



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 177

Bogotá, D. C., viernes, 5 de abril de 2013

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se expiden normas para reintegrar a personas mayores de 50 años al mercado laboral y se crea el empleo de emergencia.

TÍTULO I GENERALIDADES CAPÍTULO I

Objeto y ámbito de aplicación

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto impulsar medidas que incentiven y promuevan la reintegración laboral de personas que por su edad han sido excluidas del mercado laboral colombiano y que buscan una oportunidad para alcanzar una pensión de supervivencia.

Por otra parte, incluyen herramienta para permitir que en tiempos de crisis se impulse la generación de ingresos en las zonas del territorio colombiano que se vean afectadas por imprevistos y creen una Emergencia Social. Normas que se aplicarán por un período limitado a fin de amortiguar el impacto sobre el flujo de ingreso de los hogares afectados.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Los beneficios consagrados en esta ley son aplicables en todo el territorio colombiano a todas las personas naturales o jurídicas que cumplan con los requisitos establecidos en esta norma, cuyos activos no excedan los 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes y cuenten con menos de 50 empleados.

Artículo 3°. *Definiciones* Para los efectos de esta ley se entiende por:

– EMERGENCIA SOCIAL. Para efectos de la presente ley se entenderá como “Emergencia Social”, la presencia de hechos que sobrevengan de manera repentina e imprevista, que no se hayan podido advertir y que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden eco-

nómico y social del país o que constituyan grave calamidad pública.

– EMPLEO DE EMERGENCIA. Solo para efectos de la presente ley, se entiende como “Empleo de Emergencia”, el esquema de contratación de mano de obra mediante el cual se realizan y ejecutan actividades de rehabilitación y construcción de vivienda e infraestructura, mejora de áreas públicas y demás actividades conexas o complementarias que se requieran para la recuperación social, económica y ecológica de las zonas afectadas.

CAPÍTULO II

Beneficios tributarios

Artículo 4°. *Beneficios tributarios para empleadores.* Los empleadores que cumplan las disposiciones contenidas en los artículos precedentes y contraten personas mayores de cincuenta (50) años, podrán aplicar las siguientes deducciones:

a) Una deducción del 12%, sobre el total de los pagos laborales realizados durante el periodo gravable a estos trabajadores, para efectos de la determinación de la renta líquida, siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos contemplados en el artículo 108 del Estatuto Tributario;

b) Una deducción del 12% sobre la renta para los empleadores que hayan iniciado su actividad como consecuencia de la Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010.

Parágrafo. El beneficio consagrado en el literal b) de la presente norma tendrá las mismas condiciones consagradas en la Ley 1429 de 2010, en materia de:

• Personal a contratar: Menores de 28 años, personas en situación de reintegración, incapacidad y desplazamiento, mujeres mayores de 40 años que no hayan tenido un empleo en los últimos doce meses, madres cabeza de familia de los estratos 1 y 2 del Sisben y empleados que ganen 1.5 smmlv.

- Condiciones del empleador responsable del impuesto: i) Que incremente el número de empleados en relación con el total que cotizaba a seguridad social a diciembre del año anterior; ii) Que incremente el valor de la nómina; iii) Que los aportes por los que se pide el descuento hayan sido pagados de manera efectiva y oportuna.

- Que las personas contratadas no se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.

- Que los nuevos empleos no sean aquellos que surgen como resultado de la fusión de empresas.

Artículo 5°. *Cómo adquirir los beneficios.* Para hacerse beneficiario de la anterior deducción deberán demostrar que los mencionados trabajadores se integran nuevamente laboralmente y que durante los dos (2) últimos años antes de su vinculación no han tenido ningún empleo, que son mayores de 50 años y que la vinculación es con contrato a término indefinido porque lo que se busca es que estos puedan acceder a una pensión digna.

Artículo 6°. *Control para nuevos empleos.* Los beneficios consagrados en esta norma sólo aplican para nuevos empleos, entendiendo como nuevos empleos aquellos que aparezcan por primera vez en la base de datos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas.

Parágrafo. Se entiende que para las personas mayores de 50 años que estén vinculadas con las empresas, antes de la entrada en vigencia de la presente norma no habrá modificaciones en su contrato laboral, ni podrán verse afectadas en sus condiciones por las nuevas normas.

Parágrafo. La empresa contratante, garantizará la estabilidad laboral de estos trabajadores mayores de 50 años, de ser posible hasta la obtención de su pensión, siempre que no se presenten circunstancias ajenas a la voluntad de las partes para resolver el contrato laboral.

En caso de que exista la necesidad de terminación unilateral del contrato por cualquiera de las partes, el patrono estará obligado a pagar los conceptos económicos de ley o las indemnizaciones correspondientes si así se desprende del mismo.

Parágrafo. Estos beneficios irán hasta cuando el empleado cumpla la edad de pensión o de retiro forzoso.

CAPÍTULO

Beneficio para contratistas

Artículo 7°. *Beneficio para los empleados que son contratados luego de un año de vacancia laboral.* Los empleados que después de más de dos (2) años se vinculen a través de un contrato de prestación de servicios se les podrá pedir la cancelación del primer pago por salud y pensión sobre la base un salario mínimo mensual legal vigente. Las siguientes deberán ser sobre el monto establecido en la ley para el total del contrato.

Artículo 8°. Las normas contenidas en los capítulos anteriores, no estarán sujetas al cumplimiento de los capítulos siguientes sobre eventualidades que causen emergencia social para su aplicación.

CAPÍTULO

Empleo de emergencia

Artículo 9°. *Creación del empleo de emergencia.* Créase el empleo de emergencia, como un esquema especial de contratación de mano de obra que, permitirá mitigar las pérdidas económicas y sociales, generar ingresos para los hogares de las poblaciones afectadas, evitar el debilitamiento del sector productivo provocados por un evento de fuerza mayor o de hechos sobrevinientes que constituyan grave calamidad pública y sus efectos, a fin de recuperar los activos sociales de la población y evitar la caída de sus ingresos.

Artículo 10. *Condiciones del empleo de emergencia.* Son condiciones de empleo de emergencia, las siguientes:

a) Tiene el carácter de temporal, sin que exceda los seis (6) meses, contados a partir del momento de la vinculación;

b) Los empleos creados por esta ley se circunscriben especialmente a actividades estrictamente relacionadas con la rehabilitación, construcción y adecuación de infraestructuras, mejora de áreas públicas y actividades conexas que se requieran para la recuperación social y económica de la zona;

c) La persona vinculada a un Empleo de Emergencia Social deberá ser mayor de 18 años y ser damnificada o afectada directamente, por la situación de desastre Nacional declarada, que se encuentre en los registros que para tal efecto disponga el Gobierno Nacional;

d) La persona vinculada a un empleo de Emergencia Social devengará el salario mínimo legal vigente, proporcional al tiempo laborado, sin que exceda la jornada máxima legal o fracción de esta;

e) La persona vinculada a un empleo de Emergencia Social será afiliado:

1. A la seguridad social en salud, cuya cotización será en un porcentaje del 4% a cargo del empleador.

2. A la seguridad social en pensiones cuya cotización será en un porcentaje del 4% a cargo del empleador.

3. Al sistema de riesgos profesionales;

f) No habrá lugar al pago de aportes parafiscales al ICBF, Sena y Cajas de Compensación Familiar.

Artículo 11. *Verificación de la información.* Para verificar la información del ciudadano que accede al Empleo de emergencia, se tendrán como base los registros del Sisbén y tener un puntaje que lo clasifique en el nivel I o II o pertenecer a la estrategia que designe el Gobierno Nacional para atender los hechos imprevisibles.

Artículo 12. *Prioridad para el acceso del empleo de emergencia.* Los siguientes criterios servirán para focalizar la ayuda que se quiere impulsar a través de la presente norma:

1. La persona que sea vinculada a través del “Empleo de Emergencia”, deberá ser una persona damnificada o afectada por la situación de desastre Nacional declarada, que se encuentre en los registros elaborados por el Gobierno Nacional.

2. Estar registrado en la base del Sisbén y tener un puntaje que lo clasifique en el nivel I o II, o pertenecer a la estrategia Red Juntos, de los municipios afectados por la ola invernal.

3. Ser padre o madre, cabeza de familia.

Artículo 13. *Obligación de reporte de vacantes y de contrataciones.* Las entidades del Gobierno Nacional, Departamental o Municipal y las empresas contratistas del Estado, que ejecuten actividades de construcción de vivienda e infraestructura, mejora de áreas públicas y demás actividades conexas o complementarias que se requieran para la recuperación social, económica y ecológica de las zonas afectadas por el invierno, deberán realizar el reporte de personal vacante para la realización de estas actividades ante el Sistema Nacional de Recurso Humano del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena. Así mismo tendrán la obligación de reportar la duración de los contratos y los datos de las personas que contrate bajo el esquema de empleo de emergencia.

Artículo 14. *Obligación de focalizar.* Las entidades del Gobierno Nacional, Departamental, Distrital o Municipal y las empresas contratistas del Estado, que ejecuten actividades de construcción de vivienda e infraestructura, mejora de áreas públicas y demás actividades conexas o complementarias a estas que se requieran para la recuperación social, económica y ecológica de las zonas afectadas por el invierno, deberán vincular preferencialmente a las personas que cumplan los requisitos para acceder a un empleo de Emergencia Social.

Artículo 15. *Temporalidad.* La aplicación de estas normas durará mientras la Emergencia sea atendida y el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud, determinará los términos, el tiempo y los alcances de esta norma.

CAPÍTULO

Incentivos a las exportaciones

Artículo 16. *Extensión de beneficios al sector exportador.* El Gobierno Nacional podrá extender los beneficios consagrados en esta ley, sobre empleo de emergencia, en época de crisis, a las micro y pequeñas empresas exportadoras que funcionen en el territorio colombiano cuyas perspectivas dependan de la variación de la tasa de cambio.

También podrá aplicar los beneficios de renta, expedición y renovación del Registro Mercantil de la Ley 1429 de 2011 e impulsar ante los entes territoriales beneficios para reducir el costo de la obligación sustancial del Impuesto de Industria y Comercio.

Así mismo, podrá aplicar a estas pequeñas y medianas empresas exportadoras, un descuento del 12%, sobre los salarios efectivamente pagados durante el tiempo de crisis que determine el Gobierno, la cual será aplicable mientras dure esta.

Parágrafo. El Gobierno Nacional deberá establecer los requisitos que permitan identificar y delimitar qué se considerará como emergencia económica generada por la variación de la diferencia en la tasa de cambio, que pueda afectar gravemen-

te la estabilidad laboral de los trabajadores vinculados a esas empresas exportadoras.

CAPÍTULO

Impulso a la capacitación

Artículo 17. *Creación de una base de datos a través del Sena para este grupo de personas.* El Gobierno Nacional creará una base de datos del grupo de personas vinculadas a través del "Empleo de emergencia Social", que será administrado a través de internet, la cual será alimentada por las empresas que entren al programa que establece la presente ley.

Artículo 18. *Aplicación de los beneficios.* Los beneficios consagrados en esta norma no aplicarán para las Cooperativas de Trabajo Asociado.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La creación de empleo con un cubrimiento de todos los sectores involucrados sigue siendo uno de los retos más importantes a los que se enfrenta la administración nacional en la actualidad. A pesar de los avances legislativos generados a través de normas como la Ley 1429 de 2010, a través de la cual se incentivó la contratación de personal que hasta ese momento estaba por fuera del mercado laboral como jóvenes, madres cabeza de familia,

reinsertados, mujeres mayores de 40 años, entre otras y, que las medidas allí contenidas han permitido lograr avances importantes en la reducción de la tasa de desempleo que desde 2010 se mantiene cercana al 70%, continúa la tendencia de focalizar los problemas de informalidad¹ y desempleo en un sector poblacional específico hoy está en el grupo de personas mayores de 50 años.

Según datos del Ministerio de Trabajo la oferta laboral medida por la Tasa Global de Participación, ha aumentado desde 2007; pasó de 51,8% en ese año a 56,8% en 2011. Esto implica que mayor número de colombianos está participando activamente del mercado laboral. Este aumento sostenido de la oferta laboral ha sido acompañado de la tendencia decreciente en la tasa de desempleo, la cual pasó de 15,5% en 2002 a 10,8% en 2011.

Creemos que este nuevo y positivo panorama de empleabilidad en Colombia está influenciado sustancialmente por la llamada “Ley de Primer empleo”, que el Partido Liberal junto con el Gobierno Nacional impulsamos desde el legislativo y que permitió que los aportes parafiscales fueran requisito para la deducción de salarios. Dice la norma que “Para aceptar la deducción por salarios, los patronos obligados a pagar subsidio familiar y a hacer aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), al Instituto de Seguros Sociales (ISS), y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), deben estar a paz y salvo por tales conceptos por el respectivo año o período gravable, para lo cual, los recibos expedidos por las entidades recaudadoras constituirán prueba de tales aportes. Los empleadores deberán además demostrar que están a paz y salvo en relación con el pago de los aportes obligatorios previstos en la Ley 100 de 1993.

Desde que la mencionada ley está en vigencia y hasta diciembre de 2011, mediante el uso de la información de la Planilla Única de Liquidación de Aportes (PILA), el Ministerio del Trabajo encontró que 69.938 empresas aumentaron su nómina, en términos del valor y el número de empleados, respecto a diciembre de 2010. La Tabla 1 presenta las contrataciones efectuadas por las empresas que cumplirían con los requisitos de la Ley 1429 de 2010.

Tabla 1

Población potencial beneficiaria de la Ley 1429 que ha sido contratada por empresas que han incrementado su nómina en términos del valor y número de empleados. Enero 2011-junio 2012²

Población	Empleos formales a diciembre de 2011	Empleos formales a junio de 2012
Jóvenes menores de 28 años	416.111	460.699
Mujeres mayores de 40 años	59.888	110.035

Fuente: PILA - Cálculos Ministerio del Trabajo – DG-PESF.

¹ Entendiendo como población informal la población ocupada que no hace aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones.

² Si bien esta población ha sido identificada a través de los incrementos en número de empleados y monto de la nómina de las empresas, esto no se traduce automáticamente en que las empresas sean beneficiarias de la ley.

En lo que va corrido de 2012 se ha presentado un incremento en la población de mujeres mayores de 40 años (potenciales beneficiarias), que representa el 83% del acumulado alcanzado a diciembre de 2011 (primer año de implementación de la ley). Por su parte el incremento evidenciado para la población menor de 28 años ha sido solamente de un 10% durante los periodos mencionados. Esto permite evidenciar una mejor dinámica en los beneficios asociados a la población de mayor edad frente a la población joven para el periodo en referencia.

Con el objetivo de mantener la tendencia decreciente de la tasa de desempleo y reducir los niveles de informalidad laboral, es necesario continuar con el desarrollo de políticas diferenciales enfocadas primordialmente hacia las poblaciones que son afectadas en mayor medida por los fenómenos del desempleo y la informalidad.

La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, muestra que para 2011 la mayor parte de la población mayor de 50 años son hombres (63%) y de esta población el 84% son jefes de hogar. Adicionalmente, esta población cuenta con menos años de escolaridad: el total de hombres tiene en promedio 8 años de educación, mientras que la población masculina en el rango 50 a 59 años tiene 6, 9 años y los mayores de 60 años tienen un promedio de años de educación de 4, 7 años.

La Tabla 2 muestra algunas estadísticas de la población masculina, por edades, que son evidencia de la necesidad de generar incentivos para facilitar el acceso de la población masculina mayor de 50 años al mercado laboral.

Tabla 2
Indicadores de Desempleo e informalidad por rangos de edad
Hombres, 2011

Edad	Tasa de desempleo (%)	Tasa de Informalidad (No cotización a Pensiones - %)	Población Económicamente Activa (% de la población)	Duración del desempleo (meses)
12 a 17	13.6%	86.2%	23.2%	2.4
18 a 28	14.0%	59.5%	85.7%	4.2
29 a 39	5.7%	56.7%	97.5%	4.4
40 a 49	4.8%	61.5%	96.7%	5.0
50 a 59	6.0%	63.7%	91.6%	6.0
60 y más	6.1%	74.2%	54.3%	7.3
Total	8.2%	62.5%	76.1%	4.5

Fuente: GEIH 2011 – Cálculos Ministerio del Trabajo – DG-PESF.

Aunque la tasa de desempleo en los rangos 50-59 y 60 en adelante fue menor al promedio en alrededor de dos puntos porcentuales, este resultado, que a primera vista podría ser positivo, debe ser estudiado con detenimiento para determinar la causa de dicha diferencia. La población de estas edades tiende a enfrentar un fenómeno que en la literatura económica se denomina trabajador desatentado, principalmente a causa de la dificultad para encontrar trabajo, lo que genera su invisibilización en la Población Económicamente Activa (PEA). Los datos de la Tabla 2 apoyan esta hipótesis pues la PEA de la población en el rango 50 a 59 años es 5,1 puntos porcentuales menor a la del

rango inmediatamente anterior y la duración del desempleo es 1,5 meses mayor a la del total de la población masculina.

El articulado propuesto

Los beneficios de la ley a los cuales accederían las empresas que contraten este nuevo grupo de población, hombres y mujeres entre 50 y 65 años de edad, tiene que ver con la posibilidad de aplicar una deducción del 120% sobre el total de los pagos aplicados a la población que contraten dentro de este rango dentro del período gravable para determinar la renta líquida y siempre y cuando cumplan con los requisitos del artículo 108 del Estatuto Tributario.

Es decir, que para la procedencia de la deducción por salarios, el patrono debe estar a paz y salvo por los aportes parafiscales que correspondan a la nómina que pretenda tomar como deducción. Es decir, la ley condiciona la procedencia de la deducción por salarios al pago de los aportes parafiscales que sobre ellos haya efectuado el empleador. Es tan determinante esta exigencia que su incumplimiento ocasionará la improcedencia de la deducción en la forma prevista en el artículo 664 del Estatuto Tributario.

Los beneficios consagrados sólo aplicarán a nuevos empleos generados dentro de empresas que tengan un número menor o igual a 50 empleados y activos no superiores a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes. La forma en que se tendrá control efectivo sobre estos empleos es a través de la –PILA– Planilla Única Laboral.

Se garantiza igualmente la continuidad de este tipo de empleados, los cuales deberán ser vinculados por un contrato a término indefinido para permitir una cotización que avale el tiempo necesario, a fin de obtener una pensión y así permitirles una supervivencia.

Así mismo, en un Capítulo aparte se constituye todo un esquema para garantizar la respuesta del Estado frente a emergencias sociales y económicas a través de la creación del Empleo de Emergencia.

Todos los colombianos vimos cómo durante el año 2010, fenómenos naturales afectaron y arrasaron con grandes zonas de la geografía nacional, dejando a miles de familias sin techo y en la más absoluta miseria. Con el fin de preparar al país para enfrentar este tipo de eventos decidimos adoptar como legislación permanente los criterios que el Gobierno Nacional esgrimió en la expedición de los Decretos 4580 de 2010 y 16 de 2011.

Las afectaciones de la época invernal en el país dejaron la pérdida de las viviendas, destrucción de las dotaciones de infraestructura, dificultad de acceso a los servicios públicos, deficiencias en el transporte, afectación y pérdida de los activos productivos, disminución de la capacidad productiva, pérdida del empleo y de las capacidades de generación de ingresos, incremento de la pobreza, disminución de la escolaridad, ruptura de los procesos productivos, reducción de la dinámica económica

local, desconexión de los circuitos económicos locales, regionales y nacionales³.

Esta argumentación sirvió de base para que la administración nacional expidiera una serie de medidas de corto plazo que mitigaran la interrupción de la producción y el debilitamiento del sector productivo a través de un esquema de contratación de mano de obra para impulsar la generación de ingresos en las localidades afectadas, de tal manera que amortiguara el impacto sobre el flujo de ingresos de los hogares afectados, mitigara las pérdidas económicas producidas como consecuencia de la ola invernal y sus efectos en la posibilidad de mantenerse empleados o de desarrollar actividades productivas por parte de los damnificados.

En el esquema se establecen rangos de prioridad para la contratación, a fin de focalizar a la población más afectada. Así las cosas, se define qué es Empleo de Emergencia, se establecen unas condiciones mínimas del Empleo de Emergencia, los requisitos para acceder al mismo por parte de la población afectada, y unos criterios de priorización.

A este proceso se vincula al sector privado que deberá dar a conocer las vacantes que tenga las empresas contratistas del Estado, a fin de abrir los espacios necesarios para poder vincular a las personas objeto de esta norma.

Es de aclarar que el Decreto expedido por el Gobierno Nacional no pasó la revisión constitucional por vicios de forma, pues el decreto fue expedido fuera del tiempo permitido por la norma y, por lo tanto, fue declarado inconstitucional a través de la Sentencia C-217 de 2011.

Pero los argumentos no fueron de fondo y, por lo tanto, no hubo cuestionamiento sobre la viabilidad y oportunidad y estamos convencidos de que en estos momentos debemos estar preparados para eventos que como en el 2010 sucedieron por cuenta de desastres naturales.



³ COLOMBIA. MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Decreto 16 de 2011. Considerandos. 6 de enero de 2011.



**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 1° del abril del año 2013, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 261, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Simón Gaviaria Muñoz*, y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 262 DE 2013
CÁMARA**

por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de La Sierra, del departamento del Cauca, con motivo de la celebración de los 100 años de fundación.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de La Sierra, del departamento del Cauca, con motivo de la celebración de los 100 años de su fundación, al cumplirse el 18 de abril de dos mil trece (2013).

Artículo 2°. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República rendirán honores al municipio de La Sierra, departamento del Cauca, en la fecha que las autoridades locales señalen para el efecto, y se presentarán con comisiones integradas por miembros del Gobierno Nacional y el Congreso de la República.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o promueva a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias que permitan la financiación y ejecución de las siguientes

obras de infraestructura de utilidad pública y de interés social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del municipio de La Sierra, en el departamento del Cauca:

- Construcción de la Casa de la Cultura.
- Construcción de la cubierta de la Galería Municipal
- Construcción del Polideportivo de la Vereda Los Árboles.
- Mejoramiento de las vías terciarias del municipio.

Artículo 4°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley se autoriza igualmente la celebración de los contratos necesarios, el sistema de cofinanciación y la celebración de convenios interadministrativos entre la Nación, el departamento del Cauca y el municipio de La Sierra.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Del Congresista,

Crisanto Pizo Mazabuel,

Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El municipio de La Sierra, departamento del Cauca, se funda por Cristóbal Cerón el 18 de abril de 1913 (Ordenanza número 27 de 1913).

La historia del municipio La Sierra se remota 400 años atrás cuando los españoles se asentaron en la zona de Los Árboles, por tener esta región gran influencia minera y cruce de caminos hacia Almaguer, que por ese entonces era un municipio con gran actividad económica. Por la necesidad de establecer lugares de albergue donde los viajeros y caminantes pudieran descansar, se crea el primer caserío llamado "Casas Posadas", que consistía en la construcción de pequeñas viviendas provisionales que servían de hospedaje a los viajeros que transitaban hacia Popayán o Quito, y que por condiciones de tiempo o distancia tenían que pernoctar en el lugar. El caserío fue tomado por el General Arboleda, como centro de combate de guerra de 1841, razón por la cual fue abandonado por sus habitantes, los cuales buscando otro sitio de asentamiento llegaron al sector de Pueblo Viejo y posteriormente al lugar donde hoy se encuentra ubicado el municipio de La Sierra.

(Según documento con fecha de noviembre 12 de 1917), el caserío donde actualmente se encuentra la cabecera municipal, fue fundado en 1884, aproximadamente, después del incendio del sector llamado Pueblo Viejo, localizado a un kilómetro de distancia de la cabecera municipal actual. Entre el año de 1884 y 1894 estuvieron las familias limpiando el terreno y buscando dónde ubicarse y dónde construir el templo, hasta que encontraron el mejor sitio y fue la construcción del templo lo que atrajo con mayor fuerza el asentamiento y la construcción de viviendas, por ser una comunidad católica.

Relata la historia que se conocen como fundadores a los señores Juan Domingo Cruz, Isidro Muñoz, Patricio Cruz, Nicolás Flórez y Petrona Muñoz, y que el nombre del municipio se dio por que

el asentamiento se encontraba ubicado en el filo de una serranía que nace en el Cerro Mina Surco. El 18 de abril de 1913 se funda el municipio, ejerciendo como la primera autoridad civil (Alcalde), el 7 de diciembre de 1913 el señor Adolfo Urrutia, y el 11 de mayo de 1915, La Sierra alcanza oficialmente la categoría de municipio haciendo parte de la Provincia de El Patía, departamento del Cauca.

Ubicación geográfica

El municipio de La Sierra hace parte de la región del Macizo colombiano, ubicado en la parte central del departamento del Cauca, se encuentra a 1.760 msnm, posee los tres pisos térmicos (frío, templado y cálido), tiene una extensión de 217 km y limita al norte con el municipio de Rosas, al oriente con el municipio de Sotará, al sur con el municipio de La Vega y al occidente con los municipios de El Tambo y Patía, del departamento del Cauca.

La Sierra hace parte del corredor del Macizo colombiano, es un municipio cabecera de aguas con una riqueza en biodiversidad, considerado la puerta de entrada al Macizo colombiano, región que surte el 70% de agua dulce y de riego de todo el territorio nacional.

Economía

Al igual que la mayoría de los municipios del departamento del Cauca, el municipio de La Sierra, es primordialmente agrícola, siendo el cultivo de café y la caña panelera sus principales fuentes de ingreso; otra parte del suelo es utilizado para combinar cultivos de pancoger, pastos y rastrojos.

Necesidades del municipio de La Sierra

El municipio de La Sierra presenta una situación ambivalente, por un lado una gran riqueza ambiental que cada vez se ha ido deteriorando por el mal manejo de los recursos naturales y por otro, altos índices de pobreza y marginalidad.

Según datos del Censo de 2005 –DANE, el departamento del Cauca tiene un NBI del 61.6%, encontrándose que los municipios que componen la ecorregión del Macizo colombiano, tienen niveles de NBI muy altos en sus zonas rurales. Para el caso particular el municipio de La Sierra, el índice de NBI, es de 70.32%.

Como una forma de contrarrestar las desigualdades y el efecto negativo que el conflicto armado ocasiona en esta región del sur del país, es que se ha solicitado que con ocasión de la celebración de los 100 años de fundado, se puedan incorporar recursos al municipio para la ejecución de obras que contribuyan en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y permitan crear espacios de dispersión para la juventud y consolidación de prácticas de paz.

Viabilidad del proyecto y marco legal

Para la presentación de proyectos de ley como este que requieren recursos del Presupuesto General de la Nación, es importante citar una serie de normatividad y jurisprudencia que justifique la viabilidad del trámite y posterior aprobación de la iniciativa de carácter legislativo.

En este orden de ideas, el sustento constitucional y legal del presente proyecto ley se basa en

los artículos 150, 154, 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política; la Ley 819 de 2003, la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007.

• ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PÚBLICO-Importancia

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios se explicita cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.

Con el ánimo de darle claridad a la interpretación de este artículo, es menester tener en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-502-07, del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, que sobre el particular expone:

“(…) la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

‘Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, 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. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

‘Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente’. (Secretaría General del Senado de la República).

Por las consideraciones anteriormente expuestas, por ser este proyecto de ley una oportunidad de rendir un homenaje al municipio de La Sierra, departamento del Cauca, y la posibilidad de contribuir en su desarrollo y mejoramiento de calidad de vida, pongo a consideración de los honorables Congresistas, esta iniciativa para que surta su trámite y pueda llegar a ser ley de la República.

Del Congresista,

Crisanto Pizo Mazabuel,
Representante a la Cámara.

Bibliografía.

- Secretaría General del Senado de la República.
- Página Institucional Alcaldía Municipal de La Sierra, Cauca.

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 2 del abril del año 2013, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 262, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Crisanto Pizo Mazabuel*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2012 CÁMARA

por la cual se crea la Estampilla Universidad Nacional de Colombia y Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia.

Bogotá, D. C., abril 2 de 2013

Doctor

HERNANDO JOSÉ PADAUÍ ÁLVAREZ

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 192 de 2012 Cámara.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 192 de 2012 Cámara, *por la cual se crea la Estampilla Universidad Nacional de Colombia y Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia.*

Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de ley “*por la cual se crea la Estampilla Universidad Nacional de Colombia y Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia*”, es de autoría de los honorables

Senadores Roy Barreras Montealegre, Carlos Ferro Solanilla y del honorable Representante Ángel Custodio Cabrera Báez. Fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el 23 de octubre de 2012.

Justificación

La Universidad Nacional de Colombia fue creada mediante Ley 66 del 22 de septiembre de 1867 como la Institución mediante la cual el Estado organizaba y desarrollaba las políticas de Educación Superior para el país. Esta institución originalmente bautizada como Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia, de carácter nacional, ostentaba una relativa autonomía frente al Gobierno de turno y total financiamiento por parte del Estado. Su misión fue la de desarrollar y fortalecer el saber académico, la ciencia y la investigación a través de seis escuelas que pretendían cubrir todas las áreas del conocimiento.

El Presidente Alfonso López Pumarejo, en su primer gobierno (1934-1938), reconoció que el Estado debía tener una Universidad Nacional fuerte, cohesionada y de calidad, que sirviera de eje universitario para el país, del cual fuese su organismo rector y en la que se formaran las clases dirigentes de la sociedad, convirtiéndola en un vínculo de unidad nacional y órgano de contacto entre la Nación y la cultura universal. Gracias a este empeño del Presidente López el Congreso de la República expidió la Ley Orgánica de la Universidad Nacional de Colombia número 68 de 1935, con la cual el Gobierno, además de llevar a cabo toda una reforma académica de la Institución, emprendió la construcción de la Ciudad Universitaria que permi-

tía reunir las Escuelas dispersas por toda la ciudad en un solo campus universitario diseñado especialmente para generar una relación efectiva entre las distintas áreas del conocimiento, de tal manera que se vieran beneficiados los estudiantes y profesores en su quehacer intelectual, disfrutando de prados y jardines. Lamentablemente, esa Ciudad Universitaria tan bien pensada por arquitectos y pedagogos de la talla de los alemanes Leopoldo Rother y Fritz Karsen, presenta hoy en día gravísimos problemas de infraestructura, con edificios deteriorados hasta el punto de estar clausurados y en proyecto de ser derrumbados.

Gracias a estos desarrollos y al sostenido apoyo de los subsiguientes gobiernos la Universidad Nacional de Colombia se convirtió en la primera casa de estudios superiores del país. Fue así como en la década de los 60 del siglo pasado la Universidad Nacional abrió las primeras maestrías y doctorados del país, dando paso a una Colombia más dinámica en el estudio y la explotación de sus recursos, en la investigación y en el mercado mundial del conocimiento.

En la actualidad, la Universidad Nacional de Colombia es la institución de educación superior pública más importante del país, líder en producción académica, investigación y pertinencia social. Su naturaleza, como lo estipula el Decreto-ley 1210 de 1993, Régimen Orgánico de la Institución, es ser la Universidad del Estado, por lo tanto, de carácter nacional, mediante la cual el Estado, conforme a la Constitución, promueve el desarrollo de la educación superior en el país hasta sus más altos niveles, fomenta el acceso a ella y desarrolla la investigación, la ciencia y las artes para alcanzar la excelencia.

Como fines de la Universidad Nacional el decreto expresa, entre otros, los siguientes:

- a) Contribuir a la unidad nacional, en su condición de centro de vida intelectual y cultural abierto a todas las corrientes de pensamiento y a todos los sectores sociales, étnicos, regionales y locales;
- b) Estudiar y enriquecer el patrimonio cultural, natural y ambiental de la Nación y contribuir a su conservación;
- c) Asimilar críticamente y crear conocimiento en los campos avanzados de las ciencias, la técnica, la tecnología, el arte y la filosofía;
- d) Formar profesionales e investigadores sobre una base científica, ética y humanística, dotándolos de una conciencia crítica de manera que les permita actuar responsablemente frente a los requerimientos y tendencias del mundo contemporáneo y liderar creativamente procesos de cambio;
- e) Formar ciudadanos libres y promover valores democráticos, de tolerancia y de compromiso con los deberes civiles y los Derechos Humanos;
- f) Promover el desarrollo de la comunidad académica nacional y fomentar su articulación internacional;
- g) Estudiar y analizar los problemas nacionales y proponer, con independencia, formulaciones y soluciones pertinentes;

h) Prestar apoyo y asesoría al Estado en los órdenes científico y tecnológico, cultural y artístico, con autonomía académica e investigativa;

i) Hacer partícipe de los beneficios de su actividad académica e investigativa a los sectores sociales que conforman la Nación colombiana;

j) Contribuir mediante la cooperación con otras universidades e instituciones del Estado a la promoción y al fomento del acceso a educación superior de calidad;

k) Estimular la integración y la participación de los estudiantes, para el logro de los fines de la educación superior.

Actualmente la Universidad Nacional de Colombia acoge a cerca de 50.000 estudiantes de todas las regiones del país sin excepción. Ofrece a la Nación 94 programas de pregrado en todas las áreas del conocimiento y, además, 343 programas de posgrado que incluyen 111 especializaciones, 38 especialidades del área de la salud, 140 maestrías y 54 doctorados. Con una planta docente de 2.974 profesores, de la cual el 36% posee título de doctorado, la Universidad no solo lidera en formación académica, sino también en investigación con 907 grupos de investigación registrados en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Hoy en día el 39% de los doctorados graduados en el país son formados en la Universidad Nacional de Colombia. Por otro lado, la Universidad ha obtenido la acreditación de alta calidad en casi la totalidad de sus programas de pregrado y ha sido la única institución en el país que obtuvo la acreditación institucional por 10 años, convirtiéndose en la de más alta duración conferida por el Ministerio de Educación Nacional.

La Universidad Nacional de Colombia, siempre comprometida con el país, reconoce que la población de aspirantes indígenas, mejores bachilleres de municipios pobres, afrocolombianos, raizales, palenqueros, estudiantes de fronteras y personas en situación de discapacidad, presentan graves condiciones de vulnerabilidad de índole social; por tal razón la Institución ha desarrollado diferentes estrategias de admisión que permiten atender a estas poblaciones y, en consecuencia, fomentar la equidad en nuestra Nación. Así pues, la Universidad cuenta con los *Programas de Admisión Especial (PAES)*, (para población indígena, afrocolombiana, en situación de desplazamiento, mejores bachilleres del país, mejores bachilleres de municipios pobres) y el *Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica (PEAMA)*, que acoge a estudiantes de nuestras regiones de frontera.

El carácter nacional de la Universidad Nacional de Colombia

Por su responsabilidad, la Universidad es efectivamente la más nacional de todas las universidades públicas del Sistema de Educación Superior, no solamente porque sus estudiantes provienen de cada uno de los departamentos del país, sino porque también su labor se desarrolla en ocho sedes estratégicamente ubicadas a lo largo y ancho de la Patria.

1. La principal, ubicada en Bogotá con su Ciudad Universitaria y una serie de espacios en su área de influencia. El campus se encuentra ubicado en el centro geográfico de la ciudad de Bogotá y se constituye en uno de los más importantes pulmones verdes de la capital. En esta sede estudian cerca de 26.000 estudiantes y se ofrecen alrededor del 54% de los cupos para nuevos estudiantes a nivel nacional. Por lo demás, la Ciudad Universitaria presenta una agitada actividad académica y cultural; diariamente circulan cerca de 50.000 personas entre estudiantes, profesores, empleados, y público en general. La Universidad Nacional de Colombia en Bogotá cuenta con 11 facultades (Agronomía, Artes, Ciencias, Ciencias Económicas, Ciencias Humanas, Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Enfermería, Ingeniería, Medicina, Odontología y Medicina Veterinaria y Zootecnia); 7 institutos de investigación y 17 museos. En Bogotá la Universidad Nacional de Colombia ofrece 49 programas de pregrado y 215 programas de posgrado.

2. La sede Medellín, a la que se incorporó en 1936 la Escuela Nacional de Minas de Medellín (creada en 1868) y dos años más tarde también la Escuela de Agricultura tropical de Medellín la cual es hoy la Facultad de Ciencias Agropecuarias. La Universidad Nacional de Colombia sede Medellín cuenta con dos campus: el Campus Central (ubicado al noroccidente del centro de la ciudad, entre el Ecoparque Cerro del Volador y el río Medellín) y el Campus Robledo en los que estudian alrededor de 10.500 estudiantes. Esta sede ofrece aproximadamente el 29% de los cupos para nuevos estudiantes a nivel nacional. La Universidad en Medellín cuenta con 5 facultades (Minas, Ciencias Humanas y Económicas, Ciencias agropecuarias, Arquitectura y Ciencias), las cuales ofrecen 27 carreras, casi la mitad de ellas son ingenierías de la Facultad de Minas, también cuenta con 77 programas de posgrado y tres museos.

3. La sede Manizales remonta su creación al año de 1944 cuando el Senador Francisco José Ocampo, pidió al Congreso crear dos facultades dependientes de la Universidad Nacional de Colombia en la ciudad. En diciembre de 1946 fue aprobada una ley que creaba la Facultad de Ingeniería. La sede cuenta con el Campus de La Nubia, el área de Palo Grande y el Cable. En la actualidad la sede Manizales posee 3 facultades (Administración, Ciencias Exactas y Naturales, e Ingeniería y Arquitectura), 11 programas de pregrado y 26 de posgrado.

4. La sede Palmira se inició con la fundación de la Facultad de Ciencias Agropecuarias, cuyo origen se remonta a la Escuela Superior de Agricultura Tropical, fundada en 1934. La Universidad Nacional de Colombia sede Palmira, está ubicada en el sur de la ciudad, posee dos facultades (Ingeniería y Administración y Ciencias Agropecuarias), 7 programas de pregrado y 14 de posgrado.

5. La sede Amazonia se creó inicialmente en 1989 como la Estación Científica de Leticia, un pequeño centro interfacultades para el apoyo de la investigación, docencia y extensión universitaria en el Amazonas. El campus se encuentra ubicado a dos kilómetros del centro de la ciudad de Leti-

cia. El 16 de febrero de 1994 el Consejo Superior convirtió la Estación Científica en la quinta sede de la Universidad con lo cual se puso en marcha la Política en Zonas de Frontera de la Universidad Nacional de Colombia.

6. La sede Caribe de la Universidad Nacional de Colombia fue creada a principios de 1997, en desarrollo del Decreto-ley 1210 del 28 de junio de 1993, que faculta a la Universidad para crear sedes con el fin de fortalecer las redes académicas regionales, nacionales e internacionales y para desarrollar programas o proyectos específicos en cooperación con otras universidades estatales u oficiales. La sede cuenta con el Instituto de Estudios Caribeños, que tiene como fin realizar actividades de investigación, docencia y extensión para fortalecer el desarrollo de la región Caribe. Esta sede permite a la Universidad consolidar el proyecto de sedes de frontera, propuesto para contribuir a la unidad nacional y al enriquecimiento del patrimonio natural. La sede Caribe cuenta con el Jardín Botánico, concebido como un proyecto orientado al conocimiento, la conservación, la valoración y el aprovechamiento de la diversidad vegetal del archipiélago, mediante el fomento de la investigación.

7. La sede Orinoquia se fundó en 1996 con las facultades de Enfermería e Ingeniería Ambiental. Con el Acuerdo 24 del 1997 se creó el Instituto Orinocense. La Sede inició actividades cuando se creó la Seccional Arauca, por Ley 326 de 1996, expedida por el Congreso de Colombia. En el mismo año el Consejo Superior Universitario crea la Sede Arauca y posteriormente cambió su denominación de Sede Arauca a Sede Orinoquia, insinuando cierta expansión desde lo territorial a lo regional. La Sede está ubicada en el kilómetro 9, sobre la vía Arauca-Bogotá. Se ha establecido como una entidad educativa encaminada hacia el mejoramiento de la capacidad productiva de la región, constituyéndose en pionera en el departamento, colaborando con la solución de inquietudes frente a problemas cotidianos en materia agropecuaria, favoreciendo procesos de cambios educativos y prestando, además, asesorías en todos los niveles requeridos por la comunidad.

8. La sede Tumaco fue creada en 1997, en la administración del Profesor Guillermo Páramo Rocha, quien se interesó junto a su grupo directivo en mejorar el conocimiento del país y fortalecer sus fronteras. Sin embargo, desde ese entonces, institucionalmente esta sede se quedó en el papel y sólo hasta el año 2008 se empezó nuevamente a rescatar este importante proyecto, para beneficio de la comunidad del Pacífico colombiano. Es así como, la creación del Instituto de Estudios del Pacífico (IEP), como unidad académica que desarrolla actividades misionales de formación, investigación y extensión le ha dado respaldo a la Sede y hoy en día la Universidad Nacional de Colombia, está comprometida en la puesta en marcha de un proyecto académico e investigativo para la región del Pacífico.

Amenazas a la calidad de la Universidad Nacional de Colombia

En las últimas décadas el Estado colombiano no ha respondido de forma adecuada a las necesida-

des de modernización de la Universidad Nacional de Colombia. Encontramos, que para las múltiples responsabilidades y retos de la universidad estatal más importante del país el crecimiento del presupuesto destinado por el Estado es muy bajo y ampliamente insuficiente frente al crecimiento y el desarrollo de la Universidad. Esta situación contrasta con los grandísimos esfuerzos en los que se ha visto obligada la Universidad para conseguir recursos propios que le permitan sostener un vector de desarrollo que, aunque cada vez más débil, la mantiene como una institución de alta calidad en el país.

La indispensable actualización tecnológica y urgente modernización de la Universidad se ven peligrosamente afectadas por el dramático desequilibrio entre el presupuesto destinado a funcionamiento versus el presupuesto destinado a inversión; esto sin contar con que el presupuesto destinado para la contratación de nuevos docentes, por decisión de los gobiernos de turno, lleva más de diez años congelado.

La urgente actualización de equipos de laboratorio, dotación de aulas de clase, fortalecimiento de programas de bienestar, construcción de nuevas edificaciones necesarias para alojar más estudiantes con condiciones adecuadas para sus labores, reconstrucción, reforzamiento y actualización de la infraestructura que en algunos casos ya está en ruina y, además, la creación y mantenimiento de los espacios de esparcimiento, mobiliario urbano y vías internas hace incierto el futuro cercano de la Universidad Nacional de Colombia, de su calidad y del cumplimiento de su responsabilidad ante el país.

Si se tiene en cuenta el presupuesto neto de la Universidad, el aporte de la Nación en los últimos diez años ha disminuido en términos porcentuales frente a los recursos propios de la Institución. En el año 2000 la Nación aportaba el 82% y los recursos propios de la Universidad representaban el 18%, para el año 2011 esta relación se comportó con un 57% de recursos Nación y un 43% de recursos propios. Desde otro punto de vista, podemos apreciar que del 2000 al 2010 en pesos constantes el presupuesto de la Universidad Nacional creció solo un 40%, apoyado principalmente en los recursos propios de la Universidad que en este mismo periodo crecieron un 177%.

Problemas de infraestructura

La sede Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia, cuenta actualmente con 152 edificaciones, de las cuales 129 se encuentran dentro de la Ciudad Universitaria (incluyendo la Unidad Camilo Torres y el Edificio Uriel Gutiérrez), y las 23 restantes corresponden a centros culturales y de extensión que están localizados en diferentes puntos de la ciudad de Bogotá (en este grupo de edificaciones se incluyen entre otros, la Casa Museo Jorge Eliécer Gaitán, el Observatorio Astronómico, el Claustro de San Agustín y el Hospital Universitario).

La Ciudad Universitaria está conformada entonces por 152 edificios y cerca de 355.000 m², los cuales albergan diariamente más de 50.000

personas, entre estudiantes de pregrado, posgrado y de los cursos de extensión, profesores, personal administrativo y público, en general.

De las 152 edificaciones existentes, 131 fueron construidas antes de la expedición de la NSR-98 (Norma Sismorresistente 98, Ley 400 de 1997), las cuales representan el 90% del total de las edificaciones. Esto significa que la Universidad debe establecer un plan para actualizar la infraestructura a la normatividad vigente, teniendo en cuenta que se trata de edificios públicos muy concurridos.

En un enorme esfuerzo, la Universidad ha adelantado desde el 2003 obras de reforzamiento estructural y actualización de redes técnicas a 7 edificios, en un área total de 20.875 m², lo cual corresponde solamente al 5.8% del área construida.

Por otra parte, es importante mencionar que actualmente la sede Bogotá cuenta con 3 edificios totalmente inutilizados, porque han presentado grietas y asentamientos diferenciales importantes, por lo cual fue necesario evacuarlos. Esto hace que se tengan 15.450 m² en amenaza de ruina.

Del total del área construida, el 56% que corresponde a 62 edificaciones, se encuentra en alto riesgo de vulnerabilidad estructural. Por consiguiente, es necesario que de inmediato se intervengan estos 62 edificios.

A estos problemas, presentes también en las demás sedes de la Universidad, se le suma el hecho que los recursos que anualmente se destinan al mantenimiento de la infraestructura son insuficientes para proteger los edificios de todas las sedes de la Institución de otros problemas como las humedades producidas por el desgaste natural de las cubiertas y por las filtraciones de agua en los primeros pisos por el aumento de las precipitaciones en los últimos años, el desgaste natural de las redes eléctricas, hidráulicas y sanitarias y la obligatoriedad de preparar a los edificios con sistemas de protección contra incendio y de accesibilidad para discapacitados.

Los problemas académicos que esa situación conlleva son muchos, muy serios y muy variados. La Universidad Nacional, por ejemplo, presenta en la actualidad casos de hacinamiento en algunas facultades, dificultad generalizada en la programación de clases pues los grupos se deben turnar para ocupar los espacios habilitados. Riesgo constante en la seguridad de los estudiantes, profesores, administrativos y visitantes por el deterioro de la infraestructura de los campus (aulas de clase, auditorios, laboratorios, baños, zonas comunes, cafeterías, etc.). Laboratorios desactualizados e insuficientes para las funciones de docencia e investigación. En algunos casos los equipos corren alto riesgo de daños por el ambiente en el que se encuentran ubicados. Se presentan limitaciones en el bienestar universitario, dada la carencia de cafeterías y restaurantes adecuados, así como también de espacios de esparcimiento y deportivos. Las vías internas, tanto vehiculares como peatonales presentan un alto grado de deterioro que provoca grandes dificultades en la circulación normal de la comunidad universitaria. En general, los profesores y estudiantes se han visto obligados a imple-

mentar estrategias alternativas para desarrollar las clases y los exámenes en corredores, al aire libre en medio del bullicio o en las escasas cafeterías del campus.

Hospital Universitario

La Universidad Nacional de Colombia posee tres facultades del área de la Salud, la de Medicina, la de Enfermería y la de Odontología en donde ofrece al país 73 programas curriculares, 7 pregrados, 10 especializaciones, 53 maestrías y especialidades y, además, 3 doctorados. Aunque académicamente es reconocida en Colombia como una de las mejores universidades en esta área, en la actualidad es una de las áreas con mayores amenazas y problemas por causa de la falta de espacios en donde los cerca de 4.000 estudiantes puedan llevar a cabo prácticas académicas adecuadas. Desde el cierre del Hospital San Juan de Dios en el año 2000, las facultades del área de la salud en la Universidad se han sumido en una crisis permanente de falta de centro de prácticas de calidad que ha provocado en reiteradas ocasiones intermitencia académica por cierres de semestres.

Como es bien sabido, en el área de las ciencias de la salud no es suficiente con enseñar cómo se debe hacer algo (un procedimiento sanitario, una intervención quirúrgica, etc.), pues es imprescindible un espacio demostrativo y de práctica en donde los estudiantes y docentes pongan a prueba y perfeccionen permanentemente el conocimiento construido en la académica. Lamentablemente, por las dificultades de la Universidad para contar con un centro hospitalario que les garantice a sus estudiantes y profesores una permanente práctica de su profesión, se encuentra que en los últimos años las pruebas de finalización de los estudios médicos presenta una tendencia decreciente, en contraste con las más importantes escuelas médicas del país.

A pesar de que la Universidad, con esfuerzos importantes, adquirió los terrenos de la Clínica Santa Rosa, este centro universitario se encuentra en construcción y con dificultades de financiación para su conclusión, sin tener en cuenta la financiación necesaria para la dotación adecuada del centro hospitalario.

El proyecto de Hospital Universitario que requiere la Universidad Nacional de Colombia, la ciudad de Bogotá y el país en su conjunto, ha sido diseñado para que se pueda contar con un Hospital de IV nivel de complejidad con más de 300 camas, de referencia local y nacional en medicina crítica, con estructura operativa de tipo ambulatorio, hospitalario y domiciliario que en general se constituya en la institución hospitalaria más importante del país con atención a todos los estratos sociales y un amplio perfil de centro de investigación y desarrollo tecnológico. En especial, el Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia tendrá el perfil de un Instituto de investigación, innovación y desarrollo tecnológico para el afrontamiento de las problemáticas de salud del país, en especial las derivadas de enfermedades crónicas. El Hospital brindará el soporte técnico y científico para la formulación, desarrollo, implementación y evaluación de las políticas públicas para la atención en salud. De la misma forma el

Hospital prestará los servicios integrales en salud, su promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación en general.

Apoyar la modernización de la Universidad

El país no puede negarse la posibilidad de tener una universidad moderna y con la talla de las mejores universidades en el mundo. La Universidad Nacional de Colombia tiene todas las posibilidades de lograr en el mediano plazo este nivel. Cuenta con una de las mejores plantas docentes de cualquier universidad en Colombia; sus estudiantes, que en su mayoría son de los estratos socio-económicos más bajos de la sociedad y que provienen de todos los rincones del país, superan un examen de admisión exigente que garantiza desde el inicio un alto nivel académico, ampliamente potencializado en el tránsito de su carrera.

La Universidad Nacional de Colombia lleva 145 años aportando al progreso y desarrollo del país; sin embargo, ella misma requiere crecer, ensanchar sus posibilidades, consolidar su internacionalización, fortalecer su desarrollo académico e investigativo, acoger a más jóvenes colombianos en sus aulas, ofreciéndoles la mejor educación del país, influir con su consejo, apoyo y ejecución en más regiones colombianas, fortalecer los programas estratégicos para el progreso de la nación, ofrecer más y mejores posibilidades educativas, desde programas virtuales, currículos alternativos, doble titulación, hasta horarios nocturnos para el desarrollo de programas académicos.

La Universidad moderna, con infraestructura adecuada y excelente dotación necesariamente aportará de forma contundente en la equidad social, el fortalecimiento de la conciencia social y la responsabilidad civil, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos con su propuesta urbanística que piense a las ciudades como centros de participación y construcción social, influyendo en la cultura y, por supuesto, aportando con todo esto a la paz y el progreso de nuestro país.

Los recursos recaudados a través de la estampilla se emplearán para financiar la construcción, reforzamiento, adecuación, ampliación y dotación de los edificios y espacios públicos en cada una de las sedes de la Universidad, así como la construcción y dotación del Hospital Universitario de cuarto nivel.

Gracias a esta urgente inversión en la infraestructura de la Universidad se podrá llevar a cabo una mayor cobertura en la población de jóvenes que terminan exitosamente la educación secundaria, el fortalecimiento y consolidación de programas de bienestar, apoyo al país en la atención hospitalaria de calidad y, en general, la mejora sustancial en los índices de calidad que por décadas, a pesar de las limitaciones económicas de la Universidad, la han mantenido en el primer lugar de las instituciones de educación superior en el país.

Otras consideraciones

La Corte Constitucional en reiteradas jurisprudencias se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que pretenden recursos

para instituciones universitarias públicas mediante la creación de estampillas, así pues la Corte ha señalado:

“Si lo que se desea es ayudar al saneamiento financiero de una universidad con impacto nacional, es apenas lógico que se asegure que los recursos lleguen a ella y que sean adecuadamente utilizados. Además, la intervención es razonablemente proporcionada, en la medida que se trata de un ingreso adicional que no altera el presupuesto general de la entidad ni entorpece su normal funcionamiento”. (Sentencia C-089 de 2001).

Por otro lado, en cuanto a la clase del tributo, las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como “tasas parafiscales”. Así pues, el Consejo de estado se pronunció en los siguientes términos:

“Las tasas participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, en la medida que constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar los gastos en que incurrirán las entidades que desarrollan funciones de regulación y control y en el cumplimiento de funciones propias del Estado.

La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social. Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos, y las segundas como tasas parafiscales y son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por servicios públicos administrativos propiamente dichos, pues se trata de organismos de carácter social. Entonces, las “estampillas”, dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta C. P. Ligia López. Expediente 14527 de octubre 5 de 2006).

Por último, es importante resaltar que aunque el hecho gravable del presente proyecto de ley está constituido por los contratos de obra pública que suscriban entidades de nivel nacional y, por tanto, en apariencia se afecta un sector específico de la economía, como lo es el sector de la construcción, en realidad dicho sector no se verá afectado de ninguna manera, puesto que los recursos obtenidos por este proyecto de ley serán destinados en su totalidad a la construcción, reconstrucción y adecuación de la planta física de todos los campus de la Universidad Nacional de Colombia; de tal forma

que los recursos retornarán al sector económico de la construcción.

El proyecto de ley que se presenta a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes tiene como fin crear la Estampilla Universidad Nacional de Colombia y Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia y busca permitirle a esta institución su urgente modernización en los aspectos de infraestructura y el impulso necesario para consolidar la planta física del Hospital Universitario de IV Nivel, necesario para la Universidad, la Ciudad de Bogotá y el país en general. Los fines de este proyecto de ley, por lo tanto, son eminentemente sociales y pretende reconocer que desde su fundación la Universidad Nacional de Colombia ha desempeñado un profundo e importante papel en la vida de los colombianos y en el desarrollo de nuestra nación. Este proyecto de ley se ajusta a los preceptos constitucionales y legales necesarios para su expedición.

Proposición

Por las anteriores consideraciones y con bases en lo dispuesto por la Constitución Política de Colombia y la ley, propongo a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate con el texto radicado al Proyecto de ley número 192 de 2012 Cámara, *por la cual se crea la Estampilla Universidad Nacional de Colombia y Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia.*

De los honorables Representantes,

Ángel Custodio Cabrera Báez, Jaime Rodríguez Contreras, Hernando José Paduaí Álvarez, Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2012 CÁMARA

por la cual se crea la Estampilla Universidad Nacional de Colombia y Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Creación.* Créase y emítase la Estampilla “Universidad Nacional de Colombia y Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia” hasta por la suma de un billón de pesos (\$1.000.000.000.000). El monto total recaudado se establece a precios constantes de 2012.

Artículo 2°. *Naturaleza jurídica.* La estampilla “Universidad Nacional de Colombia y Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia” es una contribución parafiscal, con destinación específica, para el fortalecimiento de la Institución educativa mencionada y cuyo recaudo no ingresará al presupuesto nacional, sino que será administrado directamente por el ente autónomo en cuyo favor se impone la contribución.

Artículo 3°. *Destinación de los recursos.* Los recursos que mediante la estampilla se recauden se destinarán a la construcción, reforzamiento, adecuación, ampliación, mantenimiento y dotación de la planta física y espacios públicos en cada una de las ocho sedes actuales de la Universidad y de las

que se constituyan en el futuro en otras regiones del país, y para la construcción y dotación del Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia.

Artículo 4°. *Hecho generador.* Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad del pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es, diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.

Parágrafo. Quedan exentos de esta contribución los contratos del orden nacional que se suscriban al amparo de la figura de urgencia manifiesta, los contratos interadministrativos, los que suscriban entidades que presten servicios de salud, educativos, protección e inclusión social y reconciliación, así como aquellos que contemplen el fomento y apoyo a la educación o que tengan por objeto la construcción de vivienda de interés social.

Artículo 5°. *Sujeto pasivo.* La contribución parafiscal estará a cargo de la persona natural, jurídica, consorcio o unión temporal que funja como contratista en los negocios jurídicos a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 6°. *Base gravable y tarifa.* El sujeto pasivo definido en el artículo 5° de la presente ley pagará por las suscripciones de los contratos de obra pública y sus conexos, en función de las siguientes bases y tarifas: por los contratos cuyo valor esté entre \$0 y \$1.000.000.000 pagarán el 0.5%. Los contratos entre \$1.000.000.001 y 3.000.000.000 pagarán el 1% y los contratos de \$3.000.000.001 en adelante pagarán el 2%.

Artículo 7°. *Causación.* Es obligación pagar el aporte parafiscal para la legalización del contrato, para lo cual la entidad estatal contratante deberá exigir el correspondiente recibo de caja.

Artículo 8°. *Recaudo.* El recaudo de la estampilla se realizará a través de las tesorías o de las dependencias administrativas que hagan sus veces en las entidades contratantes. En todo caso el representante legal de la entidad pública nacional o su delegado, como responsables de la contratación, velarán por el cumplimiento de esta obligación.

Artículo 9°. *Administración y control.* La Universidad Nacional de Colombia en ejercicio de las funciones que le son propias, según su autonomía, implementará un sistema de administración de los recursos provenientes del recaudo de la estampilla, respecto de los cuales el órgano fiscal competente ejercerá el correspondiente control. La administración comprende facultades de recaudo, fiscalización, liquidación, cobro persuasivo y coactivo, solución de peticiones y recursos que se presenten, además de cualquier otra necesaria para la recta y oportuna percepción de la contribución. Las tesorías de las entidades públicas nacionales deberán trasladar los recursos de las estampillas a la cuenta de la Universidad Nacional de Colombia dentro de los diez días siguientes al mes en que se recauden.

El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Proposición

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y la ley, proponemos a los honorables Representantes miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate con el texto propuesto correspondiente al Proyecto de ley número 192 de 2012 Cámara, *por la cual se crea la Estampilla Universidad Nacional de Colombia y Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia.*

De los honorables Representantes,

Ángel Custodio Cabrera Báez, Jaime Rodríguez Contreras, Hernando José Padauí Álvarez, Ponentes.

CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 2 de abril de 2012.

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 192 de 2012 Cámara, *por la cual se crea la Estampilla Universidad Nacional de Colombia y Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia.*

Autores: honorable Representante Ángel Custodio Cabrera Báez; honorables Senadores Carlos Ferro Solanilla y Roy Barreras Montealegre.

Ponentes: honorables Representantes Ángel Custodio Barrera Báez, Coordinador; Hernando José Padauí Álvarez y Jaime Rodríguez Contreras, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

Elizabeth Martínez Barrera.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 116 DE 2012 CÁMARA, 12 DE 2012 SENADO

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

Bogotá, D. C., 2 de abril de 2013

Doctor

AUGUSTO POSADA

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación en Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Informe de Ponencia para Segundo Debate en

Segunda Vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 116 de 2012 Cámara, 12 de 2012 Senado, *por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior.*

Respetado señor Presidente:

En concordancia con el Reglamento del Congreso, particularmente con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar este Informe de Ponencia del Acto Legislativo número 116 de 2012 Cámara, 12 de 2012 Senado, *por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior* en la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes, objeto y contenido del Proyecto de Acto Legislativo

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

Sobre la composición del Congreso de la República y lo relativo a la representatividad como objetivo básico para consolidar un modelo democrático, encontramos lo publicado en la Gaceta Constitucional número 54 páginas 13 y 14:

“(…) Composición de las Cámaras: Si la morfología del Congreso no requiere cambios significativos, la composición de las Cámaras lo exige a fin de garantizar la representación de aquellos grupos sociales actualmente ausentes del órgano, (...) La otra deficiencia del sistema de composición del órgano legislativo que debe ser solucionada es la relativa a la representación de los componentes minoritarios de la nacionalidad, (...)”.

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

Esta iniciativa consiste básicamente en elevar la representatividad de los colombianos residentes en el exterior, pasando de una a dos curules en la Cámara de Representantes, **sin aumentar el número total de curules que constitucionalmente tiene la mencionada Corporación.** El punto de partida es respetar la decisión del Constituyente de 1991, como quiera que previó un número de hasta cinco (5) curules para las circunscripciones especiales, es decir, las relacionadas con los grupos étnicos, las minorías políticas, y los colombianos residentes en el exterior.

En la actualidad, los grupos étnicos se diferencian entre las comunidades indígenas y las negritudes. Las primeras se recogen en la circunscripción especial para los indígenas, que actualmente tiene un Representante a la Cámara. **Es importantísimo tener en cuenta que las comunidades indígenas tienen también circunscripción especial en el Senado de la República, con dos (2) curules, lo cual indica que en total poseen tres (3) curules en el Congreso de Colombia. El otro grupo étnico, las negritudes, tiene en la actualidad dos (2) curules en la Cámara de Representantes.**

La Ley 649 de 2001 reglamentó las circunscripciones especiales. En su artículo 4º desarrolló el tema de las minorías políticas para que alcanzaran una curul en la Cámara de Representantes. Y, en contravía de lo esperado, en las tres elecciones al Congreso que se han dado desde entonces (2002, 2006 y 2010) esta curul no ha podido ser ocupada permanentemente ya que las condiciones que se piden para ello no han sido cumplidas por ningún movimiento o partido que se haya considerado como minoría política (ni en el 2002, ni tampoco en el 2010).

La conclusión cierta es que el concepto de minorías políticas ya cuenta con representación en el Congreso de la República, en virtud de su esfuerzo y mérito. Tal es el caso del Polo Democrático, el Movimiento de Renovación Absoluta MIRA, y el Partido de Integración Nacional PIN.

En consecuencia, lo que esta iniciativa pretende es trasladar esa curul de las minorías políticas a los colombianos residentes en el exterior, entre otras cosas porque ellos constituyen una inmensa minoría política, y en la actualidad padecen de una inmensa subrepresentación, toda vez que son más de cuatro millones. Además, esa población de colombianos residentes en otros países tiene una tremenda importancia para la economía del país. No nos cabe duda que se debe ampliar la representación que dichos compatriotas tienen en el Congreso de la República, otorgándole a la Circunscripción Especial Internacional dos (2) curules. De lo contrario, resulta difícil vincular esos millones de compatriotas a los procesos democráticos del país.

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

El Congreso de la República es la institución que mejor canaliza la voluntad popular, y su función primaria consiste en promover los principios de la representatividad y la legitimidad para fortalecimiento de la democracia.

La propuesta se puede apreciar en el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente en la Constitución, y texto propuesto en el Proyecto de Acto Legislativo

TEXTO CONSTITUCIONAL	TEXTO PROPUESTO EN PROYECTO
<p>“Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional. Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas. Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes. Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior. Parágrafo 1°. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules. Parágrafo 2°. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondieron a 20 de julio de 2002. Parágrafo transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 15 de diciembre de 2005, caso contrario, lo hará el Gobierno Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a esa fecha; incluirá entre otros temas: inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para</p>	<p>Artículo 1°. El artículo 176 de la Constitución quedará así: <i>Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.</i> Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cinco (5) representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y dos (2) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior. Parágrafo 1°. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules. Parágrafo 2°. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondían a 20 de julio de 2002. Parágrafo transitorio. El Congreso de la República reglamentará la Circunscripción Internacional a más tardar el 16 de diciembre de 2013; de lo contrario, lo hará el Gobierno nacional dentro de los treinta (30) días siguientes a esa fecha. En dicha reglamentación se incluirán, entre otros temas, la inscripción de candidatos, y la inscripción de ciudadanos habilitados para</p>

TEXTO CONSTITUCIONAL	TEXTO PROPUESTO EN PROYECTO
<p>promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y financiación estatal para visitas al exterior por parte del Representante elegido”.</p>	<p>votar en el exterior, los mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados, y la financiación estatal para los desplazamientos al exterior por parte de los Representantes elegidos”. Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.</p>

II. Justificación

Las siguientes razones amparan la propuesta:

- a) El amplio número de connacionales que han establecido su morada en el exterior sobrepasa los cuatro millones y medio de compatriotas. De acuerdo con nuestra Constitución, tienen derechos y deberes;
- b) Materializa los conceptos constitucionales de democracia participativa, pluralismo, e igualdad. Son conceptos fundamentales del constitucionalismo colombiano;
- c) Legítima el sistema representativo que debe reflejar en su conformación los distintos segmentos que conforman la sociedad colombiana. Los colombianos residentes en el exterior equivalen al 9% de la población total del país, es decir, tienen una gran importancia demográfica y merecen estar mejor representados;
- d) Los colombianos residentes en el exterior contribuyen en gran medida con la economía del país a través de las remesas;
- e) Consolida a Colombia como una sociedad transnacional, esto es, una sociedad cuyas estructuras ideológicas, económicas, políticas y socioculturales trascienden los límites de su frontera territorial.

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

III. Consideraciones sobre el Proyecto de Acto Legislativo

1. Objeto de la iniciativa

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto ampliar la representación que en el Congreso de la República tiene la Circunscripción Internacional, pasando de una (1) a dos (2) curules en la Cámara de Representantes.

Hace ya casi veinte (20) años, cuando se promulgó la nueva Constitución, nuestra democracia afortunadamente se amplió, dándoles participación a sectores minoritarios importantísimos que hacen parte de la colombianidad, como las negritudes y los indígenas. Por aquel entonces, muy poco conocimiento había de la Diáspora Nacional, de los millones de compatriotas resi-

dentes en el extranjero, y la mayor conquista fue el otorgamiento de la doble nacionalidad, algo que hace rato muchos otros Estados habían establecido. Hoy, es indudable el significado de nuestros connacionales en el exterior, tanto por su peso demográfico como por su valor económico, como quiera que las remesas se aproximan a los cinco (5) mil millones de dólares anuales.

El Derecho Constitucional Comparado, por otra parte, ya sea considerando naciones europeas o latinoamericanas, ofrece instrumentos valiosísimos que refuerzan el planteamiento central de este proyecto.

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

La Constitución ha previsto tres circunscripciones nacionales especiales: la circunscripción especial de las comunidades indígenas, adscrita al Senado; la circunscripción especial de los grupos étnicos, adscrita a la Cámara de Representantes; y la circunscripción especial de las minorías políticas, también adscrita a la Cámara de Representantes. **Finalmente, la Constitución prevé una circunscripción especial extraterritorial, relacionada con los colombianos residentes en el exterior, adscrita a la Cámara de Representantes.**

Este proyecto de Acto Legislativo busca trasladar la curul de las minorías políticas, que solo se ha ejercido una vez, a la circunscripción especial extraterritorial, permitiendo la elección de dos (2) Representantes por los colombianos residentes en el exterior.

2. La Circunscripción Especial Internacional

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

En el año 2000, el Congreso de la República aprobó el Proyecto de Ley Estatutaria número 025 de 1999 Senado y 217 de 1999 Cámara, *por la cual se reglamentó el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia.* Los artículos 5° y 9° se referían a la elección del Representante

a la Cámara por los colombianos en el exterior, quien debería contar con una residencia mínima de cinco (5) años continuos en el extranjero y con el aval de un partido o movimiento político debidamente reconocido por el Consejo Nacional Electoral. Solamente votarían en dicha elección los ciudadanos colombianos registrados en los consulados o embajadas de Colombia acreditados en diferentes países del mundo. Los candidatos a la Cámara de Representantes de los colombianos residentes en el exterior aparecerían en una tarjeta electoral de circulación exclusiva en los consulados y embajadas de Colombia en el exterior.

Este proyecto de ley estatutaria fue remitido a la Corte Constitucional para el examen previo de constitucionalidad de que trata el ordinal 8 del artículo 241 de la Constitución. En la sentencia C-169 de 2001, la Corte decidió, entre otras cosas, declarar la inconstitucionalidad del segundo inciso y el parágrafo del artículo 5°, y del inciso segundo del artículo 9°. En la sentencia se manifestó que la Constitución había determinado que la circunscripción especial era una circunscripción nacional y que ello hacía inadmisibles que solamente pudieran votar por el representante de los colombianos en el exterior aquellos nacionales que sufragaran en las embajadas o consulados colombianos acreditados ante Estados extranjeros. Sin entrar a calificar este fallo, la verdad es que con él se desvirtuaba el alcance que quiso el constituyente de 1991 frente a la posibilidad de participación de las denominadas minorías y conjuntos poblacionales especiales. Prueba de ello es que en la primera elección de esta circunscripción se eligió a alguien que no representó a este conjunto poblacional. Los detalles de este controvertido fallo que desvirtuó el espíritu del Constituyente y limitó la participación democrática de los colombianos residentes en el exterior se encuentran en el Anexo número 1.

Como consecuencia de dicho fallo, el Congreso de la República decidió modificar la Constitución para diferenciar la circunscripción internacional de las llamadas circunscripciones especiales nacionales para la Cámara de Representantes, y establecer que en la circunscripción internacional solamente podrían sufragar los colombianos residentes en el exterior. Esa reforma se consolidó con el Acto Legislativo número 02 de 2005, que también estableció que la reforma entraría en vigencia a partir de las elecciones a realizarse en el año 2006. Igualmente, se determinó que el Congreso de la República reglamentaría la circunscripción internacional a más tardar el día 16 de diciembre de 2005 y que, en caso de no hacerlo, el Gobierno asumiría esa función.

En el mismo año 2005, el Congreso de la República aprobó una segunda reforma del ar-

título 176 de la Constitución. En esta nueva reforma se modificó la base del número de habitantes requerido para la elección de un representante a la Cámara por las circunscripciones territoriales. La nueva reforma, el Acto Legislativo número 03 de 2005, promulgada el 29 de diciembre de 2005, modificó la facultad otorgada al Congreso para que reglamentara la Circunscripción Internacional antes del 15 de diciembre, toda vez que dispuso que, en su defecto, dicha reglamentación la haría el Gobierno nacional en los quince (15) días subsiguientes.

En síntesis, de este recuento de cambios realizados al artículo 176 de la Constitución, deriva el texto actual según el cual se reconoce la circunscripción internacional, mediante la cual se puede elegir a un (1) Representante a la Cámara. Se reitera que solamente se contabilizarían los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

3. Justificación de la iniciativa

Durante muchos años, el papel del Estado colombiano frente a sus connacionales en el exterior se limitaba a los trámites consulares, a visitar los presos en las cárceles, y a celebrar las fiestas patrias. Solo con la Carta Política de 1991 se plantearon algunos lineamientos para proteger al migrante colombiano.

Una forma de incentivar la participación y auspiciar el sentido de pertenencia de los colombianos residentes en el exterior, es dándoles la oportunidad de que tengan mayor representatividad en el órgano legislativo del poder público. El hecho de pasar de un (1) Representante a dos (2), mejora su participación y les da una mayor representatividad. Cumplidos veinte (20) años de haber sido promulgada la Carta Política, se justifica una revisión a fondo de la representatividad de los colombianos residentes en el exterior.

En primer lugar, la última gran migración de colombianos, ocurrida durante la década de los noventa del siglo pasado, nos colocó como una nación con presencia de sus ciudadanos ya no solo en los países fronterizos de Venezuela y Ecuador, sino también, en los Estados Unidos de América, España, Costa Rica, y Panamá, entre otros.

Pueden mencionarse distintas causas para explicar dicha migración, pero la mayoría de las investigaciones coincide en que la inseguridad que caracterizó varios quinquenios, y la falta de oportunidades laborales y profesionales, son las principales. Los países de destino preferidos son aquellos en los cuales el colombiano cree encontrar posibilidades de un mejor futuro para sí y para su familia. Es por ello que decide trasladar su residencia a un país extranjero. Sin embargo, nuestros migrantes no rompen sus vínculos afecti-

tivos, económicos, familiares, y culturales con la patria.

Los estudios sobre el número de connacionales que habitan en el extranjero no coinciden. Algunos hablan de 4.5 millones de compatriotas y hasta más, al paso que otros concluyen que hay alrededor de 4 millones. Según el DANE, cuyas cifras son más conservadoras y, por lo mismo llamadas a revisión, hay en el exterior 3.331.000 colombianos, de los cuales el 37,7% se encuentra en Norteamérica; el 26% en Centro y Suramérica; y, aproximadamente el 23% estaría disperso por el resto del mundo.

A través de su historia, Colombia nunca había tenido un volumen tan alto de hijos viviendo en el exterior. Las difíciles circunstancias sociales y económicas, en especial la violencia y la consecuente ola de inseguridad durante ciertos períodos, así como las dificultades para mantener un empleo digno y estable, han acelerado esta emigración.

a) Los conceptos de democracia participativa, pluralismo e igualdad

Este proyecto busca llevar a la práctica los conceptos constitucionales de democracia participativa, pluralismo, e igualdad.

La participación es un elemento de importancia estructural para el ordenamiento constitucional colombiano. El Preámbulo y los artículos 1° y 2° de la Carta, la establecen como uno de los principios fundantes del Estado colombiano y, simultáneamente, como uno de los fines esenciales hacia los cuales se debe orientar su actividad; por tanto, cualquier medida destinada a fortalecer la participación cuenta, *a priori*, con un firme apoyo de la estructura constitucional.

En los regímenes democráticos, uno de los momentos más sobresalientes es el de la conformación, a través de los mecanismos electorales, de las instituciones que canalizan la voluntad popular, particularmente el Congreso de la República. Todo ciudadano está llamado a ejercer su derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, consagrado por el artículo 40 de la Carta. La democratización del Estado y de la sociedad se encuentra ligada a un esfuerzo progresivo de construcción histórica, durante el cual es indispensable que la esfera de lo público esté abierta al reconocimiento constante de nuevos actores sociales. Los colombianos residentes en el exterior representan un sector de esos nuevos actores de la dinámica económica y política.

El sistema representativo debe reflejar en su conformación los distintos segmentos que hacen parte de la sociedad. Los colombianos residentes en el exterior equivalen al 9% de la población total del país. Una representatividad que guarde concordancia con las cifras de población legiti-

ma las corporaciones públicas, como el Congreso de la República. De lo contrario, se vulnera el principio de igualdad. Los compatriotas residentes en el exterior son parte del pueblo colombiano y, por su importancia demográfica, merecen estar mejor representados.

b) Las consecuencias de la transnacionalización de la política

El Estado colombiano no había contemplado la implementación de políticas integrales dirigidas al grueso de la población nacional residente en el extranjero. Las diferentes administraciones habían implementado de manera esporádica, programas dirigidos a la repatriación de colombianos altamente calificados, verbigracia, el “*retorno de cerebros fugados*” durante la administración Betancur. Pero para el resto de los residentes en el exterior, los gobiernos no tenían más que patrióticos mensajes de lealtad nacionalista.

Los colombianos residentes en el extranjero habían tenido derecho al voto desde 1958 únicamente para las elecciones presidenciales. No obstante su potencial político, el voto en el exterior no había pasado de ser una herramienta política marginal, cuyo abstencionismo reflejaba otros inconvenientes, tanto del sistema electoral como del político. Ya se ha indicado cómo en los años 90, se inició un proceso de transformación que contempló a los ciudadanos residentes en el extranjero. La reforma más importante fue la aprobación de la doble nacionalidad por parte de la Asamblea Constituyente de 1991; esta reforma fue en parte el resultado de la acción política transnacional llevada a cabo por decenas de asociaciones de colombianos residentes en el exterior.

Solamente hasta el año de 1998 los colombianos residentes en el exterior pudieron ejercer su voto en las elecciones para Senado de la República. Fue el mecanismo práctico que dio forma legal al poder extraterritorial de los emigrantes sobre el devenir político de sus regiones de origen. Desde entonces ha aumentado la participación de los colombianos residentes en el exterior en las diferentes contiendas electorales.

c) El componente demográfico, económico y político de la migración

Hace más de diez años, los expertos estimaban que la emigración alcanzaría a afectar a uno de cada diez hogares en el país. La población colombiana residente en el extranjero se ha convertido en un actor transnacional muy importante para el país. Su importancia radica no solo en su cantidad, sino también en su creciente contribución a las sociedades, tanto colombiana como a la receptora de la migración, principalmente por estar inmersos todos en un mundo dominado

por discursos de globalización e interdependencia político-económica.

En la actualidad, los cuatro millones y medio de colombianos están representados por un solo Congresista, miembro de la Cámara de Representantes. Aunque defendemos con vehemencia la representación de algunos departamentos, tales como Amazonas, Putumayo, Vaupés, Guainía, Vichada, Guaviare, y Casanare, conviene advertir que hay una clara desigualdad entre la representación que tienen los habitantes de dichas entidades territoriales, dado que son departamentos cuya población está alrededor de los doscientos mil habitantes y cuentan con dos (2) congresistas, y la representación de los colombianos residentes en el exterior, que es apenas de un (1) congresista. En otras palabras, hay una violación flagrante del principio de la representatividad para estos cuatro millones de compatriotas que viven fuera del país. Por otra parte, se viola el principio a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución que, en sentido político, está estrechamente vinculado al principio de la representatividad.

La razón demográfica, que claramente muestra la subrepresentación de los connacionales que residen en el exterior, se refuerza más todavía al analizar su valor económico. Es cierto que si nuestros emigrantes rompiesen sus lazos con el país, con ellos desaparecería una importante fuente de divisas, crucial para mantener el nivel de consumo e importación corrientes, y se desvanecería el subsidio social representado en sus contribuciones familiares. Las remesas permiten atenuar las angustias y dificultades de múltiples núcleos familiares que se benefician con ellas, aliviando así la conflictividad social. Son, pues, un gran soporte económico para el país.

Según una investigación realizada recientemente por el Banco Mundial, las remesas de los colombianos que residen en el exterior han tenido una tendencia constante al aumento. **Durante 2008, según cifras del Banco de la República de Colombia, las remesas alcanzaron la cifra récord de 4.843 millones de dólares, por encima de las exportaciones de algunos productos tradicionales, como el café, o las flores.** Para 2009, en razón de la crisis económica mundial, presentaron una caída del 14,4%, al quedar en 4.145 millones de dólares. (12)

La OIM señala que las remesas representan el 22,2 %₀ de las exportaciones de bienes. El promedio de remesa familiar proveniente de los Estados Unidos alcanza los US\$400 dólares. Se estima que el 54% de los que reciben remesas en Colombia tienen algún familiar en Estados Unidos, el 22% en España, el 9% en otros países de la Unión Europea, el 9% en otras naciones de América Latina, principalmente Venezuela,

Ecuador y Costa Rica, y el 6% en Canadá, Australia y otros países.

Las remesas se han convertido en algunas regiones, como el Valle, el Eje Cafetero y Antioquia, en una extraordinaria contribución social, dado que sirven para pagar la escolaridad, los servicios, el arriendo, o el mercado. Son un complemento fundamental para superar el bajo ingreso de numerosos núcleos familiares. Y no es que les sobre el dinero a esos colombianos que viven en el exterior. Esos dineros, fruto de su esfuerzo, de trabajar en promedio muchas más horas semanales que el nacional del país receptor, también muestran el gran ingrediente de la solidaridad familiar y social, valor importantísimo de cualquier sociedad. **¿Por qué, con semejante aporte a la economía nacional, esos compatriotas están subrepresentados?**

La adopción de políticas oficiales para conseguir la integración de los connacionales residentes en el exterior es una necesidad. Colombia se ha convertido en una sociedad transnacional dado que sus estructuras económicas, políticas y socioculturales trascienden los límites de su frontera territorial. Sin duda, un primer paso es darles a esos compatriotas una mayor representatividad congresal.

d) Cifras electorales

En la primera elección del representante de los colombianos en el exterior realizada en las elecciones del año 2002 quedó seriamente cuestionada la eficacia de dicha representatividad, explicada en parte a la aplicabilidad del fallo proferido por la Corte Constitucional (C-169 de 2001) que posibilitaba ejercer el derecho al voto a todos los colombianos habilitados para votar y no solamente a los inscritos en los consulados y embajadas de Colombia en el exterior; alterándose de esta manera la votación por la circunscripción especial. Sin duda, ese error de la Corte Constitucional desvirtuó la naturaleza de la circunscripción internacional. Era tanto como si para escoger a los dos representantes de las negritudes se hubiese permitido votar a todos los ciudadanos colombianos y no solamente a las negritudes. Con esa incongruencia, los resultados electorales en 2002 otorgaron al candidato ganador la curul en la Cámara de Representantes por los colombianos en el exterior. Hacemos notar que tuvo más votos en Colombia que en el exterior.

De un potencial de 94.296 ciudadanos habilitados, solo hubo 39.983 válidos, lo que indica que el porcentaje de participación fue del 42.40%. Y el representante del partido liberal obtuvo 8.777 votos, de los cuales 2.473 fueron votos de colombianos residentes en el exterior, y 6.304 en Colombia. Así, solo el 20.81% de los votos que otorgaron la curul al representante elegido fueron sufragados por la población espe-

cial a la que supuestamente debía representar; el restante 79.19% de los votos fueron emitidos en Colombia. A su vez, esos 2.473 votos registrados fuera del país en su favor apenas representaron el 6.56% del potencial de votación en el exterior.

En la segunda ocasión, las elecciones realizadas en el año 2006, se contabilizaron únicamente los votos emitidos en el exterior. Los resultados fueron los siguientes: los votos válidos llegaron a 37.176, de los cuales el candidato elegido obtuvo 9.319.

En las pasadas elecciones, las parlamentarias de 2010, hubo gran abstención. El comportamiento electoral del exterior fue el siguiente: el total de votos fue de 40.000, lo cual indica una participación del 10% sobre un potencial de 409.000 potenciales electores, debidamente registrados. Los votos válidos fueron apenas 36.696. La lista ganadora, correspondiente al Partido de la 'U', obtuvo 11.442. El segundo lugar, con 8.200 votos fue para el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta, MIRA.

Muchas son las razones por las cuales los colombianos en el exterior no participan en política. Entre ellas, generalmente se mencionan la poca cobertura consular en una inmensa geografía, y la gran dificultad que existe no solo para registrarse sino también para votar. Los viajes y traslados resultan onerosos. Restringir en el tiempo, a dos o tres semanas el proceso de inscripción, como ocurrió en las últimas elecciones parlamentarias, siguiendo el calendario colombiano, es un absurdo. Los consulados debieran estar abiertos en todo tiempo para incentivar el registro o empadronamiento electoral. Y la elección debiera superar las ocho horas tradicionales, otorgando un período completo de una semana para que el votante, distante en la geografía, tenga verdadera opción, fuera de que también debería implementarse el voto por correo. Por supuesto, hay otras razones, como la ausencia de cultura política o el desconocimiento de las posibilidades de decisión y representación.

e) Comparación con otras legislaciones

En el Derecho Constitucional Comparado encontramos naciones que consagran la representación de sus connacionales residentes en el exterior en sus congresos o asambleas. Baste tomar dos naciones europeas desarrolladas, Italia y Francia, y dos naciones latinoamericanas, Ecuador y República Dominicana, para comprender la fuerza de esos ciudadanos que residen en el exterior. Estas medidas buscan fortalecer el vínculo cultural y político de los emigrantes con su nación de origen, facilitándoles una digna representación congresal. En los cuatro casos escogidos se observa una mayor representación que la contemplada constitucionalmente en Colombia para los connacionales residentes en el exterior.

1. Italia

En Italia desde el año 2001 una vez aprobada la Ley 459 de 2001, denominada Ley Tremaglia, los ciudadanos que residen en el exterior pueden sufragar en las elecciones italianas y europeas, así como en los referéndums abrogativos o constitucionales a través de correo. El requisito para el ejercicio del voto en el exterior es la inscripción en el Registro de los Italianos en el exterior. **Se pueden elegir hasta seis senadores y doce diputados miembros de la Cámara baja italiana en representación de los italianos en el exterior.**

Los ciudadanos inscritos reciben sus papeletas electorales en su domicilio con dieciocho días de antelación con respecto a la fecha fijada para las elecciones; por lo tanto tendrán que sufragar, sellar y ensobrar las papeletas y enviarlas a las oficinas consulares competentes, las que luego las remiten a Roma.

Los representantes de los italianos en el exterior deben ser ciudadanos italianos residentes en una de las cuatro circunscripciones instituidas (Europa; América Meridional; América Septentrional y Central; y Asia, África, Oceanía y Antártida).

2. Francia

Los franceses residentes en el exterior pueden sufragar en las elecciones para escoger los miembros de la Asamblea francesa en el exterior, así como para Presidente de la República y para los referéndums. Además, **votan para escoger a doce Senadores**, quienes hacen las veces de sus representantes en el Senado francés. A tal fin, deberán estar inscritos en los registros consulares en el exterior. La Asamblea francesa en el exterior es un órgano específico para la representación de los 2.100.000 expatriados franceses en el mundo.

En las elecciones de ese órgano, los franceses en el exterior podrán sufragar a través de correo o personalmente en las Juntas electorales establecidas cerca de las oficinas consulares francesas. Para los referéndums y la elección del Presidente de la República francesa, es admitido el voto por poder.

3. Ecuador

En Ecuador se promulgó una ley orgánica en septiembre de 2002 que posibilita el sufragio de ciudadanos ecuatorianos en el exterior. No obstante, los ciudadanos ecuatorianos residentes en el exterior solamente pudieron votar hasta el 2006 para elegir al Presidente de la República. Sucesivamente, pudieron participar en los referéndums de 2007 y 2008; **finalmente, pudieron elegir también a sus seis representantes en la Asamblea Nacional.**

Conforme a las leyes, los ecuatorianos que residen en el extranjero pueden libremente y sin

ninguna obligación ejercer el derecho a voto, para lo cual deberán estar “debidamente inscritos en los libros de Registro de Electores proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral a las Embajadas y Consulados del Ecuador”.

Se considerarán legalmente registrados los ecuatorianos que, dentro de los plazos establecidos, se encuentren debidamente inscritos en los libros de Registro de Electores que cierran la inscripción de ecuatorianos domiciliados en el exterior, seis meses antes del día del proceso electoral.

El voto se podrá ejercer en las sedes diplomáticas, en las establecidas Juntas Receptoras de Voto, las que estarán integradas por cuatro “ciudadanos ecuatorianos registrados en el Padrón Electoral del correspondiente Consulado”. Los ciudadanos ecuatorianos domiciliados en países extranjeros deberán concurrir personalmente a la Oficina Consular de su circunscripción territorial e inscribirse.

4. República Dominicana

La Constitución vigente consagra en su artículo 81 que los ciudadanos dominicanos residentes en el exterior **podrán elegir siete diputados** que los representen en su Asamblea Nacional o Congreso. Esta reforma del año 2010, posibilita la escogencia de estos diputados por primera vez para la elección parlamentaria de 2012. Le corresponde a la Junta Central Electoral, definir la jurisdicción en cada lugar del mundo donde existan importantes núcleos de dominicanos para implementar su votación.

IV. Constitucionalidad

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

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

Con esta reforma, como quedó dicho, se materializan los principios constitucionales de democracia participativa, pluralismo e igualdad, ya que su efectividad se da en la medida en que las diversas fuerzas que integran la sociedad, incluyendo los grupos sociales minoritarios, participen en la adopción de las decisiones que les interesan.

V. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones de carácter demográfico, político, económico y social, así como de orden constitucional comparado, solicitamos a los honorables Representantes de la Plenaria de la Cámara de Repre-

sentantes aprobar en segundo debate en Segunda Vuelta el presente Proyecto de Acto Legislativo número 116 Cámara de 2012-012 de 2012 Senado, reformatorio de la Constitución, como una manera de garantizar derechos a nuestros compatriotas residentes en el exterior.

De los honorables Congresistas,

Jaime Buenahora Febres,

Ponente.

**TEXTO DEL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NÚMERO 116 DE 2012
CÁMARA**

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

Artículo 176. *La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.*

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

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

Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cinco (5) representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y dos (2) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

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

Parágrafo 2°. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondían a 20 de julio de 2002.

Parágrafo transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 16 de diciembre de 2013; de lo contrario, lo hará el Gobierno nacional dentro de los treinta (30) días siguientes a esa fecha. En dicha reglamentación se incluirán, entre otros temas, la inscripción de candidatos, y la inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, los mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y Embajadas, y la financiación estatal para visitas al exterior por parte de los representantes elegidos.

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

De los honorables Congresistas,

Jaime Buenahora Febres,

Ponente.

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN
PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA
DE REPRESENTANTES, EN PRIMER
DEBATE, SEGUNDA VUELTA, DEL PRO-
YECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚ-
MERO 116 DE 2012 CÁMARA, 12 DE 2012
SENADO**

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

Artículo 176. *La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.*

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

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

Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cinco (5) representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y dos (2) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

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

Parágrafo 2º. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondían a 20 de julio de 2002.

Parágrafo transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 16 de diciembre de 2013; de lo contrario, lo hará el Gobierno nacional dentro de los treinta (30) días siguientes a esa fecha. En dicha reglamentación se incluirán, entre otros temas, la inscripción de candidatos, y la inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, los mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y Embajadas, y la financiación estatal para visitas al exterior por parte de los representantes elegidos.

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

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de acto legislativo, el día 2 de abril de 2013, según consta en el Acta número 36 de esa misma fecha. Así mismo fue anunciado para discusión y votación del día 20 de marzo de 2013, según consta en el Acta número 35 de esa fecha.

Amparo Yaneth Calderón Perdomo,
Subsecretaria Comisión
Primera Constitucional.

CONTENIDO

Gaceta número 177 - Viernes, 5 de abril de 2013
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 261 de 2013 Cámara, por medio de la cual se expiden normas para reintegrar a personas mayores de 50 años al mercado laboral y se crea el empleo de emergencia.....	1
Proyecto de ley número 262 de 2013 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de La Sierra, del departamento del Cauca, con motivo de la celebración de los 100 años de fundación.....	6

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate, texto propuesto al Proyecto de ley número 192 de 2012 Cámara, por la cual se crea la Estampilla Universidad Nacional de Colombia y Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia.....	8
Informe de ponencia para segundo debate, texto del Proyecto y texto aprobado en la Comisión Primera en segunda vuelta del Proyecto de Acto legislativo número 116 de 2012 Cámara, 12 de 2012 Senado, por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior	15

