensaje para todos los colombianos que realmente a través de un Código Electoral existieran todas las garantías de participación, es decir de elegir como de ser elegido, más cuando realmente, con sentimiento, usted hace ese comentario Presidente, pues realmente muestra la posición o la realidad que se ven en muchas partes del país.

Nosotros hemos avanzado al interior de los partidos en hacer igualmente reglamentos internos que tienen el nivel de ley, pero igualmente unos partidos avanzan sobre una vía y otros partidos avanzan sobre otra vía.

Sería bueno auscultar, coordinador ponente doctor Juan Manuel, como pudiesen los partidos tener una reglas propias pero iguales, para que no se presente también esa avalancha de avales que se presentó en las elecciones pasadas y ese trasfuguismo que se presenta cuando una persona no tiene la oportunidad de estar en un partido o quien pierde en una consulta interna o quien no tiene bajo cualquier regla del partido termina en otro partido, y eso ha ido desde luego desdibujando la ideología de los partidos, eso es un tema real que está palpable y que acaba de ocurrir en las pasadas elecciones, de manera que hay tantos defectos en los procesos electorales nuestros, que si queremos realmente avanzar en estas reformas es importante contar con los partidos, y eso le decía yo al coordinador ponente, que si la democracia se funda sobre el partido, sobre ideologías, sobre creencias, etc., etc., es importante que los partidos tengan una manifestación expresa de cómo quieren igualmente que se pueda avanzar en un proceso electoral.

Por ejemplo, hoy en día la población colombiana reside en las grandes ciudades, yo creo que puede estar alrededor del 80%, 75%, eso puede facilitar avanzar e ir avanzando en el voto electrónico que puede ser un avance positivo, como ocurre en otros países donde hemos visto ya varias experiencias positivas y donde existe la inmediatez también en la definición.

La identidad también de la persona, dónde se ubica y de la persona que vota para que no haya ese transfuguismo, pero también nos toca mirar una posición mixta porque la parte rural colombiana, primero por sitios, por la distancia, segundo hay sitios donde no hay energía eléctrica, no hay tampoco banda ancha, es decir no hay sistemas y por ende también si no hay aquellos medios de comunicación ni aquellas formas de educar esta gente, son de muy bajo nivel educacional, que es lo que nos está pasando, la gente llega al tarjetón tan complicado, como decía el doctor Gerléin y la gente realmente no sabe cómo descifrar ese marasmo en el que se encuentra y menos un campesino; entonces, la realidad colombiana hay que aterrizarla, pero en la ley y los partidos tenemos que aterrizar en la ley, por eso es importante lo que usted decía, doctor Londoño, y los demás han manifestado pues todo conlleva hacer una reunión de partidos urgentemente, porque la mejor garantía para el pueblo, para que estén los representantes que quieren, para que miren cuál es la fórmula que se requiere, donde también se sientan en la mejor posición de estar representados por su ideología es bajo un sistema electoral que sea transparente, limpio, pero con reglas claras para todos los partidos, porque si no vamos a terminar jalonando que un partido quiere cierta fórmula, otro partido otra fórmula, otro partido, mire, por ejemplo, en el Partido Verde, el doctor John Sudarsky tiene una propuesta, el partido conservador opinará diferente el Partido Liberal, opinará diferente, Cambio Radical otro diferente, el PIN tendrá otra posición, el Polo otra posición, y así cada cual tendrá un posición diferente.

Por eso yo creo que pese a que hagamos la ponencia, avancemos, es urgente una reunión de partidos para ir definiendo de mayor a menor la realidad del país y cuáles son las reglas de juego entre los partidos, porque ya dejamos abierta la posibilidad que cada partido haga sus reglas; entonces, los partidos hacen sus reglas de acuerdo a como se puedan acomodar o como cojan ventaja; el transfuguismo en las elecciones pasadas, doctor Gerléin, fue una cosa grosera casi vulgar, candidatos que estaban en un partido perdieron y terminan ayudando a otro, o candidatos que no se lanzan por el partido siendo históricamente dentro su partido y sus ancestros, los ve uno ubicándose en otro partido porque las reglas son fáciles, es firmar unos documentos y le dan el aval, de tal manera que hay que buscar unas reglas claras donde la gente tenga identidad ideológica, no practicidad, donde puede individualmente ganar para un beneficio particular porque ahí es donde empieza a verse que los intereses detrás de una alcaldía, de una gobernación son otros diferentes al de ser un buen servidor público o garantizar.

Porque también entra el tema de responsabilidades del partido con un candidato, el partido responde sobre un candidato que tenga igualmente las garantías para el pueblo, que sea un hombre de Cristo, o que sea un hombre responsable en su vida, que sea un hombre que haya mantenido su ideología, no un tránsfuga, de pronto, que se pase de partido a partido, luego esos temas son muy importantes, para ir

definiendo las posiciones diferentes de los partidos, pero para ello, doctor Galán, yo creo que urge en el poco tiempo que los partidos nos sentemos a analizar este tema, es de vital importancia para la democracia colombiana. Otro tema, Presidente, yo quería manifestarle que nosotros en plenaria estamos evacuados de proyectos, tenemos escasas conciliaciones y muy poquitos proyectos, de tal manera que vamos a estar dependiendo es del trabajo inmenso de las comisiones y desde luego la comisión primera, como siempre, va a tener mucho trabajo, y ese llamado lo voy a hacer por escrito a todos los Presidentes. El éxito de este escaso tiempo, que no tiene por qué ser los 23 días que nos faltan, sino que lo podemos convertir en más días, pero debe haber un compromiso grande de todos los miembros del Congreso, porque no podemos públicamente decir que tenemos 23 días. Nosotros tenemos más días, pero mucho de ese resultado depende de ese trabajo inmenso que nos corresponda hacer en las comisiones y nos toca trabajar más días, hay que trabajar más días, pero además yo quiero agradecer a la comisión primera y al Congreso en pleno que el periodo pasado nosotros faltando dos semanas ya habíamos evacuado todos los proyectos, fue un ejercicio legislativo valiosísimo que desde luego no se ha resaltado pero a la conciencia de los parlamentarios fue un momento importante desde luego en el periodo legislativo. Muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Precisamente, señor Presidente, esta noche la comida a la que su señoría también está invitado, es para que revisemos por qué en la comisión hay 5 o 6 proyectos en los que siento hemos molido suficiente y que podemos ir tomando decisiones.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Eduardo Enríquez Maya:

Muchas gracias, señores Senadores, una audiencia pública que se hizo sobre este tema hace unos 2 meses más o menos, en ella tuvimos la oportunidad de expresar algunos conceptos sobre tan importante proyecto de ley, al que el Senador Galán le ha dedicado mucho estudio, pero señor Presidente, si hay un tema importante para tratarlo en el Congreso de Colombia, es este de régimen electoral, régimen electoral, señores Senadores, en el que no hemos podido aterrizar después de tantos esfuerzos, unos tras otros.

Señor Presidente, queremos legislar en un tema para un país agobiado por la violencia pero a pesar de ese enemigo constante, el pueblo de Colombia históricamente se ha caracterizado por ser un país que le hace homenaje a la democracia; el sistema que nosotros tenemos en Colombia es, por demás, complejo, por demás difícil, yo creo que debemos hacer un esfuerzo intelectual, político, jurídico, primero que todo para adecuar una fórmula para derrotar al fenómeno de la abstención, la abstención acá en Colombia va más allá del 50%, muchos colombianos le dan la espalda a su país y no participan en estas gestas democráticas, pero como si eso fuera poco yo quiero dejar un tema de reflexión, sobre todo a nuestro socio de historia del Partido Liberal, aquí se inventaron los famosos avales, y los avales, Senador Galán, a mi juicio están mermando la fuerza del liberalismo y el conservatismo, día tras día; vea Senador García, Senador Velasco, el Partido Liberal tenía más allá del 60, del 70% de la fuerza congresional, hoy nos honran 18 unidades de ese partido grande en el senado de la República y por la línea de mi partido, el partido conservador.

Hoy nosotros tenemos 22 Senadores porque ese sistema de las cifras repartidora ha hecho una serie de estragos, Senador Gerléin, como usted bien lo señala,irremediables, pero como si eso fuera poco, Senador Avellaneda, los avales si nosotros vamos a corregir estos errores, no simplemente dejemos sobre la mesa, señor Presidente, el precepto sino el ejemplo, yo pude conseguir para las elecciones pasadas con mucho esfuerzo 4 avales para proponer 4 candidatos del conservatismo en determinados municipios; por fortuna gané los 4 pero pude ayudar a 18 alcaldes, los 14 restantes, uno por el Partido Liberal, porque conseguí el aval del Partido Liberal, dos o tres por el partido de la ACI, uno o dos por autoridades indígenas, otros 2 por el partido de la U, otros 3 por el partido Cambio Radical, bueno, se imaginarán ustedes la imperfección de esa democracia que me tocó a mi vivir y padecer por los avales y se inventaron una cosa tan extraña que disque las consultas internas; eso es peor que la doble vuelta presidencial, sabe cuántas consulta se hicieron en mi tierra, una, y el que no se somete a consulta se tiene que someter a otra cosa que se han inventado que, dizque, el Congreso, y reviven un poco de fuerzas que dizque los exalcaldes, los exconcejales, los exdiputados, los exsecretarios, meten a todo el mundo, exsacerdotes, faltan esos, Roberto, y qué sucede, señor Presidente, gana nuestro movimiento el Congreso, y quien pierde se va inmediatamente a hacer coalición con otro movimiento político, eso es desastroso, eso no puede continuar así; decía Roberto Gerléin, con su capacidad y su genialidad a la que nos tiene acostumbrados aquí en la comisión, que los partidos deben ser algo así como los templos donde se va a oficiar con la oración o con la súplica que la gente pueda entrar a los partidos, al que le guste, no lo lleven a la fuerza a votar por lo que no le gusta, pero como si eso fuera poco superado que dizque el aval, la consulta, el Congreso, enfrentarse a un tarjetón lleno de números, a mí me correspondió el número 22 para la primera elección para el Senado de la República, mi ruego: déjenme el 22 por que ese más o menos está vendido, entonces fui, por ejemplo, a Armenia, y un amigo mío dijo venga a ver lo que le tenemos preparado, eran dos paticos ahí, sacaban dos paticos que dizque ese era yo, y que voten por los paticos y que voten por los paticos y que ese es el 22, por favor nunca le hablaron de una reforma constitucional ni de una ley de la República, ni de un programa tampoco, pero sí se superan los tarjetones. Otro viacrucis para la reposición de votos de esos pobres, doctor, que en el Cauca votan por Jesús Ignacio, por usted, que de pronto se endeudan en el banco con unos recursos. y ese voto lo pagan a 1.100 pesos y el del Senador a 4.200 pesos, a los concejales no les devuelven la plática, queda endeudado el Estado por que les exigen 22 requisitos para devolverles 100.000 pesos, 200.000 pesos y que dizque esas cuentas tienen que ser avaladas por un contador público; por Dios, en qué país vivimos con tanto problema, entonces, claro que se aumenta la abstención por la complejidad del sistema electoral en Colombia, yo considero que a este proyecto le debemos dedicar todo el tiempo posible para corregir una serie de entuertos que obs-

taculizan el voto, a eso que parece ser es a lo único que tiene derecho el colombiano, creo que ese es el único mecanismo de participación democrática en vigencia, y nos dedicamos al transfuguismo, yo creo que ese tema rebasaría todo el tiempo que su señoría nos puede dar para opinar. De manera que yo veo dos cosas, mucha responsabilidad del señor ponente en el tema pero, mucha conciencia en la comisión primera en el Congreso de Colombia, de legislar con seriedad en un tema que se debe considerar uno de los más importantes para Colombia. Muchas gracias señor Presidente (…)

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Dar al el señor Ministro de Defensa, y de Hacienda, y al Director de la Policía para indagar sobre qué paso con los recursos que se habían dispuesto para el aumento, ¿está de acuerdo la comisión? Aprueba la proposición, es una citación que hace el Senador Galán; señor Secretario, sírvase leer el Orden del Día

Secretario:

Ya fue aprobada, señor Presidente, por unanimidad; lo certifica la Secretaria.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jesús Ignacio García Valencia:

Gracias señor Presidente. Es para proponerle a la comisión que aprobemos una proposición en el sentido, de rogarle a la mesa directiva que invite formalmente a los presidentes de las cortes para que concurran no solamente a las reuniones preliminares sino a las deliberaciones del proyecto de acto legislativo de reforma a la administración de justicia.

IV

Lo que propongan los honorables Senadores

La Presidencia informa que han sido radicadas las siguientes proposiciones:

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPUBLICA

JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN
Senador de la República
Unidad de Trabajo Legislativo

PROPOSICIÓN 58

Propongo a la Comisión Primera de Senado, aprobar la realización de un debate de control político al Ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón, al Ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry y al Director de la Policía Nacional General Oscar Naranjo, para que respondan el siguiente cuestionario:

1. ¿Cómo fueron distribuidos los $240.000 millones incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, para superar los represamientos en los ascensos del Nivel Ejecutivo?
2. ¿Cuántos policías del Nivel Ejecutivo que habiendo cumplido el tiempo mínimo en el grado o de servicio, no han ascendido a la fecha, suministrar esta información especificando el año fiscal y el grado incluido el de Patrullero?
3. ¿Cuál es el promedio de salarios y prestaciones de los miembros del Nivel Ejecutivo desde 1998 al 2012? favor suministrar esta información anualizada.
4. ¿Cuántos policías del Nivel Ejecutivo estaban activos entre 1998 al 2012 cumpliendo el tiempo para ser ascendidos? favor suministrar la información discriminada por año.
5. ¿Cuál es el número de Policías con retraso en ascenso por año fiscal y cargo, a la fecha cuál sería el valor de su nivelación salarial?
6. ¿Cuál es el plan para superar los retrasos en los ascensos que faltan?
7. ¿Cuál es el número y el monto por las demandas contra la Policía Nacional por represamientos en los ascensos?
8. ¿Es viable una restructuración en la Policía, se podría eliminar el Nivel Ejecutivo y reorganizar los grados?
9. ¿Cuál es el número de policías investigados por corrupción en el país?

JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN
Senador de la República

PROPOSICION 59

Invítese a los Presidentes: Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura, para que participen en las reuniones previas que se realizan en torno a la discusión, en segunda vuelta, del Proyecto de Acto Legislativo N° 07 de 2011 Senado y acumulados ***"Por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la administración de justicia y se dictan otras disposiciones"***.

También se les invita para que participen en las sesiones de la Comisión en las que se lleve a cabo la discusión y votación de esta iniciativa, una vez radicado el informe de ponencia.

JESUS IGNACIO GARCIA VALENCIA
Honorable Senador de la República

La Presidencia abre la discusión de las proposiciones leídas y cerrada esta son sometidas a votación siendo aprobadas por unanimidad.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a los proyectos que por su disposición se someterán a discusión y votación en la próxima sesión:

1. **Proyecto de ley número 156 de 2011 Senado,** *por medio de la cual se crea la Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones*, **acumulado Proyecto de ley número 146 de 2011 Senado, Proyecto de Ley de transparencia y acceso a la información.**

2. **Proyecto de ley número 141 de 2011 Senado,** *por la cual se modifica la Ley Orgánica 128 de 1994, y se expide el régimen para las áreas metropolitanas.*

3. **Proyecto de ley número 181 de 2011 Senado, 203 de 2011 Cámara,** *por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia.*

4. **Proyecto de ley número 171 de 2011 Senado, 212 de 2011 Cámara,** *por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.*

5. **Proyecto de ley número 164 de 2011 Senado,** *por la cual se reforma parcialmente la Ley 906 de 2004,* Código de Procedimiento Penal.

6. **Proyecto de ley número 24 de 2011 Senado,** *por la cual se promueve la simplificación normativa, se modifican los artículos 41, 139, 145, 156, 169, 170, 195 y se adicionan los artículos 6°, 85 y 254 de la Ley 5ª de 1992.*

7. **Proyecto de ley número 56 de 2011 Senado, 19 de 2010 Cámara,** *por medio de la cual se dictan medidas para la prevención del secuestro y desaparición de menores.*

8. **Proyecto de ley número 72 de 2011 Senado,** *por la cual se desarrolla el Acto Legislativo 02 de 2009 y se establecen medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman sustancias estupefacientes o sicotrópicas y se dictan otras disposiciones.*

V

Negocios sustanciados por la Presidencia

Por Secretaría se radica el siguiente documento para que sea publicado en la presente acta:

• Concepto del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 142 de 2011 Cámara, 002 de 2011 Senado.

Ministerio de Salud y Protección Social
República de Colombia
Libertad y Orden

Prosperidad para todos

00032073

0605 29

Dependencia: 1100000

Bogotá D.C., 20 FEB 2012

Doctor
GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL
Secretario
Comisión Primera del Senado de la República
Ciudad

ASUNTO: Proyecto de Acto Legislativo No. 142/11 - Cámara – 002/11 - Senado "*Por el cual se establece el Derecho Fundamental a la Alimentación*", acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 10 de 2011 - Senado "*Por medio del cual se adiciona el título II, Capítulo I, artículo 13 y Capítulo II artículos 45,46 y 49 de la Constitución Política*".

Respetado doctor:

Cursa en la Comisión Primera del Senado de la República, el proyecto de Acto Legislativo del asunto de la referencia, encontrándose pendiente de primer debate en Comisión una vez surtida su primera vuelta en la Cámara de Representantes, por lo que se considera oportuno dar a conocer el concepto institucional desde la perspectiva del Sector de la Salud y Protección Social, el cual fue elaborado tomando como base el texto definitivo aprobado en segundo debate en Sesión Plenaria de dicha Corporación según consta en Acta No. 110 del día 16 de diciembre de 2011.

1. CONSIDERACIONES GENERALES- FUNDAMENTO DE LA INICIATIVA Y ARTICULADO

De acuerdo con lo expuesto en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes publicada en la Gaceta No 958 de 2011 y el texto definitivo aprobado del proyecto de Acto Legislativo No. 02/11 S, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo Nos. 142/11 C y 10 /11 S, se destacan los siguientes aspectos comunes entre ambas iniciativas que explican su acumulación:

- *La importancia que el derecho fundamental a la alimentación sea elevado a rango constitucional, como materialización de los fines del Estado Social de Derecho.*
- *El reconocimiento de la alimentación como un derecho fundamental, equivalente de otra manera al derecho fundamental a no padecer hambre.*
- *La relevancia de ratificar lo contemplado en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos en relación con el bloque de constitucionalidad y el lugar que ocupa dentro de éste, el Derecho Fundamental a la Alimentación.*
- *La necesidad de elevar el restablecimiento del derecho a los adolescentes, además del Derecho a la fundamental a la alimentación, también a la protección y educación.*
- *El compromiso evidente en la agenda de los diferentes parlamentos del mundo que han hecho como suya la iniciativa de la lucha contra el hambre a través de la conformación de diferentes frentes parlamentarios.*
- *La aproximación a la problemática alimentaria de la población colombiana, cuyas fuentes oficiales describen una situación preocupante* [...]. (Gaceta del Congreso 958 de 2011, pág. 5).

Adicionalmente, se reconocen como sujetos titulares especiales de este derecho, en forma cualificada, a los adolescentes, incluyendo, en el artículo 1° de la iniciativa, una modificación al inciso primero del artículo 45 de la Constitución Política, en el sentido de señalar como derecho del adolescente el de recibir una alimentación balanceada y acorde con sus necesidades nutricionales para su correcto desarrollo. Nótese que en el precitado artículo 1 se adiciona un parágrafo del siguiente tenor: "*Del Sistema General de Participaciones de Regalías y de Ahorro del FAEP*".

A su turno, el proyecto de Acto Legislativo y sus acumulados de acuerdo con lo establecido en el Informe de Ponencia de Segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 142 de 2011 Cámara y 02 de 2011 S, "*.... se encamina a defender el carácter de fundamental del Derecho a no Padecer Hambre (que en adelante se definirá: DNPH)*", el cual no se encuentra contemplado en la Constitución Colombiana, como un derecho fundamental. La iniciativa propone, en su artículo 2°, una modificación al artículo 65 de la Constitución Política, estableciendo que todas las personas gozarán del derecho fundamental a no padecer hambre y que el Estado garantizará la disponibilidad, acceso, calidad y aceptabilidad cultural de los alimentos a lo largo del ciclo vital, para el logro de la calidad de vida. Adicionalmente, prevé el mencionado artículo 2°, que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado y que para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, dando especial atención, apoyo y estímulo a quienes se dediquen a la producción y distribución de alimentos. De igual manera, señala que el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Por último, su artículo 3 señala que el Acto Legislativo regirá a partir del 10 de julio de 2013 y que el Congreso expedirá antes de esa fecha una ley estatutaria que regulará las materias correspondientes a fin de garantizar materialmente el derecho fundamental a no padecer hambre.

2. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENIENCIA

2.1. OBSERVACIONES ESPECÍFICAS AL ARTÍCULADO

- Artículo 1°. Protección y formación integral y derecho a una alimentación balanceada por parte del adolescente. Modificación al artículo 45 de la Constitución Política

La modificación al artículo 45 de la Constitución Política, prevista en el proyecto de Acto Legislativo que nos ocupa, reconoce como sujetos especiales a los adolescentes y su derecho a recibir una alimentación balanceada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo, en la medida en que tal y como consta en la ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 02 de 2011 S y sus acumulados, la protección para otras personas vulnerables (niños, ancianos, mujeres embarazadas), está elevada a rango constitucional. Según también lo manifiesta dicha ponencia, la razonabilidad, necesidad y pertinencia de la modificación al precitado artículo, se fundamenta en el carácter de Estado Social de Derecho en Colombia, el cual no sólo tiene que ver con la organización de sus poderes sino que se compromete con la defensa de contenidos jurídicos materiales, volviendo tangible una necesidad vital de la persona que es la de no tener hambre y ello, en síntesis, protege la vida humana.

Adicional a lo anterior, el parágrafo 1° del artículo propuesto e incluido en el texto aprobado en Sesión Plenaria según consta en el Acta No. 110 del día 16 de diciembre de 2011, señala: "*De sistema General de Participaciones de Regalías y de Ahorro del FAEP*", quedando inconclusa la pertinencia de su inclusión en dicho parágrafo, en la medida en que a renglón seguido no se enuncia la finalidad que justifique tal inclusión. Sin embargo, el pliego de modificaciones publicado en la Gaceta No. 958 de 2011, refiere a la justificación, señalando al respecto que el Sistema General de Participaciones de Regalías y de Ahorro FAEP, es una fuente susceptible y material de financiación de recursos. En este sentido y teniendo en cuenta dicha justificación, es pertinente destacar que la mención del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera FAEP, como fuente material de financiación de recursos para garantizar el derecho constitucional de los adolescentes a no padecer hambre, resulta pertinente anotar que podría contravenir la organización y propósito de esa fuente, que no sería la adecuada para financiar gastos recurrentes, específicamente para financiar y garantizar el derecho de los adolescentes a recibir una alimentación balanceada.

Al punto, debe anotarse que en los términos del artículo 30 del Decreto 111 de 1996, estos fondos se crean para la prestación de un servicio público específico a cargo del Estado, fondos que se clasifican dentro del Presupuesto General de la Nación como especiales y que constituyen una de las excepciones al principio de unidad de caja, por lo que su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador.

- Artículo 2. Derecho Fundamental a no padecer hambre. Modificación del artículo 65 de la Constitución Política

En cuanto al carácter fundamental del derecho a no padecer hambre, es pertinente destacar que el artículo 44 de la Constitución Política estableció la alimentación equilibrada, como uno de los derechos fundamentales de los niños. Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencias T-224 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-049 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, reiteraron el carácter fundamental del mencionado derecho, en los siguientes términos:

> "*La Alimentación equilibrada es un derecho fundamental establecido en la norma citada, a él tienen derecho los niños, y, en el caso de la presente tutela está plenamente demostrada la desnutrición de la totalidad de los infantes.*"

Adicionalmente, la Convención de los Derechos del Niño, adoptada mediante la Ley 12 de 1991 y que por su naturaleza se integra al denominado bloque de constitucionalidad[1], contempla lo siguiente:

> "*ARTÍCULO 24.*
>
> 1. *Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de la salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho de disfrute de esos servicios sanitarios.*
> 2. *Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:*
> a) *Reducir la mortalidad infantil y la niñez;*
> b) *Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud.*
> c) *Combatir las enfermedades* ***y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente***" (Negrillas fuera de texto).

[1] Corte Constitucional, sent. C-1068 de 3 de diciembre de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería. Igualmente, sents. T-182 DE 2 de mayo de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-078 de 11 de febrero de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

En este contexto y en la última reunión de Presidentes de UNASUR, realizada en Lima (2011), se asumió como reto de todos los países miembros el combate decidido contra la pobreza y la desigualdad[2], uno de los vértices es, sin duda, la garantía de una alimentación sana.

De lo expuesto se concluye que el *"derecho fundamental a no padecer hambre"*, que se pretende garantizar mediante el proyecto de acto legislativo objeto de estudio, respecto de los niños, está implícitamente comprendido dentro del derecho a la alimentación equilibrada, como sujetos especiales de protección que son y con un claro reconocimiento constitucional como derecho de rango superior.

Adicional a lo anterior y de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional, dado el carácter fundamental del mencionado derecho, éste goza de aplicación inmediata por parte del Estado Colombiano en caso de vulneración y forma parte de la Constitución Política y del Bloque de Constitucionalidad, *strictu sensu*.

Por otra parte, cabe señalar que el derecho a una alimentación mínima se ha interpretado como un derecho de carácter fundamental que, según lo ha manifestado por la Corte Constitucional, merece una protección especial en la medida en que repercute sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular, sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de la población vulnerable. Al respecto, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-367 de 2010 M.P. María Victoria Calle, señaló:

> *"El derecho a una alimentación mínima, que resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales que repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud. Ello es especialmente grave cuando el afectado es un menor de edad. Para la interpretación del alcance de este derecho son pertinentes los Principios Rectores 1 a 3, 18 y 24 a 27, relativos al nivel de vida adecuado que se debe garantizar a la población desplazada y a la asistencia humanitaria".*

Así mismo, debe tenerse en cuenta que según lo establece el artículo 334 de la Constitución Política, mod. por el A.L. 3 de 2011, al Estado le compete intervenir en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes con el fin de asegurar que todas las personas, en particular los de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

En relación con el precitado artículo, es pertinente señalar que el mismo contiene aspectos constitucionales que deben ser resaltados en su dimensión específica:

[2] http:// www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_contente&view=article&id=26373:unasur-sucribira-ho-enlima-una-declaracion-social-&catid=40:actualidad&Itemid=63

- Más que un deber de garantía, como en el caso de otros derechos, el Estado debe asegurar el acceso.
- Focaliza la protección sin perder de vista la generalidad e incorpora un enfoque diferencial.
- Contempla los bienes y servicios básicos entre los que se encuentran, necesariamente, los alimentos.
- Agrega el elemento de efectividad, lo cual refuerza el propósito de protección.

Esta exigibilidad ha sido planteada por la Sentencia T-406 de 1992[3], la cual contiene los siguientes aspectos:

- Un catálogo de valores a partir de los cuales *"se deriva un sentido y finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico"*, de textura abierta, con una eficacia interpretativa pero no susceptibles de aplicación directa (para el caso, valores como convivencia, trabajo, justicia, igualdad, conocimiento, libertad y paz plasmados en el preámbulo de la Constitución).
- Unos principios constitucionales en los que se establecen fines más estrechos y que restringen la interpretación a partir de sus postulados, entre los que se encuentra precisamente la consagración del Estado Social del Estado y, a diferencia de los valores, son una definición del presente y, por ende, de aplicación inmediata.

  Adicionalmente es de destacar, que como rasgo de esta intervención, en la Ley 1438 de 2011, se fortaleció la estrategia de atención primaria en salud que implica *"acciones intersectoriales para impactar en los determinantes en salud"*.

A su turno y en lo que a conveniencia concierne, debe señalarse que el Estado colombiano, a través de este Ministerio y mediante documento CONPES SOCIAL 113 de 31 de marzo de 2007, estableció la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, (PSAN) la cual tiene como objetivo garantizar que la población colombiana, disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad.

Dicha política se define como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y consumo permanente de los mismos, en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.

La mencionada política pública está basada, entre otros principios, en el derecho a la alimentación y se articula en los siguientes ejes fundamentales: disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento o utilización biológica y calidad e inocuidad de los alimentos; retoma los compromisos nacionales e internacionales y analiza los efectos de la problemática alimentaria y nutricional en Colombia desde la perspectiva de los medios económicos que hacen referencia a los ejes de la disponibilidad permanente de alimentos y acceso, calidad de vida y bienestar, y cuyo eje transversal se refiere a la calidad e inocuidad de los alimentos, definiendo como objetivo el de "garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad".

Por lo anterior, el derecho a la alimentación y a no padecer hambre, se puede apoyar en el contexto de la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, se debe continuar con el fortalecimiento de la planeación nacional y territorial, encaminada a que las políticas comerciales de producción de alimentos y de crecimiento económico apoyen las políticas de reducción de la pobreza y del derecho a la alimentación. Así mismo, se deben fortalecer las capacidades y competencias para establecer una articulación eficaz entre las distintas entidades, programas y estrategias con el fin de hacer realmente efectivas las intervenciones a través de una manifestación real en el plano social y económico, del cual la seguridad alimentaria y nutricional forma parte esencial.

Adicional a lo precedente, las metas de la citada política están orientadas a reducir la desnutrición global y crónica de los niños y a garantizar la cobertura total de alimentación escolar.

En atención a lo expuesto, se evidencia que la finalidad de dicha política pública es similar a la del proyecto de acto legislativo objeto de análisis y la cual obedece a garantizar el derecho alimentario a toda la población.

Bajo este contexto constitucional y de política pública, es preciso colegir que existe actualmente una protección por parte del Estado encaminada a garantizar una alimentación equilibrada para la población y, por lo tanto, no sería necesario adicionar al artículo 65 de la Constitución Política una cláusula específica que garantice el derecho fundamental a la alimentación pues ella está tanto en el texto mismo del ordenamiento como en los tratados que se integran a la Constitución.

Artículo 3. Vigencia del acto legislativo

Respecto a la conveniencia y constitucionalidad de incluir en el proyecto de Acto Legislativo la expedición de una ley estatutaria que regule las materias correspondientes a fin de garantizar materialmente este derecho fundamental y la cual según lo establece dicho proyecto, será expedida antes de la entrada en vigencia del proyecto de acto legislativo (10 de julio de 2013), este Ministerio considera inconveniente la inclusión del mandato de la expedición de una ley estatutaria y el carácter indefinido de las materias que regulará tal y como se observa de la redacción de dicho artículo.

En este sentido, es pertinente señalar que a pesar de que los derechos fundamentales son materia sujeta a reserva de ley estatutaria y que la Corte Constitucional[4] ha establecido los criterios determinantes para identificar si una disposición que regule derechos y deberes fundamentales debe ser tramitada como ley estatutaria, también señaló, en reciente jurisprudencia, C-791 de 2011, que dichos criterios son contradictorios y que la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales, se resuelve desde la perspectiva de las funciones que cumple la ley frente a los mismos y que sólo cuando la ley tenga como cometido armonizar o ponderar derechos, que sin duda es su función más común, deberá ser tramitada por procedimientos ordinarios. Al respecto establece:

> *"En efecto, como antes se anotó la jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera simultánea que la reserva de ley estatutaria se aplica cuando se trate de un cuerpo normativo que pretenda regular de manera integral, estructural y completa un derecho fundamental, e igualmente de aquellas disposiciones que aludan a la estructura general y principios reguladores de un derecho fundamental pero no a su desarrollo integral y detallado. Esta aparente contradicción es posible resolverla si es abordado el problema de la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales desde la perspectiva de las funciones que cumple la ley frente a los derechos fundamentales.*
>
> *Una primera función que cumple es la de actualizar el contenido de los derechos fundamentales. En efecto el sistema jurídico debe evolucionar a la par de la sociedad y no puede desconocer los cambios que en ésta se operan, so pena de tornarse ineficaz. En este orden de ideas, respecto a los derechos fundamentales, la ley debe mantener vigentes el alcance de las garantías y libertades constitucionalmente consagradas. Así, corresponde a la ley estatutaria, regular nuevas maneras de ejercicio de los derechos fundamentales, estrechamente ligadas a los avances y desarrollos tecnológicos.*
>
> *En segundo lugar aparece la función de configurar o definir los derechos fundamentales. (...) No obstante, este aspecto amerita algunas precisiones, en primer lugar no toda disposición que defina el ámbito de conductas protegidas por un derecho fundamental debe ser materia de ley estatutaria pues esto supondría, por una parte, una carga imposible de cumplir por parte del legislador a quien se le exigiría configurar en abstracto todas las posibles manifestaciones del derecho fundamental regulado y, por otra parte, implicaría el riesgo que aquellas conductas hacen parte del ámbito de protección del derecho y no hayan sido enunciadas, no podrían ser objeto de protección por medio de los mecanismos constitucionales de defensa de los derechos fundamentales.*
>
> *(...) Ahora bien, como antes se dijo, las funciones que cumple la ley respecto de los derechos fundamentales, se revelan útiles al momento de fijar el alcance de la reserva de ley estatutaria. En efecto, cuando la ley actualiza o configura el contenido de un derecho fundamental y de esta forma bien mediante la configuración, o bien mediante la actualización regula y precisa sus elementos estructurales, los aspectos inherentes a su ejercicio y los elementos que hacen parte*

[3] Corte Constitucional, sentencia T-406 de 5 de junio de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón

[4] C-756 de 2008. C-662 de 2009, C-182 de 2010 y C-398 de 2010.

de su ámbito constitucionalmente protegido debe ser expedida por el procedimiento legislativo más exigente previsto por el artículo 153 constitucional. Por el contrario cuando la ley tenga como cometido armonizar o ponderar derechos, que sin duda es su función más común, deberá ser tramitada por procedimientos ordinarios." (M. P. Humberto Sierra Porto sentencia C-791 de 21 de octubre de 2011)

De lo expuesto y del proyecto de Acto Legislativo que nos ocupa, se observa que el mismo señala que se expedirá una ley estatutaria pero sin precisar en que materia, pues genéricamente refiere a *"las materias correspondientes"*, lo cual es indeterminado y contrario a la reserva de ley estatutaria en los términos de la Corte Constitucional.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el proyecto de acto legislativo de un lado, se encamina a modificar el artículo 45 de la Constitución Política consagrando como derechos de los adolescentes el recibir una alimentación balanceada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo y de otro, a modificar el artículo 65 del mismo Ordenamiento consagrando como derecho fundamental de toda persona el de no padecer hambre, como se ha venido explicando, bajo este contexto constitucional y de política pública es preciso colegir que existe actualmente una protección por parte del Estado encaminada a garantizar una alimentación equilibrada para la población y por lo tanto, no sería necesario una cláusula específica que garantice el derecho a no padecer hambre. De otro lado, lo que se exige en nuestro texto constitucional es, más que no padecer hambre, contar con una alimentación balanceada.

Por lo anterior, este Ministerio se permite señalar la inconveniencia del proyecto de acto legislativo pues ya existe normativa vigente sobre la materia y, por esta razón, no sería apropiado en términos de técnica legislativa, incluir nuevas previsiones constitucionales como las que se pretenden; se crea el reflejo de repetir clausulados y se pierde de vista el propósito de las mismas. La inconveniencia antes señalada no significa que este Ministerio esté en contra de garantizar una alimentación adecuada; por el contrario y en el marco de la política pública, se permite destacar y ratificar el compromiso del mismo, a través del CONPES Social 113 de 31 de marzo de 2007, Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional PSAN-, por medio de la cual, se ha definido como determinante el derecho a las personas a la alimentación y a no padecer hambre.

Atentamente,

BEATRIZ LONDOÑO SOTO
Ministra de Salud y Protección Social

Copia: H.S. Partenio Cuéllar Bastidas- Ponente
H.R. Rothemy Martínez Rosales
H.R Carlos German Naves Talero- Ponente

Siendo las 12:40 p. m. la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles, 21 de marzo de 2012, a partir de las 10:00 a. m., en el salón Guillermo Valencia, del Capitolio Nacional.

El Presidente,

Luis Fernando Velasco Chaves.

El Vicepresidente,

Juan Carlos Vélez Uribe.

El Secretario General,

Guillermo León Giraldo Gil.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 290 DE 2011 CÁMARA, 138 DE 2010 SENADO

mediante la cual se regulan los Servicios de Cuidados Paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida.

1.1

UJ-0425/12

Bogotá, D. C., 21 de marzo de 2012

Honorable Representante

SIMÓN GAVIRIA

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 290 de 2011 Cámara, 138 de 2010 Senado, *mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida*.

Respetado Representante:

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración respecto del **Proyecto de ley número 290 de 2011 Cámara, 138 de 2010 Senado,** *mediante la cual se regulan los Servicios de Cuidados Paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida*.

El proyecto de ley del asunto, tiene por objeto: reglamentar el derecho de las personas con enfermedades crónicas irreversibles de alto impacto en la calidad de vida, a ser informados y a recibir un tratamiento paliativo integral y digno. En este sentido, el proyecto define las características de un enfermo terminal, de una enfermedad crónica irreversible, y de los servicios de cuidados paliativos. Igualmente, se determinan los derechos de los pacientes de este tipo, entre los que se encuentran la asistencia integral propia de las enfermedades, en las cuales se incluye tratamientos y asistencia familiar.

Cabe anotar que la presente iniciativa corresponde a los Proyectos de ley número 238 de 2008 Senado y 015 de 2008 Senado, este último ya comentado en su oportunidad por este Ministerio en el año 2009, donde se indicó que "Algunos de los servicios médicos que el proyecto planteaba ya existen en las normas vigentes, pero que las partidas necesarias para cumplir la totalidad de las obligaciones generaban gastos adicionales para la Nación, pues se estaría ordenando su inclusión en el POS, y requerirían de inversiones adicionales que dependerían en gran medida de la atención que requiera cada caso en particular, generando costos para la Subcuenta de Compensación del Fosyga al incluir nuevas actividades no contempladas en el POS, lo cual a su vez tendría efectos directos en el valor de la UPC a reconocer en cada régimen del SGSSS".

Para la presente versión del proyecto, es preciso indicar que si bien su articulado ha sido modificado principalmente en su redacción, la iniciativa contempla los mismos derechos para los pacientes, y aunque en esta versión se hace referencia a que las actividades y servicios se deberán prestar de acuerdo al Manual de Actividades, Intervenciones

y Procedimiento del POS, y las Guías de Manejo que determine el Ministerio de la Protección Social, en la práctica los derechos aquí contemplados siguen representando la inclusión dentro del POS de una atención de 24 horas al día para los pacientes que requieren de cuidados paliativos, sea en sus domicilios o en IPS habilitadas para atenderlos hasta su fallecimiento, tal como se manifestó en la comunicación anterior con base en información provista por la Nueva EPS (antiguo ISS).

Con base en lo anterior, la aprobación del presente proyecto de ley podría implicar un aumento en la UPC entre el 2.31 y el 3.47%, que representa costos adicionales anuales entre $42.068,4 millones y $63.122,9 millones[1] en el presente año para el SGSSS, y para el caso específico de la Nueva EPS, se estima que se necesitarían entre 270 y 405 camas hospitalarias en toda su red para la atención sugerida.

Similarmente, sobre los costos de atención de los especialistas de los equipos de las Unidades de Cuidados Paliativos, de las estancias en las habitaciones hospitalarias y de la atención domiciliaria, se utilizaron las tarifas establecidas por el SOAT[2], donde se encontró que los costos mensuales de atención hospitalaria de cada paciente serían del orden de $6.890.033 en promedio, en el cual se incluye la atención por un equipo conformado por un médico general, un anestesiólogo, un psiquiatra, un internista, un especialista, un psicólogo y un trabajador social, así:

VALORES A 2011	Tarifa SOAT (diaria)	Tarifa SOAT (semanal)	Tarifa SOAT (mensual)	Tarifa SOAT (sesión)	Atención hospitalaria	Atención domiciliaria
Médico General (incluido en la estancia)						
Anestesiólogo	$35.861					
Psiquiatra (atención intrahospitalaria)	$10.561	$73.928	$316.834		$316.834	
Internista	$35.861					
Especialista (según la enfermedad)	$35.861					
Psicólogo (terapia individual)				$13.230	$52.922	$52.922
Trabajador social (terapia familiar)				$16.480	$16.480	$16.480
Habitación hospitalaria (dos camas)	$109.209					
Atención domiciliaria para el enfermo terminal			$576.452			$576.452
TOTAL						**$645.854**

Al totalizar por la cantidad de pacientes beneficiarios de la medida reportados en la anterior comunicación (entre 1.081 y 1.622 pacientes), se tendría un costo mensual que oscilaría entre $7.448,1 y $11.715,6 millones, o lo que es lo mismo, entre $89.377,5 millones y $134.107,6 millones en un año.

Por lo anterior, en la medida que el presente proyecto de ley continúa teniendo las mismas repercusiones indicadas en la comunicación sobre su versión anterior, y habida cuenta que en dicha oportunidad se indicó que no resultaba conveniente su aprobación, pues plantea servicios existentes en normas vigentes y establece "lineamientos de atención médica" que deben actualizarse constantemente de acuerdo con el tratamiento que el médico o el equipo interdisciplinario encargado recomiende para cada paciente, por tanto de la manera más respetuosa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable respecto del proyecto de ley, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

Juan Carlos Echeverry Garzón,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Copia:

H.S. Álvaro Antonio Ashton Giraldo - Autor

H.R. Luis Femando Ochoa - Ponente

H.R. Dídier Burgos Ramírez - Ponente

H.R. Rafael Romero - Ponente

Dr. Jesús María España Vergara - Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, para que obre dentro del expediente.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de marzo de dos mil doce (2012). En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, el Concepto Jurídico del Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Carlos Echeverry Garzón, en dos (2) folios, al **Proyecto de ley número 138 de 2010 Senado,** *mediante la cual se crean Unidades de Cuidados Paliativos para el manejo integral de pacientes terminales y se prohíben para ellos los tratamientos extraordinarios o desproporcionados que no dan calidad de vida*. Autoría del proyecto de ley del honorable Senador Álvaro Ashton Giraldo.

El presente concepto se publica en la ***Gaceta del Congreso***, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2011 SENADO

por la cual se establecen criterios para reconocer el pago de la licencia de maternidad.

043150 00464

Bogotá, D. C., 22 de marzo de 2012

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Proyecto de ley número 082 de 2011 Senado, *por la cual se establecen criterios*

[1] Para el año 2011, en base a la comunicación del año 2008 de la Vicepresidencia del ISS (ref.1-2008-033667), actualizados por los valores de UPC, costos de atención y número de usuarios del año 2011.

[2] Actualizadas al año 2011.

para reconocer el pago de la licencia de maternidad.

Señor Secretario:

La iniciativa legislativa de la referencia está pendiente de discutir ponencia para primer debate, en consecuencia, consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional desde la óptica del Sector Trabajo, tomando como documento base el texto publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 774 del 13 de octubre de 2011.

Estudiado el texto del proyecto de ley, su marco legal y la exposición de motivos, cuyo objeto es establecer criterios que permitan el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad, a fin de dar especial protección a la madre y al recién nacido, consideramos que la iniciativa legislativa se adecua al contenido de los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hace referencia al origen de la iniciativa, unidad de materia y título de la ley.

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

"*En el proceso de formación de las leyes, tiene especial importancia la iniciativa, que corresponde a la facultad de presentar proyectos de ley ante las Cámaras, con el efecto de que estas deben darles curso. Cuando la Constitución establece las reglas de la iniciativa, señala cómo podrá comenzar el trámite de aprobación de una ley*".

La competencia de los proyectos de ley corresponde por regla general al Congreso de la República, de acuerdo a lo previsto en el artículo 150 de la Constitución Política y toda vez que la presente iniciativa legislativa hace mención a establecer criterios para el reconocimiento y cancelación para la licencia de maternidad, protegiendo de manera especial al recién nacido y a la madre, puede tener origen en el Congreso de la República por cuanto esta materia no es prevalente del Gobierno Nacional.

En lo atinente al alcance de los artículos 158 y 169 de la Carta Política, se ha pronunciado en diversas oportunidades la Corte Constitucional; a continuación citamos apartes de la Sentencia C-233 de 2003, con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño, en la que expresó:

"(…)

La Corte ha considerado que se viola el principio de unidad de materia cuando no hay ninguna relación objetiva y razonable entre el contenido de la norma impugnada y el tema general de la ley de la cual hace parte. Corte Constitucional.

(...)".

Estudiado el proyecto de ley relacionado con las jurisprudencias transcritas, se observa como ya se anotó, que su contenido resulta coherente con los postulados constitucionales de iniciativa, unidad de materia y título de la ley, comoquiera que este último está referido a garantizar el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad.

Además de lo anterior, la propuesta se integra con lo previsto en la Constitución Política que erige como derechos y garantías uno de los fundamentos del Estado Social de Derecho, y uno de los valores esenciales de nuestra organización política, consagrado en los artículos 2°, 5°, 43, 44 y 48 (Acto Legislativo número 1 de 2005), 49 y 50 de la Carta Política, la especial protección que le debe brindar el Estado a sus ciudadanos, su deber de propiciar la seguridad social a todas las personas sin excepción alguna.

A este respecto señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-111 del 19 de febrero de 2001, Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis, lo siguiente:

"(…)

En claro desarrollo de ese mandato superior, el legislador creó el sistema de seguridad social integral mediante la Ley 100 de 1993, con el objeto de proteger globalmente a todas las personas frente a las contingencias económicas y de salud que les impedían mantener una calidad de vida en condiciones dignas. Así, cuando la citada ley se refiere al sistema de seguridad social integral, debe entenderse que comprende todas aquellas obligaciones del Estado y a la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios materia de esta ley que se incorporen normativamente en el futuro (artículo 1°)".

También es importante señalar que la Ley 100 de 1993 enmarca la Seguridad Social Integral con el conjunto de instituciones, procedimientos de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes, el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud de los habitantes del territorio nacional con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.

La Corte Constitucional mediante Sentencia T-261 de 2009, Magistrado Ponente doctor Luis Ernesto Vargas Silva, expediente: T- 2158544, en uno de sus apartes señala:

"(…)

10. A estas reglas ha de adicionarse la reformulación efectuada por la Sentencia T-1223 de 2008, en la que se distinguieron dos supuestos fácticos diferentes, a efectos de determinar si el pago de la licencia de maternidad –de prosperar la protección constitucional–, debía ser proporcional o total.

10.1 El primero tiene que ver con el de ***"mujeres pobres que pagaron tarde"****. En este caso, se trata de eventos en los que* ***la trabajadora o su empleador han efectuado algún pago de la cotización de***

forma extemporánea y la EPS lo ha recibido, por lo que procede el pago completo de la licencia.

10.2 El segundo supuesto es el de ***mujeres pobres que pagaron incompleto****. En estos casos, las trabajadoras que tienen ingresos inferiores a un salario mínimo y han cotizado al Sistema General de Seguridad Social en Salud un período inferior a la duración de su gestación. La consecuencia jurídica en lo que respecta al amparo constitucional varía dependiendo del tiempo cotizado, así:* ***a) si ha dejado de cotizar hasta diez semanas, procederá el pago completo de la licencia y b) si ha dejado de cotizar once o más semanas, procederá el pago proporcional de la licencia conforme al número de semanas cotizadas en relación con la duración del período de gestación.***

(…)".

Concordante con lo anterior, la mencionada Sentencia T-602 de 2010, Magistrado Ponente Juan Carlos Henao Pérez, manifestó:

"(…)

1. De acuerdo con la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios, los requisitos que debe cumplir la trabajadora para que la EPS le pague la licencia de maternidad se pueden resumir, grosso modo, en los siguientes:

"(i) que la trabajadora haya cotizado ininterrumpidamente al sistema de seguridad social en salud durante todo el periodo de gestación y (ii) que su empleador (o ella misma, en el caso de las trabajadoras independientes) haya pagado de manera oportuna las cotizaciones al sistema de seguridad social en salud, por lo menos cuatro de los seis meses anteriores a la fecha de causación del derecho".

2. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido reiteradamente, la procedencia de la acción de tutela y el derecho de las mujeres al reconocimiento y pago de la licencia de maternidad aun cuando no se cumplan los requisitos establecidos en la regulación (resumidos en el fundamento anterior) siempre y cuando el mínimo vital, o el del recién nacido se vean vulnerados por el no pago. La vulneración al mínimo vital se ha reconocido cuando la madre devenga un salario mínimo o menos, y se ha presumido cuando el salario es el único medio de subsistencia de la madre.

3. En tales casos, la jurisprudencia de la Corte ha sido uniforme en aplicar la siguiente regla para ordenar el pago de la licencia de maternidad: (i) Cuando una mujer deja de cotizar al SGSSS menos de dos meses del período de gestación, y cumple con las demás condiciones establecidas en la ley y la jurisprudencia, se ordena el pago total de la licencia de maternidad. (ii) Cuando una mujer deja de cotizar al SGSSS más de dos meses del período de gestación, y cumple con las demás condiciones establecidas en la ley y la jurisprudencia, se ordena el pago proporcional de la licencia de maternidad al tiempo cotizado".

Uno de los puntos esenciales a que hace referencia la presente iniciativa legislativa, es lo atinente a aquellas mujeres que no pudieron cotizar de manera completa por todo el periodo de la gestación o lo hicieron de manera extemporánea debiendo acudir a hacer valer su derecho al mínimo vital para la subsistencia de la futura madre y su hijo recién nacido.

Este Despacho considera que los criterios para reconocer el pago de la licencia de maternidad que se pretende determinar a través de una ley, ya ha sido abordado por la Corte Constitucional en varias sentencias, entre algunas de ellas, las mencionadas anteriormente.

En los anteriores términos se dejan consignadas las observaciones del Sector Trabajo, en torno al proyecto de ley objeto de estudio, el cual consideramos que es inconveniente, por las razones expuestas.

Cordialmente,

Rafael Pardo Rueda,

Ministro del Trabajo.

Ponentes: HH. SS. Claudia Jeanneth Wilches - Eduardo Carlos Merlano.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintitrés (23) días del mes de marzo de dos mil doce (2012). En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso***, el Concepto Jurídico suscrito por el señor Ministro de Trabajo, Rafael Pardo Rueda, en cinco (5) folios, al **Proyecto de ley número 82 de 2011 Senado,** *por la cual se establecen criterios para reconocer el pago de la licencia de maternidad*. Autoría del proyecto de ley de la honorable Senadora Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 30 DE 2011 SENADO

por la cual se establece el régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil.

10000 00059102-001130

Bogotá, D. C., 23 de marzo de 2012

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

Bogotá, D. C.,

Asunto: Proyecto de ley número 30 de 2011 Senado, *por la cual se establece el régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil.*

Señor Secretario:

La iniciativa parlamentaria del asunto se encuentra pendiente de discutir ponencia para primer

debate en esa Comisión. En consecuencia, consideramos oportuno dar a conocer el concepto institucional desde la óptica del Sector de la Salud y Protección Social, tomando como base el informe de ponencia para primer debate publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 835 del 4 de noviembre de 2011.

1. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

Revisado el proyecto en referencia, el objeto del mismo se encuentra encaminado a incluir dentro de las actividades de alto riesgo de los servidores públicos que requieren una Pensión Especial de Vejez, la función de controlador de tránsito aéreo o funciones equivalentes en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

En el orden de ideas precitado, para este Ministerio es necesario exponer brevemente su criterio respecto al cumplimiento de exigencias de carácter constitucional y legal, relacionadas con la competencia, forma y procedimiento a la que debe someterse el trámite de la propuesta –por ser parámetros de orden obligatorio–, para posteriormente abordar el contenido sustancial del proyecto puesto a consideración.

En primer lugar, ha de resaltarse que examinada la materia que se pretende abordar, se encuentra que puede *corresponder a una de aquellas materias de iniciativa privativa del Gobierno*, conforme lo ha señalado el inciso 2° del artículo 154 de nuestra Carta Política y el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992.

Al respecto, la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-821 del primero (1°) de noviembre de dos mil once (2011), al resolver la objeción presidencial presentada en contra de la aprobación del Proyecto de ley número 91 de 2010 Senado y 63 de 2009 Cámara, que buscaba modificar la Ley 860 de 2003, a fin de que a los Agentes de Tránsito y Transporte y demás funcionarios del Grupo de Control Vial de los Organismos de Tránsito de los Entes Territoriales se les aplicará el Régimen del Sistema General de Pensión de Vejez por Exposición a Alto Riesgo, efectuó el siguiente análisis:

"Inicialmente esta Corporación examinará si la presentación de un proyecto de ley, que incluya a los agentes de tránsito en el régimen de pensión de alto riesgo, por parte del Congreso de la República y sin aval del Gobierno Nacional, constituye una infracción a la reserva de iniciativa gubernamental establecida por el artículo 154 de la Constitución.

Con el objetivo de resolver el anterior cuestionamiento, en primer lugar se analizará si los agentes de tránsito y transporte y demás funcionarios del grupo de control vial de los organismos de tránsito de los entes territoriales son empleados públicos; y en segundo lugar, si la inclusión de estos en el régimen especial de pensión de vejez por exposición de alto riesgo constituye una modificación al sistema prestacional de los empleados público, con el objetivo de establecer si el tema tratado en el proyecto de ley es objeto de iniciativa legislativa reservada.

Determinado lo anterior, se indagará si la presentación del referido proyecto de ley por el Congreso de la República sin el aval del Gobierno es una transgresión al artículo 154 Superior.

La primera verificación que se debe realizar en este caso es aquella que consiste en determinar si los agentes de tránsito y transporte y demás funcionarios de control vial son empleados públicos, pues esta iniciativa reservada únicamente está consagrada para este tipo de servidores públicos.

El artículo 2° de la Ley 1310 de 2009 establece que los agentes de tránsito y transporte son: Todo empleado público investido de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales.

Así las cosas, la reserva sobre la iniciativa legislativa otorgada al Gobierno por virtud del inciso 2° del artículo 154 Constitucional es aplicable a este tipo de servidores, ya que ostentan la calidad de empleados públicos.

La segunda comprobación que se debe llevar a cabo en este caso es indagar si la inclusión de los agentes de tránsito en el régimen especial de pensión de vejez por exposición de alto riesgo constituye una modificación al sistema prestacional de los empleados públicos.

Esta Corporación en Sentencia C-432 de 2004 analizó cuál era la interpretación adecuada de la expresión régimen prestacional, pues, dada la vaguedad e imprecisión del concepto, se generaban serias dificultades hermenéuticas al momento de determinar cuáles obligatoriamente debían ser incluidas bajo la reserva de ley marco al amparo constitucional de 1991. Sobre el particular señaló:

"(...), es posible concluir que el concepto régimen prestacional no solo se limita a reconocer las prestaciones que tienen su origen de manera directa en la relación de trabajo, ***sino también todas aquellas otras que se ocasionan por motivo de su existencia, tales como, las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, el auxilio funerario, y aquellas contingencias derivadas de los riesgos en salud"***. (Negrillas fuera del texto).

En este orden de ideas, al entenderse incluido dentro del concepto de prestaciones sociales todas aquellas prestaciones destinadas a cubrir los riesgos o contingencias propias de la seguridad social y que los agentes de tránsito y transporte son empleados públicos, como se demostró con anterioridad, no queda duda alguna que la modificación que pensaba en realizarse por medio del ***Proyecto de ley número 91 de 2010 Senado y 63 de 2009 Cámara*** *debió efectuarse bajo los lineamientos del inciso 2° del artículo 154 de la Constitución".* (Subrayado fuera del texto).

Analizados los anteriores supuestos de hecho, encontramos que siendo la reserva sobre la inicia-

tiva legislativa otorgada al Gobierno por virtud del inciso 2° del artículo 154 Constitucional aplicable a los empleados públicos, entre ellos, los de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y tratándose este proyecto del régimen prestacional de los mismos, el proyecto presentaría vicios de competencia.

Lo anterior si se tiene en cuenta que dentro de las materias reservadas a la iniciativa del Gobierno en el inciso 2° del artículo 154, se encuentran las leyes a que se refiere entre otros el literal e del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, a cuyo tenor se dispone:

"e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;".

Del mismo modo, se debe recordar que el Acto Legislativo 01 de 2005, por medio del cual se adicionó el artículo 48 de la Constitución Política, indicando previamente que corresponde al Estado garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, señaló de manera expresa que:

"Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas".

Conforme con lo precedente, es imperativo que previa la aprobación de cualquier modificación o adición legal de los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993 y normas complementarias en materia pensional, se efectúe el respectivo estudio fiscal que permita determinar el alcance económico de las nuevas disposiciones, que en este caso, como se verá más adelante, amplían el ámbito de aplicación del régimen especial para actividades de alto riesgo, al incluir *"funciones equivalentes"* a las de controladores aéreos, que pudieren ser ejercidas por cualquier *"servidor público"* de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

En igual sentido, si bien el proyecto desde el punto de vista formal, responde a criterios de unidad de materia y titulación, se considera que el mismo no tuvo en cuenta el impacto fiscal y que derivará de lo previsto en sus artículos 1° y 2° del proyecto. En tal sentido el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 *"por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"*, dispone:

*"**Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, ***deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.***

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Este informe será publicado en la ***Gaceta del Congreso****.*

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces". (Negrilla fuera del texto).

Sobre este aspecto, la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, determinó que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que la misma se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República, lo que a su vez permite que la legislación sea acorde con la situación económica del país y la política económica que se ha trazado.

Igualmente, en la Sentencia C-700 de 2010, la Corte Constitucional expresó:

"Desde el año 2004, la jurisprudencia se ha encargado de precisar el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, con motivo de las objeciones gubernamentales propuestas contra proyectos aprobados en el Congreso de la República...".

... Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto", (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédi-

to Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual "se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático" y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro.

(...)

9.5.3.4. *Es decir, dentro del trámite legislativo el Ministro del ramo de Hacienda y Crédito Público explicó, de manera exhaustiva, las graves consecuencias que la adopción de estas disposiciones implicarían para las finanzas de los Departamentos, especialmente los más pequeños.*

9.5.3.5. *Es decir, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cumplió con suficiencia la obligación contenida en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, y por tanto, como se desarrolló en la parte motiva de esta providencia, surgió en cabeza del Congreso la obligación de discutir y analizar las razones presentadas por el ejecutivo. Sin embargo, dentro del trámite del proyecto de ley no existe ninguna consideración ni sobre el impacto fiscal del proyecto ni del informe presentado por el Ministro.*

9.5.3.6. *Además, una vez presentadas las objeciones por parte del Ejecutivo, el Congreso no hizo observación alguna sobre las repercusiones fiscales de las disposiciones objetadas. En efecto, en la* ***Gaceta del Congreso*** *número 495 del 12 de junio de 2009, en la que se publicó el informe de objeciones, se observa que el Congreso no mencionó siquiera el tema del impacto fiscal del proyecto de ley. Se limitó a contestar las objeciones del Presidente dirigidas a la vulneración del artículo 299 de la Carta, en cuanto a la delegación que el artículo cuarto realiza a las asambleas departamentales para la determinación de los elementos de las prestaciones sociales que no hayan sido fijados en la ley.*

9.5.3.7. *Visto lo anterior, la Corte estima que en la presente oportunidad (i) el Congreso no examinó por sí mismo el impacto fiscal de los artículos 2° y 3° del proyecto de ley de la referencia, (ii) el Gobierno cumplió con la obligación contenida en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y conceptuó negativamente en relación con la consistencia de lo dispuesto en los mismos artículos y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, agregando que dichas normas tampoco consultaban el estado de las finanzas de las entidades territoriales y (iii) a pesar de la existencia del pormenorizado informe del Ministerio de Hacienda sobre las graves repercusiones financieras que acarrearía la adopción del proyecto a las entidades territoriales, el legislador no hizo referencia ni análisis alguno del impacto fiscal de las disposiciones dentro del trámite de la ley ni tampoco dentro de la insistencia presentada.*

9.5.3.8. *Por todo lo anterior, esta Sala considera que presentado el informe por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, surgía, en virtud del artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, la obligación del Congreso de analizar y discutir las razones aducidas por el ejecutivo. Por ello, se declararán fundadas las objeciones presentadas por el Gobierno en relación con los artículos 2° y 3°".*

En efecto, la propuesta en referencia señala la necesidad de una cotización especial a cargo del empleador, superior a la existente hoy [1] y el pago de recursos adicionales en caso de que en el proceso de traslado de régimen pensional, se concluya que los aportes efectuados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad son inferiores a los que se debían realizar en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida [2]. Y adicionalmente, como se señaló anteriormente busca ampliar la gama de actividades que se consideran de alto riesgo y por ende el número de beneficiarios del régimen.

Según lo anterior, resulta necesario que se haga explícito el análisis del impacto fiscal requerido por la ley, con el fin de optimizar la racionalidad de la actividad legislativa y obtener su coherencia con las realidades macroeconómicas del país. Este Ministerio alerta sobre ese particular, pues la ampliación del régimen alto riesgo para acceder a la pensión de vejez destinado a los servidores públicos que desempeñan funciones equivalentes a las de controladores de tránsito aéreo de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, implicaría recursos adicionales. Se considera del caso que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectúe el informe respectivo por el cual ponga de presente esta situación con los debidos soportes y efectos en las finanzas.

2. ANÁLISIS SUSTANCIAL

2.1. *Contenido de la propuesta*

Antes de proceder al análisis sustancial del proyecto de ley en cita, es preciso establecer esquemáticamente el contenido del mismo en contraste con lo que se encuentra establecido en el Decreto-ley 2090 de 2003, el cual fue expedido con fundamento en la Ley 797 de 2003, a fin de regular las actividades de alto riesgo. Para mayor entendimiento, pueden resumirse de la siguiente forma:

---

[1] Pese a que se hace referencia al artículo 12 del Decreto 1835 de 1994 y no al artículo 5° del Decreto 2090 de 2003, que es la norma vigente.

[2] Sin embargo, no se tienen en cuenta los rendimientos que se pudieren generar de forma diversa en cada uno de los regímenes, ya que se refiere solo al *"aporte legal correspondiente"*.

Tema	Proyecto de ley 30/11(S)	Decreto-ley 2090 de 2003
Destinatarios	Los servidores públicos que desempeñan funciones de controladores de tránsito aéreo o funciones equivalentes de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil). Se requiere Licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Aerocivil (artículo 1°)	En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo. Se requiere licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Aerocivil, de conformidad con las normas vigentes. (Numeral 5 del artículo 2°). Los beneficiarios deben dedicarse en forma permanente al ejercicio de las actividades citadas en la ley. (artículo 3°).
Cotización Especial	Que se les haya efectuado la cotización especial señalada en el artículo 12 del Decreto 1835 de 1994 y la ley que se llegare a expedir en doce (12) puntos adicionales a cargo del empleador.	El monto de la cotización especial para las actividades de alto riesgo es el previsto en la Ley 100 de 1993, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador. (Artículo 5°).
Número de Semanas de Cotización Especial	750 de Semanas de cotización especial, continuas o discontinuas.	700 semanas a cotización especial, sean estas continuas o discontinuas (artículo 3°).
Edad	Cincuenta y cinco (55) años, tanto para hombre como para mujer.	Cincuenta y cinco (55) años, tanto para hombre como para mujer. (Artículo 4°).
Número de semanas totales	Semanas mínimas establecidas para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones a que se refiere el artículo 33 de la Ley 100 de 1993 (No cita modificaciones).	Número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al que se refiere el artículo 9° de la Ley 797 de 2003. (Artículo 4°).
Disminución de Edad	La edad disminuye un (1) año por cada sesenta (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.	La edad se disminuye en un (1) año por cada sesenta (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años. (Artículo 4°).
Traslado de Régimen RAIS a RPMPD	Podrá efectuarse traslado de régimen dentro de los tres (3) meses siguientes, contados a partir de la publicación de la ley. Régimen Especial solo aplica en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida.	Podrá efectuarse traslado de régimen dentro de los tres (3) meses siguientes, contados a partir de la publicación del decreto. Régimen Especial solo aplica en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (artículo 9°).
Pago de Recursos Adicionales	Quien se traslade puede aportar voluntariamente los recursos adicionales necesarios en el evento de que el ahorro en RAIS sea inferior al aporte legal correspondiente en RPMD.	No contempla.
Límite del Régimen	No contempla.	El régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en este decreto, solo cubrirá a los trabajadores vinculados a las mismas hasta el 31 de diciembre del año 2014. El límite de tiempo previsto en este artículo podrá ampliarlo, parcial o totalmente, el Gobierno Nacional hasta por 10 años más, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales (...) (artículo 8°).

2.2. El Régimen de alto riesgo para algunos empleados de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, recuento normativo

Previo al inicio del análisis de la propuesta, consideramos útil recordar que históricamente algunos funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, dada la actividad especial que desarrollan, han tenido una garantía de acceder a la pensión de vejez en condiciones diferentes a las del resto de los ciudadanos.

Es así como desde el año 1961, la Ley 7ª estableció un régimen especial de pensiones que les daba la posibilidad de acceder a la pensión de vejez a los radioperadores, técnicos de radio y electricidad y oficiales de meteorología de la Empresa Colombiana de Aeródromos al cumplir veinte (20) años de servicio, cualquiera que fuere su edad.

Para la aplicación de tal precepto, el Decreto 1372 de 1966, en su artículo 3°, señaló:

*"**Son técnicos** de radio y de electricidad, los funcionados que desarrollen las actividades propias de su profesión **con fines exclusivamente aeronáuticos**, sea cual fuere la denominación de planta de los cargos o nomenclatura dentro de la organización del organismo aeronáutico al cual pertenecen o del Departamento Administrativo del Servicio Civil".*

A partir de tales normas se estableció reiteradamente que era el personal de la Aeronáutica Civil que desarrollara funciones con fines exclusivamente aeronáuticos el que se pensionaba con el

régimen especial previsto por la Ley 7ª de 1961 y el Decreto 1372 de 1966 [3].

Posteriormente, con la expedición de la Ley 100 de 1993 y de acuerdo a su artículo 140, fue expedido por el Gobierno Nacional el Decreto 1835 de 1994, el cual en su artículo 2° consideró como actividades de alto riesgo en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, las de:

"Técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la oficina de registro de la Unidad Administrativa especial de Aeronáutica Civil de conformidad con la reglamentación contenida en la Resolución número 03220 de junio 2 de 1994, por medio del cual se modifica el manual de reglamentos aeronáuticos, y demás normas que la modifiquen, adicionen o aclaren.

Técnicos aeronáuticos con funciones de radio operadores, con licencia expedida o reconocida por la oficina de registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, con base en la reglamentación contenida en la Resolución número 2450 de diciembre 19 de 1974 por medio del cual se adopta el manual de reglamentos aeronáuticos, y demás normas que la modifiquen, adicionen o aclaren". (Negrilla fuera del texto).

Allí se establecieron las condiciones especiales para acceder a la pensión especial de vejez y se consagró en su artículo 12 la obligación para el empleador de efectuar una cotización especial, equivalente a 8,5 puntos adicionales al aporte normal.

Ulteriormente, se derogó el citado decreto y se expidió el Decreto-ley 2090 de 2003, que como se plasmó en el esquema arriba dispuesto, previo el análisis técnico correspondiente, amparó a los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

3. Análisis del caso concreto

Se indica en la exposición de motivos que pese a que el Decreto-ley 2090 de 2003 trae unas condiciones especiales para acceder a la pensión de vejez, en virtud de la competencia del legislador, es necesario establecer unos requisitos que *"hagan realmente efectivo"* este derecho a los controladores de tránsito aéreo.

A reglón seguido el mismo proyecto determina:

"Como se dijo anteriormente el Decreto 2090 de 2003 en su artículo 2°, numeral 5, establece la actividades de técnicos aeronáuticos con funciones de controlador aéreo como de alto riesgo. Esta medida se encuentra justificada en varios factores...".

En tal orden de ideas, consideramos que la actividad de alto riesgo que aquí nos ocupa, esto es, la ejercida por los controladores de tránsito aéreo ya se encuentra regulada por medio del Decreto-ley 2090 de 2003, con condiciones beneficiosas para acceder a la pensión de vejez.

Al respecto, es importante advertir que antes de expedir el decreto en cita, el entonces Ministerio de la Protección Social adelantó los estudios necesarios para determinar las actividades que por entrañar en sí mismas un riesgo disminuyen la expectativa de vida del trabajador y, por lo tanto, ameritan que este acceda a un sistema pensional más favorable, en el entendido de que el objetivo de la pensión especial de vejez es proteger al trabajador, de tal manera que retirándose anticipadamente de la actividad, disminuya el tiempo de exposición a condiciones lesivas para su salud.

Los criterios para determinar si una actividad debía ser considerada de alto riesgo y, por lo tanto, susceptible de pensión especial, fueron la ocupación en sí misma y el tiempo de exposición a los efectos nocivos que la actividad genera, esto es, la frecuencia con que la persona desempeña la actividad y la fatiga a que se ve enfrentada, lo cual perjudica o desmejora su expectativa de vida.

En esta línea, la honorable Corte Constitucional emitió la Sentencia C-1125 de 2004 en la que declaró exequible el numeral 5 del artículo 2° del citado decreto. En dicha oportunidad se solicitaba la inclusión de los bomberos que trabajan en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en el régimen de alto riesgo, ante lo cual nuestro tribunal constitucional consideró que no existía en este caso una actividad comparable con la de los controladores aéreos, para ello indicó:

"2. Para poder hacer el examen de constitucionalidad le corresponde a la Corte, en primer lugar, verificar si en efecto los técnicos aeronáuticos que cumplen funciones de controladores de tránsito aéreo se encuentran en el mismo plano de igualdad, respecto al alto riesgo de su actividad, que el personal que desempeña el servicio de salvamento y extinción de incendios de la Aeronáutica Civil.

Es obvio que unos y otros cumplen funciones distintas que son propias a la labor que desempeñan y que per se no pueden ser asimilables. En efecto, de acuerdo a lo informado por el Director General de la Aeronáutica Civil las labores que desempeña el Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios de esa Unidad son:

"1. Diseñar y coordinar los servicios de extinción de incendios de los aeropuertos y los servicios de búsqueda y rescate.

2. Programar, coordinar y controlar el suministro de repuestos, equipos y herramientas para mantenimiento de los servicios SEI y SAR.

3. Coordinar con los gerentes y administradores de aeropuertos los programas de mantenimiento y conservación de los equipos de extinción de incendios, búsqueda y rescate asignados a tales aeropuertos.

4. Programar, coordinar y supervisar todas las actividades orientadas a la extinción de incendios y rescate de víctimas de aeronaves accidentadas en las pistas de aterrizaje así como atender la di-

[3] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del cuatro (4) de agosto de dos mil diez (2010). Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Rad. Interno: 0112-09.

rección, coordinación, planificación y control de labores de búsqueda y rescate, asistencia y salvamento de las aeronaves civiles, nacionales y extranjeras, extraviadas o accidentadas dentro del espacio sometido a la soberanía nacional y sus aguas jurisdiccionales.

5. Supervisar y controlar las actividades del servicio de salvamento y extinción de incendios de los aeropuertos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil, que hayan sido entregados y/o concesionados.

6. Preparar acuerdos para la Coordinación con entes de apoyo y búsqueda y salvamento, auxilio en calamidad pública y/o misiones de servicio social a la comunidad.

7. Coordinar y atender todos y cada uno de los eventos de emergencia aérea que requieran el apoyo de búsqueda y rescate, para el salvamento de víctimas de accidente aéreo, así como vigilar y coordinar las labores quienes (sic) deben desarrollar las labores de búsqueda y rescate.

8. Las demás que le sean asignadas por el Director de Servicios a la Navegación Aérea".

Conforme al Manual de Funciones de la Aeronáutica Civil, la descripción de las funciones de los controladores de tránsito aéreo, aunque con algunas variaciones dependiendo del cargo [4] y de las funciones específicas de cada uno [5] son, entre otras, las de recibir y tramitar los planes de vuelo de las aeronaves, prestar servicios de ATS, registrar datos relacionados con el progreso de vuelo de las aeronaves, reportar y solicitar asistencia técnica cuando se presenten fallas en los equipos de la estación, control de tránsito aéreo en aeropuerto, prestar servicios de información de vuelo, comunicaciones aeronáuticas, notificar sobre aeronaves que necesiten ayuda de búsqueda o información o naves extraviadas, asistir a las aeronaves en caso de emergencia o peligro y registrar datos de progreso de vuelo de las aeronaves.

(...)

4.4. De acuerdo con la descripción de funciones hecha, la Corte encuentra que si bien tanto quienes cumplen funciones de controladores de tránsito aéreo, como los que se desempeñan en el Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios de la Aeronáutica Civil pertenecen a una misma entidad, lo cierto es que no están en el mismo plano de igualdad, pues unos y otros desempeñan labores diversas que, por lo menos desde esa óptica, no son susceptibles de comparación.

4.5. Empero, podría argumentarse que no obstante lo anterior, ambos podrían verse enfrentados a una actividad de alto riesgo semejante que debió haber sido tenida en cuenta por el legislador para darles un tratamiento igual.

Para poder resolver lo anterior la Corte acudirá al estudio que remitiera el Ministerio de la Protección Social dentro del Expediente de constitucionalidad D-5180 y que, como prueba trasladada, se incorporó al que es objeto de análisis.

En dicho documento, al analizarse la actividad de los controladores de tránsito aéreo, se precisó que ellos "están sometidos a condiciones de trabajo que producen fatiga mental y física, debido a que deben mantener altos niveles de atención y concentración, aunado a la conciencia de una muy alta responsabilidad por la labor desarrollada". Más adelante, al tratar el tema de la fatiga se consideró:

"[La fatiga muscular] es un fenómeno doloroso agudo localizado en los músculos; la fatiga general, en cambio, se caracteriza por una disminución del deseo de trabajar. La fatiga general, también conocida como 'fatiga psíquica' o 'fatiga nerviosa' puede deberse a diferentes causas; el efecto es como si, a lo largo del día, todas las tensiones experimentadas se acumularan en el organismo, produciendo gradualmente una sensación de fatiga que va en aumento.

Esta sensación, en una situación normal, hace que el individuo deje de trabajar y funciona como un preludio fisiológico del sueño, en la cual la respuesta natural es el descanso, sin embargo, si el individuo decide no hacer caso de esta sensación y se fuerza a seguir trabajando, la sensación de fatiga aumentará hasta niveles intolerables, que implican la pérdida de concentración y de la respuesta correcta ante situaciones de alarma. (...) Si la estimulación se prolonga durante cierto tiempo, se produce una relajación general seguida por un adormecimiento y, finalmente, el individuo se duerme.

La Carga Mental de Trabajo (CMT) se considera, en términos de las exigencias de la tarea, como una variable independiente externa a la que los trabajadores tienen que enfrentarse de manera más o menos eficaz, o en términos de interacción entre las exigencias de la tarea y las capacidades o recursos de la persona (...).

Ambos enfoques son necesarios y ayudan a entender distintos problemas de forma bien fundamentada. El enfoque de la interacción exigencias-recursos se desarrolló dentro del contexto de las teorías de adaptación o no adaptación entre personalidad y entorno, que tratan de explicar las reacciones que distinguen a unos individuos de otros ante condiciones y exigencias idénticas en el plano físico y psicosocial. Así, este enfoque puede explicar las diferencias individuales en los patrones de reacciones subjetivas ante determinadas exigencias y condiciones de carga, por ejemplo, en

---

4 Existen cargos tales como controlador tránsito aéreo auxiliar, contralor tránsito aéreo superficie, controlador tránsito aéreo aeródromo, controlador tránsito aéreo instrumentos, controlador tránsito aéreo radar, controlador tránsito aéreo supervisor experto y controlador tránsito aéreo experto.

5 Dentro de las funciones específicas de cada cargo están: controlador auxiliar, controlador superficie, controlador aeródromo, controlador instrumentos, controlador radar, planificador sala radar, supervisor sala radar, centro de control, sala radar, aeronavegación, instrumentos no radar y aeronavegación nacional.

términos de fatiga, monotonía, aversión afectiva, agotamiento o enfermedad.

(…)

La OIT Ginebra, mayo de 1979, en REUNCIÓN DE EXPERTOS SOBRE PROBLEMAS RELATIVOS A LOS CONTROLADORES DE TRÁNSITO AÉREO, produjo un documento con 52 recomendaciones, de las cuales los numerales 29 y 30 están relacionados con la edad de jubilación y pensiones de los controladores aéreos".

En el estudio se puede apreciar que el criterio tenido en cuenta para determinar si una actividad es considerada de alto riesgo no sólo fue la ocupación misma sino el tiempo de exposición a los efectos nocivos que ella puede generar, es decir, la frecuencia con que la persona desempeña la actividad y la fatiga a que se ve enfrentada, cuestiones que perjudican o desmejoran su expectativa de vida.

(...)

4.6. Con base en lo anterior ¿incurrió el legislador extraordinario en una omisión relativa que desconoce el principio de igualdad al no incluir también dentro de las actividades de alto riesgo en la Aeronáutica Civil a los miembros del Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios? La respuesta en negativa.

Las condiciones adversas a las que se ven enfrentados unos y otros servidores son distintas, no solo en razón de las funciones, que son disímiles, sino por la tensión permanente a la que se ven expuestos. ***Justamente cuando se pretendió regular de manera concreta las actividades que generan alto riesgo en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil se tuvo en cuenta la que generaba mayor fatiga mental y por contera disminuía la expectativa y calidad de vida, disminución que por lo menos en lo atinente a ese factor no se encuentra latente en la actividad de los bomberos aeronáuticos".*** (Negrilla fuera del texto).

De lo transcrito se nota con claridad que ya dentro del Decreto-ley 2090, previo el estudio técnico necesario, se estableció que las funciones de controlador aéreo implican una actividad que por su propia naturaleza genera la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, independiente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo y, por tanto, es una actividad distinguible de otras desarrolladas en la misma entidad.

Al amparo de tal presupuesto, se fijaron requisitos pensionales similares a los que hoy se proponen, los cuales también rigen entre otros para personas expuestas a altas temperaturas, radiaciones ionizantes, sustancias comprobadamente cancerígenas, minería en socavones o subterránea, etc. se aclara que pese a que este régimen pensional especial se encuentra sujeto a un límite temporal, podrá ser extendido parcial o totalmente.

Se resalta además que el decreto varias veces citado, es concordante con los Decretos 248 de 1994, 1023 de 1997, 1767 de 1997, el último de los cuales determina que *"El nivel de* ***Controlador de Tránsito Aéreo*** *de que trata el presente decreto, comprende* ***los empleos cuyas funciones exigen la aplicación de conocimientos técnicos debidamente certificados para el desempeño de funciones calificadas, o que sean soporte del desarrollo de las funciones profesionales o especializadas".*** (Negrilla ajenas al texto).

Con fundamento en lo expuesto y de acuerdo tanto con la exposición de motivos como con el informe de ponencia para primer debate, no resulta claro para este Ministerio cuáles serían las condiciones propuestas que harían realmente efectivo el derecho de los controladores aéreos, en contraste con las condiciones pensionales vigentes que cobijan a las actividades de alto riesgo.

Por otro lado, debe hacerse notar que el texto planteado por el Proyecto de ley número 30 de 2011 (S), en su artículo 1°, pretende incluir como beneficiarios a aquellos servidores públicos que desempeñen *"funciones equivalentes"* a la de los controladores aéreos, expresión que en nuestro concepto resultaría demasiado amplia y sujeta a conflictos de interpretación jurídica, toda vez que es precisamente *la especialidad* de la actividad de controlador de tránsito aéreo ejercida por los técnicos aeronáuticos la que bajo criterios técnicos ha permitido su inclusión como una actividad que en sí misma disminuye la expectativa de vida saludable.

Así mismo, respecto del inciso 1° del artículo 1° del proyecto se destaca que la cotización especial contemplada en el artículo 12 del Decreto 1835 de 1997, fue reemplazada por la establecida en el artículo 5° del Decreto-ley 2090 de 2003, siendo actualmente la prevista en la Ley 100 de 1993, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador [6].

Para concluir, se subraya nuevamente que de cualquier manera, la modificación y/o adición de requisitos y condiciones especiales en esta materia, requiere del estudio económico respectivo que permita concluir su sostenibilidad financiera y además se estaría omitiendo lo establecido en el inciso 2° del artículo 154 constitucional, según lo señaló la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-821 de 2011.

Con la presente, se deja plasmada la posición de este Ministerio en lo relativo al Proyecto de ley número 30 de 2011 Senado, advirtiendo reparos de conveniencia y constitucionalidad, entre otros, en torno a la iniciativa.

Cordialmente,

Beatriz Londoño Soto,

Ministra de Salud y Protección Social.

---

[6] No resulta aplicable la misma redacción de la Ley 1223 de 2008, referente a los miembros del CTI, ya que los mismos no fueron incluidos como beneficiarlos en el Decreto 2090 de 2003, pero sí estaban en el Decreto 1835 de 1994.

Ponentes: Honorables Congresistas Juan Carlos Uribe Vélez, Gloria Inés Ramírez Ruiz y Edison Delgado Ruiz.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintitrés (23) días del mes de marzo año dos mil doce (2012). En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso*** del Concepto Jurídico suscrito por la señora Ministra de Salud y Protección Social, doctora Beatriz Londoño Soto, en trece (13) folios, al **Proyecto de ley número 30 de 2011 Senado,** *por la cual se establece el régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil*. Autoría del proyecto de ley del honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe.

El presente concepto se publica en la ***Gaceta del Congreso***, en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

CONTENIDO

Gaceta número 105 - Lunes, 26 de marzo de 2012
SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

ACTAS DE COMISIÓN
Comisión Primera Constitucional Permanente honorable Senado de la República
Acta número 34 de marzo 20 de 2012 1

CONCEPTOS JURÍDICOS
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 290 de 2011 Cámara, 138 de 2010 Senado, mediante la cual se regulan los Servicios de Cuidados Paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida 17
Concepto jurídico del Ministerio del Trabajo al Proyecto de ley número 082 de 2011 Senado, por la cual se establecen criterios para reconocer el pago de la licencia de maternidad 18
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 30 de 2011 Senado, por la cual se establece el régimen de pensión de vejez por alto riesgo para los controladores de tránsito aéreo de la Aeronáutica Civil 20

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2012