



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° 265

Bogotá, D. C., miércoles, 8 de mayo de 2013

EDICIÓN DE 16 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 251 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se declara una Política de Campesinidad agrorrrural en Colombia y se reconoce la actividad del campesino.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* El presente proyecto busca garantizar el acceso a los beneficios sociales, educativos, y de capacitación para la productividad de los campesinos colombianos, buscando la sostenibilidad del campo mediante el bienestar de sus pobladores.

Artículo 2°. *Definición de campesino.* Un campesino es un hombre o una mujer, que tiene una relación directa y especial con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos y otros productos agrícolas. Los campesinos trabajan la tierra por sí mismos y dependen sobre todo de la mano de obra familiar y otras formas artesanales de organización del trabajo.

Artículo 3°. *Censo, diagnóstico y certificación.* El Gobierno Nacional contará con un Censo, Diagnóstico y Certificación de los campesinos colombianos, zonas agropecuarias entre otras. Se creará el certificado campesino como medio de acreditación. Estas medidas permitirán el establecimiento de una línea base que determine las condiciones sociales, educativas, productivas y de bienestar general, y dará garantía de acceso a los beneficios que brinda la presente ley.

El Censo se deberá actualizar en un periodo máximo de 5 años y los respectivos informes, deberán ser presentados al Congreso de la República en su respectiva comisión agraria.

Parágrafo 1°. Las condiciones de Certificación serán reglamentadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, máximo 6 meses después de promulgada la presente ley.

Artículo 4°. *Especiales derechos de los campesinos.* Los campesinos tienen los mismos derechos que

todos los hombres y mujeres reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, el Estado garantizará especialmente:

1. El derecho a no sufrir discriminaciones en función de su situación económica, social y cultural.

2. Los campesinos tienen derecho a participar en el diseño de políticas, toma de decisiones, ejecución y seguimiento de cualquier proyecto, programa o política que afecte sus tierras y territorios.

3. Los campesinos tienen derecho a la soberanía alimentaria, que comprende el derecho a la alimentación saludable y culturalmente adecuada producida con métodos ecológicamente racionales y sostenibles, y el derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo.

4. Los campesinos tienen derecho a vivir con dignidad, que incluye el derecho de unos ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y las de sus familias.

5. Los campesinos tienen derecho a una alimentación adecuada, sana y nutritiva, y alimentos a precios asequibles, y para mantener sus culturas alimentarias tradicionales.

6. Los campesinos tienen derecho al agua potable, el saneamiento, medios de transporte, y al acceso a servicios públicos domiciliarios de calidad.

7. Los campesinos tienen derecho a vivir una vida sana, y no se verán afectadas por la contaminación de agroquímicos, como plaguicidas y fertilizantes químicos.

8. Las campesinas tienen derecho a ser protegidas de la violencia doméstica, física, sexual, verbal y psicológica.

9. Los campesinos tienen derecho a determinar las variedades de las semillas que quieren plantar, y el derecho a rechazar las variedades de plantas que se consideren peligrosas económica, ecológica y culturalmente.

10. Los campesinos tienen derecho a obtener asistencia técnica, herramientas de producción y otras tecnologías apropiadas para aumentar su productividad, de manera que respeten sus valores sociales, culturales y éticos.

11. Los campesinos tienen derecho a obtener información adecuada con su actividad, incluyendo economía, mercado, políticas, precios y la tecnología.

12. Los campesinos tienen derecho al reconocimiento y protección de la cultura y los valores de la agricultura local.

13. Los campesinos tienen derecho a rechazar todas las formas de explotación en su tierra que pueda causar daños ambientales.

Artículo 5°. *Actualización UAF.* Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 39 de la Ley 160/94:

Parágrafo. Las Unidades Agrícolas Familiares se actualizarán máximo cada 5 años, de acuerdo a las condiciones de los pobladores y necesidades de los campesinos; conforme a la información suministrada por el artículo 2° de la presente ley.

CAPÍTULO II

Acciones afirmativas en el sector educativo y de investigación

Artículo 6°. *Educación en campesinidad.* Las instituciones educativas públicas y privadas, ubicadas en zonas mayoritariamente campesinas incluirán dentro de su currículum la formación en la cultura campesina y la importancia del sector agropecuario para la nación.

Las instituciones educativas de educación básica y media, tanto del sector público como del sector privado, deberán adecuar sus currículos, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, para contemplar cátedras, cursos o los contenidos transversales descritos en el presente artículo.

Artículo 7°. *Capacitación campesina.* El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), diseñará programas de capacitación, técnicos y tecnológicos especiales agrorurales, que incluyan biodegradación, separación y manejo de productos agrícolas, en concordancia con los planes de competitividad de cada territorio.

Artículo 8°. *Línea especial de crédito para estudios superiores de campesinos.* El Icetex contará con una línea especial de crédito condonable hasta en 100% para campesinos censados que accedan a educación superior en Ciencias Agropecuarias.

El Gobierno reglamentará las condiciones y características que debe cumplir la institución educativa, los requisitos que debe acreditar el aspirante, las causales de pérdida del crédito, y las formas de retorno del valor de lo prestado.

Artículo 9°. *Financiación de investigaciones sobre campesinidad.* Colciencias, y de las demás entidades encargadas de la promoción y desarrollo de la investigación científica y de la investigación formativa en Colombia, crearán un rubro específico para la financiación de investigaciones sobre campesinidad en Colombia, especialmente tendientes al fortalecimiento de los actores dentro del sector agrícola de la economía colombiana.

Los estudios podrán hacerse desde las distintas áreas del conocimiento y deberán estar avalados por institutos de investigación, grupos de investigación acreditados ante Colciencias o por universidades oficialmente reconocidas.

Artículo 10. *Servicio Social Agrario.* Créase el Servicio Social Agrario, como una opción para jóvenes campesinos; que deseen permanecer en sus territorios y contribuir a la sostenibilidad del campo. Este servicio sustituirá el servicio militar obligatorio conforme a la regulación que expida el Gobierno Nacional en esta materia.

CAPÍTULO IV

Acciones afirmativas en el ámbito laboral, empresarial y de desarrollo social y económico

Artículo 11. *Igualdad de remuneración.* El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, el Ministerio del Trabajo, garantizarán que los campesinos tengan una remuneración mínima igual o superior al Salario mínimo legal vigente, para lo cual dispondrán de indicadores anuales de seguimiento y monitoreo de los sectores rurales colombianos.

Artículo 12. *Caja de Compensación Familiar Campesina.* El Gobierno Nacional propiciará la creación de una Caja de Compensación Familiar Campesina, para propiciar el acceso de los campesinos a la misma. Esta tendrá como objeto social el recaudo de los aportes del 4%, el pago del subsidio familiar a los afiliados beneficiarios y la prestación de actividades de servicios sociales, conforme a las disposiciones legales vigentes que rigen el Sistema del Subsidio Familiar.

La Caja de Compensación Familiar Campesina ofrecerá a sus afiliados y terceros beneficiarios, diferentes programas de servicios sociales de acuerdo con sus necesidades y las zonas geográficas en las que están ubicados, tendientes al fortalecimiento de la educación, capacitación, cultura, recreación y vivienda para contribuir con su bienestar.

Artículo 13. *Política de ayuda y subsidios.* El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, presentará lineamientos para el establecimiento de una política de ayudas y subsidios agrarios sectorizados, que podrá incluir la compra de cosechas a pequeños productores. Esta será desarrollada por los entes territoriales, mediante previa aprobación de sus concejos y/o asambleas, sujetándose a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y de competitividad.

Artículo 14. *Acceso a recursos agrícolas.* El Gobierno Nacional desarrollará una política de regulación de precios en insumos y recursos de producción agrícola para aquellos que estén certificados como lo señala la presente ley. Adicionalmente podrá desarrollar alianzas o convenios públicos-privados, para el mejoramiento de la competitividad del campo.

Artículo 15. *Logística agraria.* El Gobierno Nacional establecerá el plan de Logística Agraria en concordancia con los planes de competitividad; desarrollando centros de acopio, canales de transporte y mercados campesinos, que garanticen condiciones de comercialización para los pequeños y medianos campesinos.

Parágrafo. El Gobierno podrá otorgar subsidios o créditos blandos para la comercialización que permita resolver aspectos logísticos de transporte, empaque y manipulación.

Artículo 16. *Investigación, desarrollo y tecnología.* Corpoica auspiciará por parte de los entes administrativos nacionales, municipales, distritales y de-

partamentales los vínculos con las universidades para la consolidación de la transferencia tecnológica para los pequeños y medianos campesinos.

Parágrafo 1°. Incentivar la conectividad campo ciudad mediante TIC. Lograr que en el año 2015 la totalidad del territorio rural de Colombia cuente con el servicio de las TIC.

Parágrafo 2°. Estimular y apoyar con incentivos tributarios, subsidios, créditos blandos, mejoramiento de vivienda, semilleros y semillas, fomento de la producción agroecológica, entre otros a las familias que se comprometan con la protección y conservación de los recursos naturales e hídricos.

Artículo 17. *Asesoría en comercio exterior.* El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo creará las Agencias de Competitividad Agrícola en las principales zonas de concentración campesina, para asesorar a los mismos en un plan de negocio y formulación de plan estratégico, incluyendo posibles productos a producir según demanda, rutas de comercio, posibles negocios en comercio exterior entre otros.

Estas agencias servirán para impulsar la producción, comercialización y consumo de los productos del campo, los cuales presentarán planes agrícolas a corto, medio y largo plazo, así como informes de seguimiento y alertas tempranas.

CAPÍTULO X

Disposiciones finales

Artículo 18. *Seguimiento.* El Departamento Nacional de Planeación generará un sistema de seguimiento de avances de cumplimiento de la presente ley y de la Ley 731 de 2002 “por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”.

Artículo 19. *Apoyo a organizaciones no gubernamentales.* El Gobierno promoverá y fortalecerá las organizaciones no gubernamentales, que trabajen por los y las campesinas.

Artículo 20. *Servicios públicos.* Las entidades territoriales junto con el Gobierno Nacional, garantizarán el acceso a los servicios públicos domiciliarios en las zonas rurales, teniendo en cuenta la Ley 142/94 y las condiciones de prestación que establece la ley.

Parágrafo. El Censo que establece el artículo 2° de la presente ley, dará cuenta de la situación en la cual se encuentran los campesinos frente a los servicios públicos.

Artículo 21. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Bogotá, D. C., mayo de 2013

CARLOS A. BAENA
ALEXANDRA MORENO
GLOBA STELLA DIRZ OZUNA
DOMINICK HIRA

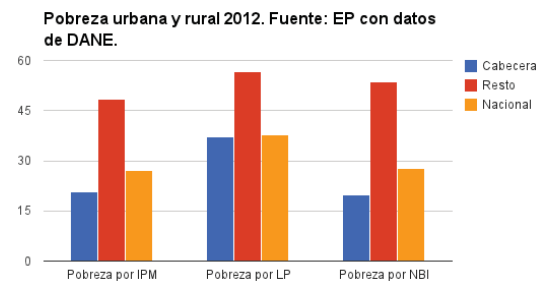
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS CONTEXTO Y CONVENIENCIA

La Constitución Política Colombiana de 1991 excluyó e invisibilizó al campesinado colombiano,

“olvidó” a uno de los actores principales del país y eje central de la sociedad rural. El campesinado colombiano es un actor importante en el sustento de la soberanía alimentaria, la preservación de los recursos naturales. En la actual ruralidad, los campesinos y campesinas son uno de los sectores vulnerables más abandonados y discriminados¹ de Colombia.

El estudio de la economía campesina siempre se ha visto relegado a un segundo plano² sin ver la importancia que este presenta en el desarrollo económico de nuestro país; se ha podido establecer la situación y el pensamiento del campesinado en Colombia durante la última década, donde se pudo analizar que existe la creencia general que a mayor desarrollo, menor importancia del sector agropecuario y menor población rural. Sin embargo, a diferencia del nuestro, otros países desarrollados tienen un sector agrario fuerte, que les asegura la provisión de alimentos y genera efectos multiplicadores importantes en otros sectores.

En el año 2007, un estudio de Planeación reveló que el 62% de la población rural del país es pobre, mientras que el 25.5% está en condición de indigencia. De cada 100 personas que vive en el campo, 62 son pobres y 25 se defienden o sobreviven en el escenario de la indigencia. Las cifras diariamente van en aumento, alcanzando aproximadamente 4 millones de desplazados, en su gran mayoría de origen y vocación campesina, los cuales no cuentan con garantías reales en materias de protección social y educación. La situación de los campesinos colombianos no es mejor:



Los campesinos necesitan que el Estado incentive la pertenencia por sus parcelas, por sus raíces, por su arraigo hacia el campo; así estos no tienen que salir de su tierra a aventurar en el área urbana. La situación precaria se refleja incluso en el déficit de vivienda campesina que alcanza a 68,25%, gráficamente lo podemos mostrar así (Elaboración propia fuente DANE):



En Colombia, hay una disminución de la población rural propiamente dicha, y a pesar del movimiento de la población hacia zonas urbanas, la población depende fundamentalmente del sector agropecuario, a tal punto que el 72% de la población vive en municipios con menos de 50.000 habitantes, que en la actualidad son cerca de 900 municipios, en los cuales aproximadamente el 55% de los habitantes reside en zonas rurales.

¹ Final study of the Human Rights Council Advisory Committee on the advancement of the rights of peasants and other people working in rural areas. United Nation. General Assembly. February 2012. Pág. 9.

² *Ibidem.* Pág. 3.

Se debe iniciar un proceso de productividad agropecuaria, con la restitución de tierras a sus legítimos dueños, y el encausamiento de los procesos de desarrollo rural con los verdaderos actores del sector; no podemos empezar a construir este futuro sobre bases falsas e inciertas. Al campesino y a sus labores, hay que darles consistencia y perdurabilidad jurídica, para que en adelante sepan a qué atenerse con su desempeño, señalándoles con precisión cuáles son sus deberes, derechos y obligaciones. Estas decisiones no deben ser políticas de Gobierno, deben ser políticas de Estado. Ser campesino en Colombia es sumamente fácil, basta con decirlo.

Por esto valdría la pena proponerse un programa de desarrollo del sector rural y agrícola que implique no sólo la unión de esfuerzos del Estado y de todos los sectores, sino también un cambio de mentalidad con relación a la propiedad y explotación de la tierra. Dentro de los principales cuellos de botella del sector está el volumen de producción y los esfuerzos individuales que no permiten la inversión de recursos significativos ni una intervención agresiva en el mercado; se expone además la necesidad de desarrollar aldeas agrícolas vinculadas a grandes extensiones y con objetivos específicos de producción, transformación y para obtener un mayor valor agregado a los productos agrícolas, buscando no sólo el manejo empresarial del sector a todos los niveles, sino también los mercados internacionales. Aunque los resultados sólo se podrían ver en el largo plazo, es necesario que el país modifique su enfoque y sus instrumentos de política utilizados por varios lustros que, hasta el momento, no han podido crear un sector rural y agrícola fuerte y que sólo han llevado a la crisis estructural económica y social que se vive.

El objetivo es convertir al productor agrario, pequeño y mediano, en empresarios agrícolas a través de su participación activa en toda la cadena productiva, generar mayor valor agregado y obtener mayores retornos a su actividad. Además, proporcionar el acceso equitativo de los productores a los recursos de producción, y a los instrumentos de política para impulsar la producción y mejorar la calidad de vida de la población rural.

Lo que se debería buscar es que la política de desarrollo rural esté integrada al agropecuario, a través de aldeas agrícolas, donde la población rural tenga acceso a vivienda con servicios públicos y a tierras para su explotación, teniendo como objetivo la producción y transformación de un producto predeterminado por la necesidad del mercado y el potencial del suelo y con el manejo empresarial de dicha producción. Se busca que el productor se convierta en un pequeño empresario que, individualmente o a través de la asociación empresarial, produzca no sólo la cosecha, sino también productos agroindustriales y, por consiguiente, obtenga un mejor retorno a su actividad y a su calidad de vida. Es mirar al sector desde la demanda en contraposición a la oferta.

La política agraria, en su principio básico, debe conocer las características y composición de la demanda. El crecimiento de las ciudades crea cambios en las costumbres alimenticias de la población, segmenta el mercado y, por consiguiente, crea la necesidad de nuevas técnicas de producción, de transformación y de comercialización de los productos agropecuarios.

El productor agropecuario debe tener acceso a estas tendencias con el fin de que su producción se adapte a estos cambios.

En general, se debe capacitar al productor pequeño y mediano, en forma individual y comunitaria, con el fin de crear empresarios a escala y, a través de asociación o individualmente, dinamizar la producción. Para esto, es necesario fomentar la transferencia de tecnología a nivel municipal y regional tanto en producción agropecuaria, como en el manejo de productos de cosecha, en la transformación primaria y en aspectos económicos y administrativos. Programas y proyectos que permitan el acceso a la información tecnológica y de lineamientos de política y otros programas del Estado, son fundamentales para la igualdad de oportunidades de la población rural.

Sólo a través de la capacitación en producción, en el manejo de poscosecha, en la transformación primaria, en aspectos económicos y administrativos, y del acceso a la información de mercado y de los instrumentos de política agropecuaria, la población rural podrá elevar su productividad y, por consiguiente, lograr competitividad de sus productos.

El quehacer del campesino en Colombia, es un oficio digno de reconocimiento debido a su trayectoria y el esfuerzo que el desarrollo de esa actividad implica. Según el profesor Richard Barker de la Universidad de Cambridge en el Reino Unido, una Profesión "Es el resultado de una categoría particular de las personas a las que pedimos consejo o contratamos servicios, porque ellos tienen el conocimiento y las habilidades que nosotros no poseemos". Al interior de la sociedad una profesión es una actividad especializada del trabajo dentro de la sociedad; quien ejerce dicha actividad se le denomina profesional.

El objetivo del presente proyecto es crear una Ley de Campesinidad, en la cual se reúnan las principales necesidades de los campesinos y se establezcan lineamientos específicos para tales problemáticas, dentro de las cuales se destaca la insuficiencia en temas como salud, pensión, educación, entre otros.

Las poblaciones campesinas deben gozar en plenitud de sus derechos, dado que eso genera como consecuencia automática el mejor desempeño en la labor agrícola; sin desconocer que un trabajador campesino en condiciones óptimas de trabajo va a aumentar sus ingresos, porque tiene factores de motivación que aumentan su desempeño, estimulando por ende la tecnificación en la labor que desarrollan.

Los productores agrícolas pequeños y medianos, deben ser un elemento con participación activa, pero es el Estado quien debe garantizar las condiciones en materia de Seguridad Social, Economía, para activar dichos actores y así incentivar el trabajo del Campesino, evitando el desplazamiento a la zona rural y generando condiciones de estabilidad, que permitan que aquellos que han abandonado las labores agrícolas retornen al campo.

En Colombia es necesario establecer políticas perdurables, que proporcionen estabilidad jurídica, que protejan a los pequeños y medianos campesinos; con las cuales ellos se sientan identificados y protegidos por el Estado, generando sentido de pertenencia por su condición campesina.

La comunidad internacional tiene su mirada puesta en el campo, el Comité Asesor presentó a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas informe donde consta “a pesar del marco existente de derechos humanos, campesinos y otras personas viviendo en zonas rurales son víctimas de violaciones múltiples de derechos humanos que tienen por efecto la extrema vulnerabilidad frente al hambre y la pobreza”. (Párrafo 63 - Documento A/HRC/19/753, traducción tomada de FIAN Internacional).

Sobre la necesidad de marcos normativos específicos de protección afirma “a pesar del marco existente de derechos humanos, campesinos y otras personas viviendo en zonas rurales son víctimas de violaciones múltiples de derechos humanos que tienen por efecto la extrema vulnerabilidad frente al hambre y la pobreza. Para superar esta situación y avanzar sus derechos, es necesario (a) mejorar la aplicación de las normas internacionales existentes, (b) colmar las lagunas normativas en el derecho internacional de derechos humanos, y (c) elaborar un nuevo instrumento legal sobre los derechos de las personas trabajando en zonas rurales.” (A/HRC/19/75, párr. 63).

El informe concluye con la recomendación que “el Consejo de Derechos Humanos cree un nuevo procedimiento especial para mejorar la promoción y la protección de los derechos de los/as campesinos/as y otras personas que viven en zonas rurales”, y que “desarrolle y adopte un nuevo instrumento internacional de derechos humanos sobre los derechos de los/as campesinos/as y otras personas que viven en zonas rurales”. (Párr. 74). Esta recomendación fue adoptada en la 21 periodo de sesiones determinando: “Decide establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de negociar, finalizar y presentar al Consejo de Derechos Humanos un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en el área rural, sobre la base del proyecto presentado por el Comité Asesor y sin prejuzgar las posibles opiniones y propuestas pertinentes del pasado, el presente o el futuro”. (A/HRC/RES/21/19).

Las disposiciones generales de la presente ley se fundamentan en las conclusiones y proyección de resolución propuesta en el informe del “Council Advisory Committee on the advancement of the rights of peasants and other people working in rural areas”, por lo cual se copian algunas de sus determinaciones por ser altamente pertinentes para el caso Colombiano.

OTRAS LEYES EN LA MATERIA

• LEY 160 DE 1994. *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.*

• LEY 811 DE 2003. *Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones.*

• LEY 731 de 2002. *Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.*

De los honorables Congresistas,

CARLOS A. BAENA
ALEXANDRA LICENDO
GLORIA STELLA DÍAZ ORTÍZ

SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 7 del mes de mayo del año 2013 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 251 de 2013 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Carlos Alberto Baena L., Manuel A. Virgüez Piraquive, Alexandra Moreno Piraquive;* honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz.*

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 8 de mayo de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 251 de 2013 Senado**, por medio de la cual se declara una Política de Campesinidad agrorrrural en Colombia y se reconoce la actividad del campesino, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Carlos Alberto Baena López, Manuel A. Virgüez Piraquive, Alexandra Moreno Piraquive;* honorable Representante *Gloria Stella Díaz Ortiz.* La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 8 de mayo de 2013

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

Cumplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Roy Barreras Montealegre.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA EN SENADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 12 DE 2012 SENADO, 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.

Bogotá, D. C., 7 de mayo de 2013

Doctora

KARIME MOTTA Y MORAD

Presidente

Comisión Primera Senado de la República

Ciudad

Asunto: Ponencia para primer debate en segunda vuelta en Senado del **Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2012 Senado, 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.

Respetada señora Presidente:

De conformidad con la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, presentamos informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta en Senado del **Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2012 Senado, 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.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes, objeto y contenido del proyecto

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.

En dicha Asamblea Constituyente, tanto los Indígenas como las Negritudes tuvieron representación e hicieron parte de la coalición dominante, liderada por el Movimiento M-19, cuyo Director, Antonio Navarro, hizo parte de la presidencia tripartita. Los colombianos residentes en el exterior no tuvieron igual suerte en materia de representación en la Asamblea, y su mayor conquista fue entonces la figura de la doble nacionalidad, algo que hace rato otros Estados habían establecido. Hoy, es indudable el significado de los colombianos residentes 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 al año. (DANE).

Sobre la composición del Congreso de la República y la representatividad como objetivo básico para

consolidar un modelo democrático, encontramos lo siguiente en la *Gaceta Constitucional* (Constituyente, abril de 1991).

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, (Abedul).

El presente proyecto de acto legislativo 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 en cuanto al número de hasta cinco (5) curules para las circunscripciones especiales.

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 (1) 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, que reglamentó las circunscripciones especiales, dispuso en su artículo 4° lo relativo a la curul de las minorías políticas, señalando tres condiciones: que el partido o movimiento que aspire a dicha curul no haya obtenido ninguna otra curul en el Congreso; que haya inscrito listas para la Cámara de Representantes al menos en el 30% de las circunscripciones territoriales; y que su votación en un mismo departamento no represente más del 70% del total de votos obtenidos en el país.

En las tres elecciones al Congreso que se han dado desde entonces (2002, 2006 y 2010) esta curul no ha podido ser ocupada en permanencia, ya que las condiciones exigidas por la ley no se cumplen fácilmente por los partidos o movimientos que se han considerado minoría política (ni en el 2002, ni tampoco en el 2010) (Semana.com, 2010). Más adelante volveremos sobre el concepto de Minoría Política, en particular, en la realidad colombiana.

Esta iniciativa pretende trasladar esa curul de las minorías políticas a los colombianos residentes en el exterior. El concepto de minoría política no puede restringirse a una sola curul, sobre todo, ante la necesidad de su ampliación en cinco (5), diez (10) o quince (15) curules frente a un eventual proceso de paz exitoso.

Entre otras cosas, los colombianos residentes en el exterior constituyen una inmensa minoría política, y en la actualidad padecen de una gravísima subrepresentación, toda vez que son más de 4.5 millones, equivalentes al 9% de la población colombiana total.

Esa alta emigración ha hecho de Colombia una sociedad transnacional, es decir, una sociedad cuyas estructuras ideológicas, económicas, políticas y socio-culturales trascienden los límites de su frontera territorial. Si a lo anterior se agrega el valor económico que tienen las remesas enviadas por esos compatriotas, fácilmente se concluye que es necesario mejorar su representación política.

Este proyecto, por otra parte, contribuye a la materialización de los valores y principios constitucionales de la democracia participativa, el pluralismo y la igualdad. Solo podrá hablarse de una verdadera democracia, representativa y participativa, 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 el fortalecimiento de la democracia.

La propuesta de este proyecto, 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.</p> <p>Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.</p> <p>Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.</p> <p>La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.</p> <p>Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes.</p> <p>Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.</p> <p>Parágrafo 1°. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.</p> <p>Parágrafo 2°. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondieron a 20 de julio de 2002.</p>	<p>Artículo 1°. El artículo 176 de la Constitución quedará así:</p> <p>Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.</p> <p>Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.</p> <p>Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.</p> <p><u>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.</u> En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.</p> <p>Parágrafo 1°. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.</p> <p>Parágrafo 2°. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondían a 20 de julio de 2002.</p>

Texto constitucional	Texto propuesto en proyecto
<p>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 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>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 los desplazamientos al exterior por parte de los Representantes elegidos.</p> <p>Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.</p>

II. Evolución normativa de la Circunscripción Internacional

El presente proyecto de acto legislativo tiene por objeto ampliar la representación que en la Cámara de Representantes tiene la Circunscripción Internacional, pasando de una (1) a dos (2) curules, sin elevar el número total de miembros de la Corporación. Se trata de trasladar la curul correspondiente a las minorías políticas, que no se aplica, a la Circunscripción Internacional.

Como se dijo, la Constitución previó 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. Así mismo, la Constitución contempló una circunscripción especial extraterritorial, relacionada con los colombianos residentes en el exterior, adscrita a la Cámara de Representantes.

En el año 2000, el Congreso de la República aprobó el **Proyecto de Ley Estatutaria número 25 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 2° 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 inadmi-

sible 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, como quiera que obtuvo más votos en los departamentos de la Costa Atlántica que entre los colombianos radicados en el exterior. Por supuesto, ese fallo de la Corte Constitucional desvirtuó el espíritu del Constituyente y limitó la participación democrática de los colombianos residentes en el exterior.

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

III. 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 esta adecuación 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 las principales son la inseguridad que caracterizó varios quinquenios, y la falta de oportunidades laborales y profesionales. 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 afectivos, económicos, familiares, y culturales con la patria.

Los estudios sobre el número de connacionales que habitan en el extranjero no coinciden. Algunos hablan de 4.8 millones de compatriotas y hasta más, al paso que otros concluyen que hay alrededor de 4.2 millones. Se cree que el 37,7% se encuentra en Norteamérica; el 26% en Centro y Suramérica; y, aproximadamente el 23% estaría disperso por el resto del mundo (DANE).

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

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 uno 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 (Ministerio de Relaciones Exteriores-OIM). Una representatividad que guarde concordancia con las cifras de población legítima corporaciones públicas, como el Congreso de la República; de lo contrario, se vulnera el principio de igualdad.

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. Actualmente, la población colombiana residente en el extranjero se ha convertido en un actor transnacional muy importante para el país no sólo por su cantidad, sino también por su creciente contribución a las sociedades, tanto colombiana como a la receptora de la migración.

En la actualidad, los cuatro millones y medio de colombianos están representados por un solo Congresista, miembro de la Cámara de Representantes. Aunque defendemos 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 (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.

Por su parte, la Organización Internacional para la Migraciones (OIM), señala que las remesas representan el 22,2 % de las exportaciones de bienes y que el promedio de remesa familiar proveniente de los Estados Unidos alcanza un monto de US\$400 dólares. Adicionalmente, estima que el 54% de los que reciben remesas en Colombia tienen algún familiar en Estados Unidos; el 22% por ciento 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 cubrir gastos cotidianos como 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, son fruto de su esfuerzo, de trabajar en promedio muchas más horas semanales que el nacional del país receptor, y de la solidaridad familiar y social, valor importantísimo de cualquier sociedad.

d) Cifras electorales

Durante la primera elección del representante de los colombianos en el exterior realizada en el año 2002, quedó seriamente cuestionada la eficacia de dicha representatividad, en parte, por la aplicación 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 (Corte Constitucional, 2001). 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 Jairo Martínez, 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 especial 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, durante 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 (Registraduría Nacional del Estado Civil).

En las pasadas elecciones, las parlamentarias de 2010, hubo gran abstención. El comportamiento electoral de los colombianos en el 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 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 más amplio, así como también, la posibilidad de votar por correo. Por supuesto, hay otras razones, como la ausencia de cultura política o el desconocimiento de las posibilidades de decisión y representación.

Justamente, en el propósito de incrementar la participación de los colombianos residentes en el exterior, la última Reforma Política aprobada por el Congreso (Ley 1475 de 2011, artículos 50 y 51) dispuso que en cualquier momento que un ciudadano se acerque a un consulado a solicitar un servicio, podrá inscribirse o registrarse para votar; así mismo, se estableció que las elecciones durarán una semana, comenzando el lunes anterior a la fecha electoral en el territorio colombiano.

IV. Análisis comparativo sobre la representación de residentes en el exterior

En el Derecho Constitucional Comparado, encontramos diversos ejemplos de representación de con-

nacionales residentes en el exterior. Para el presente análisis tomamos dos naciones europeas como Italia y Francia, y dos naciones latinoamericanas, Ecuador y República Dominicana, para comprender la fuerza de los ciudadanos que residen en el exterior y las medidas que los cobijan. En los cuatro casos escogidos, se observa una mayor representación que la contemplada constitucionalmente en Colombia para los connacionales residentes en el exterior. En los casos de Ecuador y República Dominicana, el valor que se da a las remesas se ve reflejado en la representación política otorgado a quienes las envían.

a) Italia

En Italia a partir de 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 por medio de correo. El requisito para el ejercicio del voto, es la inscripción en el Registro de Italianos en el exterior. Adicionalmente, se pueden elegir hasta seis senadores y doce diputados miembros de la Cámara baja italiana, en representación de este sector.

Los ciudadanos inscritos reciben sus papeletas electorales en su domicilio con dieciocho días de antelación a la fecha fijada para las elecciones; posteriormente, deben sufragar, sellar y ensostrar las papeletas, y enviarlas a las oficinas consulares competentes, 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).

b) Francia

Los franceses residentes en el exterior pueden sufragar en las elecciones para la Asamblea francesa en el exterior, para Presidente de la República y pueden votar en los referéndums. La Asamblea francesa en el exterior es un órgano específico para la representación de los 2.100.000 expatriados franceses en el mundo. Adicionalmente, este sector vota para escoger a doce Senadores, quienes hacen las veces de sus representantes en el Senado francés.

Para ello, deberán estar inscritos en los registros consulares en el exterior y 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 votar a través de un apoderado, autorizándolo a votar en su lugar por medio de poder.

c) Ecuador

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

Conforme a las leyes vigentes, 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 (Asamblea Nacional de Ecuador, 2009).

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 y en las Juntas Receptoras de Voto, las que estarán integradas por cuatro *ciudadanos ecuatorianos registrados en el Padrón Electoral del correspondiente Consulado* (Asamblea Nacional de Ecuador, 2009). Los ciudadanos ecuatorianos domiciliados en países extranjeros deberán concurrir personalmente a la Oficina Consular de su circunscripción territorial e inscribirse, lo cual se entiende como requisito previo para poder ejercer el derecho al sufragio.

d) República Dominicana

La Constitución vigente en República Dominicana, consagra en su artículo 81 que los ciudadanos 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 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.

V. Constitucionalidad

Este proyecto es un acto legislativo, cuya iniciativa corresponde al Congreso de la República, de manera que formalmente es conforme con la Constitución.

En relación con su contenido, el proyecto plantea una reforma constitucional puntual, mediante la modificación de la integración de la Cámara de Representantes. Esta reforma, busca materializar los principios constitucionales de democracia participativa, pluralismo e igualdad, entendiendo 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.

El presente proyecto de acto legislativo, cuenta con el aval del Gobierno Nacional que quedó manifestado en la carta soporte del Ministerio de Hacienda, firmada por el actual Ministro de dicha cartera, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría, que se adjunta.

VI. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones de carácter demográfico, político, económico y social, así como de orden constitucional comparado, solicitamos a los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate en **segunda vuelta** en Senado al **Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2012 Senado, 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, en el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

De los honorables Congresistas,

Juan Manuel Galdin
Ponente Coordinador

Hernán Andrade
Ponente

Hernán Hurtado
Ponente

Manuel Enriquez Robero
Ponente

Eduardo Landero
Ponente

Luis Carlos Avelleda
Ponente

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL 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. (Segunda Vuelta).

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 tracción 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 párrafo sexto del artículo 176 de la Constitución Política.

De los honorables Congresistas,

Jaime Buenahora Febres,

Ponente.

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., 23 de abril de 2013

En Sesión Plenaria del día 23 de abril de 2013, fue aprobado con las mayorías exigidas en la Constitución y la ley, en segundo debate el, texto definitivo sin modificaciones del **Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2012 Senado, 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. (Segunda vuelta). Esto con el fin de que el citado proyecto de acto legislativo siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 198 del 23 de abril de 2013, previo su anuncio el día 17 de abril de los corrientes, según Acta de Sesión Plenaria número 197.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 24 DE 2013 SENADO

*por el cual se reforma la Constitución Política
de Colombia en sus artículos 190 y 197.*

Honorables Senadores:

La Reforma Constitucional de 1991 fue un claro acuerdo de voluntades de las fuerzas y partidos políticos en Colombia, reacción a varios vicios y realidades de la democracia que inundaron la práctica del sistema y que hizo necesario acomodar la Carta Magna, así como proyectarla dentro de los avances de un mundo moderno.

La decisión de la voluntad colectiva se plasmó para el caso de la elección del Presidente de la República, en períodos de cuatro años. En el tema de las reformas constitucionales es el poder ejecutivo quien tiene la preeminencia y bajo su aval se presentan la mayor parte de iniciativas. En otras palabras no es el pueblo quien las presenta ni su representante indirecto según la Teoría Constitucional.

Así fue que nos encaminamos en un experimento que no ha salido nada bien y que ha alterado a los partidos y a la política, que ha producido unos efectos naturales en la detentación del poder y en últimas ha polarizado la lucha por este, con pésimas consecuencias en todos los aspectos para el país.

Marco Histórico de la reelección en Colombia

La reelección presidencial en Colombia se abolió por la prevención que existía contra el poder de las maquinarias. Colombia no ha sido un país reeleccionista. En el siglo veinte solo el Presidente Alfonso López Pumarejo fue reelegido, y no terminó su segundo

periodo. A los Presidentes Alfonso López Michelsen y Carlos Lleras se les fue frustrada su reelección.

En los primeros años de la República la Constitución Nacional contempló la posibilidad de permitir la reelección presidencial, en un momento en que Simón Bolívar era visto como el caudillo del que dependía el futuro de la patria. El 30 de agosto de 1821 se expidió la primera Constitución, que aceptaba la reelección presidencial inmediata, ocasión en la que el libertador Simón Bolívar fue postulado a ser elegido. La Carta Magna establecía que el Presidente podría ser reelecto una vez, sin embargo Bolívar fue nombrado dos años después como presidente vitalicio. Bolívar primero fue designado por el Congreso de Angostura como Presidente de la Gran Colombia en 1819. Posteriormente fue reelegido en 1826. En 1830 renunció a la presidencia.

En los siguientes períodos se promulgaron nuevas constituciones, pero la reelección inmediata no volvió a ser aprobada y los mandatarios que estuvieron en la presidencia en una segunda oportunidad lo hicieron a través de reelecciones en las que hubo una o más administraciones de por medio, es el caso de Tomás Cipriano de Mosquera, elegido por primera vez en 1845 como conservador y 16 años más tarde, en 1861 como liberal. En 1866 asumió el poder por tercera vez, y un año después tras su intento por cerrar el Congreso fue derrocado, encarcelado y sentenciado por el Senado a tres años de ostracismo.

El Presidente Rafael Núñez, estuvo en el poder cuatro veces, logró la reelección inmediata, en 1892. La primera vez fue elegido en 1880. En 1884 fue reelegido y al final de su período, en 1886, fue proclamada una nueva Constitución, la cual con modificaciones rigió hasta 1991, en ella se prolongó su mandato hasta 1892. Ese mismo año volvió a ser elegido de forma inmediata, Núñez se asiló en Cartagena y delegó el poder en sus vicepresidentes. Murió antes de terminar su mandato en 1894.

En el gobierno del General Rafael Reyes, es cerrado el Congreso y se convoca a una asamblea nacional constituyente con el propósito de que se formalice la voluntad del General de permanecer en el mandato por diez años. Sin embargo, tras las presiones de sus opositores, Reyes termina renunciando en 1910.

En el devenir del siglo XX, el Presidente Alfonso López Pumarejo asume dos veces el poder no en reelección inmediata, pues la constitución no lo permitía. De igual manera fue dos veces presidente, Alberto Lleras Camargo, la primera vez terminando el periodo de López Pumarejo, luego fue elegido como el primer mandatario del Frente Nacional.

En el 2004 el Acto Legislativo número 02 reformó la Constitución de 1991 y le dio paso al segundo período presidencial del Álvaro Uribe Vélez.

La reelección no ha sido lo más saludable para nuestra cultura política. En la reelección se distrae el ejercicio funcional del ejecutivo, que llega al poder y muchas veces su corte inicia un proceso de proyectar su estadía en la Casa de Nariño por ocho años. Concomitantemente se activa la oposición e inicia la discusión sobre un programa de gobierno que no se ha ejecutado y que no alcanza a ejecutarse dentro de los 4 primeros años.

Aspectos negativos de la reelección:

1. Debilitamiento del estado de derecho, por cuanto se permea la independencia y autonomía de las en-

tidades que componen las diferentes ramas del poder, de forma tal que se pone en función de los intereses del Presidente candidato todo el andamiaje estatal, lo que conlleva el rompimiento del equilibrio de los poderes públicos.

2. El Presidente llega con un plan de gobierno establecido en campaña que se plasma posteriormente en el plan de desarrollo, que tendrá que ser aprobado con actos legislativos o leyes posteriores. Este proceso conlleva alrededor de los dos primeros años de mandato, El tercer año es de implementación para la ejecución de lo anterior y el último año no es suficiente para dicha ejecución, volviéndose la gobernanza del mandato negativa para el poder ejecutivo.

3. Pérdida de las oportunidades de relevo generacional y alternancia en el poder, por no darse espacio, tanto a los nuevos grupos políticos, como a las nuevas generaciones que se estancan en la espera de espacios políticos y públicos.

4. Centralización de las ideas, por aglutinación de los grupos o partidos en pro de quien maneja el poder y los recursos, lo que a su vez conlleva a la estigmatización de los opositores.

5. Aprovechamiento del erario público, para favorecer los intereses propios y de quienes vienen apoyándolo, así como para perpetuarse en el poder, lo que puede llevar a una dictadura.

6. Distracción del verdadero deber del ejercicio presidencial, en cuanto a la realización del programa de gobierno, quedando relegada y pendiente la ejecución para el nuevo periodo presidencial.

Nosotros nos regimos por un Estado Social de Derecho y por leyes que ordenan la parte estructural y funcional de nuestro país. Tenemos vocación Democrática histórica. En un periodo de cuatro años a un presidente le queda muy difícil cumplir su nuevo plan desarrollo, sus objetivos de gobierno y hacer efectivas sus políticas públicas.

Los Planes Nacionales de Desarrollo, importantes herramientas de programación, porque establecen una guía orientadora para las acciones de los gobernantes y habitantes de un territorio durante el período que dure su mandato, son presentados ante el Congreso de la República para su estudio en el momento de toma de posesión del mandatario (7 de agosto) y aprobados por esta Corporación, en su mayoría, diez u once meses después, circunstancia que limita el tiempo de su aplicación, desarrollo y ejecución a menos de tres años. El Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social”, del Presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998), fue aprobado el 2 de junio de 1995 (Ley 188/95). El 29 de julio de 1999 fue aprobado el Plan de Desarrollo del gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002). “Cambio para Construir la Paz” (Ley 508/99). El Plan Nacional de Desarrollo del primer período de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), “Hacia un Estado Comunitario”, fue aprobado el 26 de junio de 2003 (Ley 812/03) y el Plan de Desarrollo de su segundo mandato “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” (Ley 1151/07) fue aprobado el 24 de julio de 2007. El Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), “Prosperidad para Todos”, fue aprobado el 16 de junio de 2011 (Ley 1450/11).

Aspectos favorables de ampliar el periodo presidencial a 5 años:

1. Se presenta un mayor plazo para a ejecución de los programas propuestos, sin que sea necesario desgastarse en unas elecciones, es decir, que evita que el presidente se distraiga en una campaña política y se paralicen los programas.

2. Si se mira a largo plazo, por ejemplo en un periodo de veinte años, el Estado se ahorra lo correspondiente a dos elecciones.

3. Permite el aprovechamiento de los recursos del Estado, sin que se utilicen para la compra de favores y aliados políticos.

4. Se mantiene el respeto al principio de los pesos y contrapesos del poder en el Estado.

5. Se respeta el sentido político de os diferentes grupos y partidos, evitando su conglomeración al lado del presidente candidato, en procura de su favorecimiento.

Traer a reflexión este asunto es de mucha importancia para el país y más en la cima de la tensión política e inestabilidad que se puede producir social y económicamente. Por ello sería más conveniente un periodo presidencial de 5 años, que mantener constitucionalmente la figura de la reelección.

Si este el proyecto de acto legislativo logra el consenso inmediato y la voluntad política de la Unidad Nacional, podría tener su primera vuelta al 20 de junio de 2013.

Proposición

Propongo a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 24 de 2013 Senado**, por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia en sus artículos 190 y 197, en el pliego de modificaciones que se adjunta.

Juan Manuel Corzo Román,

Ponente.

TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 24 DE 2013 SENADO

por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia en sus artículos 190 y 197.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 1° del artículo 190 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Artículo 190. El Presidente de la República será elegido para un período de cinco años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 197 de la Constitución Política de Colombia, que quedará así:

Artículo 197. No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio.

No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 17 ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos:

Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía, Gobernador de Departamento o Alcaldes.

Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de las elecciones presidenciales del año 2018.

Bogotá, D. C., mayo de 2013.

Juan Manuel Corzo Román,
Ponente.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se aprueba la “Enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas, aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera”, Bruselas, 30 de junio de 2007.

Bogotá, D. C., 22 de abril de 2013

Doctora

MYRIAM ALICIA PAREDES AGUIRRE

Presidenta

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Senado de la República

Señora Presidenta:

En cumplimiento de la honrosa designación que la mesa directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República me hiciera, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de la referencia, de origen gubernamental.

ANTECEDENTES

El día 7 de noviembre de 2012, el Gobierno Nacional, por conducto de la señora Ministra de Relaciones Exteriores María Ángela Holguín Cuéllar y el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público Mauricio Cárdenas Santamaría, radicaron en la Secretaría General del honorable Senado de la República, el **Proyecto de ley número 155 de 2012 Senado**, por medio de la cual se aprueba la “Enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas, aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera, Bruselas, 30 de junio de 2007”, de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y de los artículos 34 y 54 de la Ley 5ª de 1992, con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto.

La Secretaría General del honorable Senado de la República, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, asignó el conocimiento

de la presente iniciativa a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, la cual se encarga, entre otros asuntos de los temas de política internacional; tratados públicos; comercio exterior e integración económica, temas sobre los cuales versa el estudio del presente proyecto de ley.

INTRODUCCIÓN

El 15 de diciembre de 1950 fue firmado en Bruselas el “*Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera*”.

Al respecto, el Presidente de la República, el 22 de agosto de 1990, confirmó el referido Convenio y sometió el citado documento a la consideración del Honorable Congreso, para los efectos constitucionales pertinentes, ejecutando así las acciones necesarias para perfeccionar su celebración en su calidad de Director de las Relaciones Internacionales según lo previsto por la Constitución vigente a tal fecha.

El Constituyente de 1991, en el artículo 58 transitorio de la Carta Política, dispuso un trámite excepcional para la celebración de tratados. Esta norma, autorizó “*al Gobierno Nacional para ratificar los tratados o convenios celebrados que hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las Cámaras del Congreso de la República*”.

Dentro de estos tratados se encuentra el “*Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera*”, el cual se sometió al control de la honorable Corte Constitucional con el fin de dar cumplimiento al trámite previsto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, habiendo sido declarado exequible en virtud de la Sentencia C-563 de 1992.

DE LA ENMIENDA AL CONVENIO Y SU TRÁMITE

El literal c) del artículo XX del mencionado convenio, establece que una enmienda entrará en vigor tres meses después de que las notificaciones de aceptación de todas las partes contratantes hayan sido recibidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica, en su calidad de depositario. Adicionalmente señala que cuando una enmienda ha sido aceptada por todas las partes contratantes, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica notificará a todos los Gobiernos signatarios y adherentes, así como a la Secretaría General, dicha aceptación y la fecha de su entrada en vigor.

Según informe del Gobierno Nacional, mediante la Nota Verbal J4 N°08/00919, la Embajada de Bélgica informó al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia la adopción, el día 30 de junio de 2007, de una enmienda al Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera.

La Enmienda mencionada tiene como finalidad modificar los artículos VIII y XVIII para permitir que cualquier Unión Aduanera o Económica pueda convertirse en parte contratante del Convenio.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido por el artículo 189, numeral 2, de la Carta Política, corresponde al Presidente de la República, entre otras actividades, dirigir las relaciones internacionales y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional, tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.

Adicionalmente, el artículo 224 de la Constitución Política establece que los tratados, para su validez, de-

berán ser aprobados por el Congreso de la República. Sin embargo, dicha norma señala que el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado.

En lo referente al perfeccionamiento de las enmiendas a los tratados, la honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia C-012/04 manifestó:

“La adopción de la enmienda se debe tramitar igual que como si se tratara de un nuevo convenio, lo cual significa que el Estado debe estar representado para lo cual la persona designada debe contar con los plenos poderes para ello. Así mismo debe darse la posterior confirmación presidencial que manifiesta el consentimiento de obligarse por la enmienda al pacto inicial, y en el caso nuestro debe surtir el subsiguiente procedimiento de aprobación en el Congreso y de revisión en la Corte Constitucional, para que dicha modificación tenga vigencia y validez en el ordenamiento interno. Sin embargo, el Estado puede manifestar su consentimiento mediante la adhesión a éste, cuando el propio tratado dispone el trámite para que cualquier otro Estado se haga parte con posterioridad. Así lo consagra el artículo 11 del Convenio de Viena”.

CONTENIDO DE LA ENMIENDA

Como ya se manifestó en el aparte precedente, la Enmienda al “Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera”, tiene como finalidad modificar los artículos VIII y XVIII con el objeto de permitir que cualquier Unión Aduanera o Económica pueda convertirse en parte contratante del Convenio.

En cuanto a su utilidad y pertinencia, esta ponencia se identifica con lo manifestado por el Gobierno Nacional en la exposición de motivos, en el sentido de afirmar que la enmienda garantiza los procesos de integración de los Estados dentro del marco del comercio internacional.

Adicionalmente, considera el ponente que con esta enmienda se garantiza la plena materialización del propósito del Convenio de Creación del Consejo de Cooperación Aduanera afianzando en un alto grado la armonía y uniformidad en los sistemas aduaneros mundiales al incorporar las nuevas figuras y tendencias en materia de integración aduanera y económica mundial.

TEXTO DE LA ENMIENDA

Recomendación por parte del Consejo de Cooperación Aduanera Referente a la Modificación de la Convención que Establece un Consejo de Cooperación Aduanera

(30 de junio de 2007)

El Consejo de Cooperación Aduanera,

RECONOCIENDO el papel cada vez más importante que desempeñan las Uniones Aduaneras y Económicas en asuntos mundiales y en particular, en materia de comercio,

OBSERVANDO que algunas Uniones Aduaneras o Económicas son participantes activos en el trabajo de la Organización,

RECONOCIENDO el legítimo deseo de una Unión Aduanera o Económica de que esta participación tenga una base formal haciéndose Miembro de la Organización y la posibilidad para que otros lo hagan en el futuro,

TENIENDO EN CUENTA, que para que una Unión Aduanera o Económica sea Miembro, se debe hacer una enmienda a la Convención que establezca un Consejo de Cooperación Aduanera,

TENIENDO EN CUENTA también las disposiciones del Artículo XX de la Convención la cual establece un Consejo de Cooperación Aduanera en referencia a la modificación de la Convención,

RECOMIENDA a todas las Partes Contratantes de la Convención, la cual establece un Consejo de Cooperación Aduanera, hacer las siguientes modificaciones a la misma:

Modificar el artículo VIII (a) de la Convención, para que quede así:

Artículo VIII

(a) Con excepción de los Miembros de la Unión Aduanera o Económica para quienes el Consejo adoptará las disposiciones específicas, cada Miembro del Consejo tendrá derecho a un voto, salvo que un Miembro no tenga voto en cualquier asunto relacionado con la interpretación, aplicación o modificación de cualquiera de las convenciones a que se refieren en el Artículo III (d) que se encuentre en vigor y no sea aplicable a ese Miembro.

Introducir un nuevo sub-párrafo (d) en el artículo XVIII de la Convención, para que quede así:

Artículo XVIII

(a) El Gobierno de cualquier Estado que no sea signatario de la presente Convención podrá acceder a la misma a partir del 1° de abril de 1951.

(b) Los instrumentos de adhesión deberán ser consignados ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica, el cual notificará cada dicha consignación a todos los Gobiernos signatarios y adherentes, así como al Secretario General.

(c) La presente Convención entrará en vigor para cualquier Gobierno adherente en el momento de la consignación de su instrumento de adhesión, pero no antes que entre en vigor, de conformidad con el párrafo (a) del Artículo XVII.

(d) Cualquier Unión Económica o Aduanera podrá, de acuerdo con los párrafos (a), (b) y (c) anteriores, ser una Parte Contratante de esta Convención. Toda solicitud por parte de una Unión Aduanera o Económica para ser una Parte Contratante deberá ser primero presentada al Consejo para su respectiva aprobación. Para los propósitos de la presente Convención, “Unión Aduanera o Económica” se refiere a una Unión constituida y compuesta por Estados que tengan competencia para adoptar sus propias normas que sean obligatorias para dichos Estados con respecto a los asuntos que rige esta Convención y que tengan competencia para tomar decisiones de acuerdo con sus procedimientos internos para acceder a esta Convención.

SOLICITA a las Partes Contratantes de la Convención que establece un Consejo de Cooperación Aduanera, que acepten esta recomendación para notificar por escrito su aceptación al Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica.

MODIFICACIÓN DE LA CONVENCION QUE ESTABLECE UN CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA

Modificar el Artículo VIII (a) de la Convención, para que quede así:

1. El ARTÍCULO VIII (a) de la Convención, queda por la presente modificado de la siguiente manera:

(a) Con excepción de los Miembros de la Unión Aduanera o Económica para quienes el Consejo adoptará disposiciones específicas, cada Miembro del Consejo tendrá derecho a un voto, salvo que un Miembro no tenga voto en cualquier asunto relacionado con la interpretación, aplicación o enmienda de cualquiera de las convenciones que se refieren en el Artículo III (d) que se encuentre en vigor y no sea aplicable a ese Miembro.

2. Después del ARTÍCULO XVIII (c) de la Convención se adiciona un nuevo sub-párrafo (d) que quede así:

(d) Cualquier Unión Económica o Aduanera podrá, de acuerdo con los párrafos (a), (b) y (c) anteriores, ser una Parte Contratante de esta Convención. Toda solicitud por parte de una Unión Aduanera o Económica para ser una Parte Contratante deberá ser primero presentada al Consejo para su respectiva aprobación. Para los propósitos de la presente Convención, "Unión Aduanera o Económica", se refiere a una Unión constituida y compuesta por Estados que tengan competencia para adoptar sus propias normas que sean obligatorias para dichos Estados con respecto a los asuntos que rige esta Convención y que tengan competencia para tomar decisiones de acuerdo con sus procedimientos internos, para acceder a esta Convención.

PROPOSICIÓN FINAL

Por lo anteriormente expuesto y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, me permito proponer a los honorables Senadores, dar primer debate al **Proyecto de ley número 155 de 2012 Senado**, por medio de la cual se aprueba la "Enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas, aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera", Bruselas, 30 de junio de 2007, en los términos presentados en el texto originalmente radicado.

De los honorables Senadores,

Édgar Alfonso Gómez,
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se aprueba la "Enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas, aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera", Bruselas, 30 de junio de 2007.

El Congreso de la República

Visto el texto de la "Enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas", aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera, Bruselas, 30 de junio de 2007.

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese la "Enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas", aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera, Bruselas, el 30 de junio de 2007.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, la "Enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas", aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera, Bruselas, el 30 de junio de 2007, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al País a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

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

Édgar Gómez Román,
Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 265 - Miércoles, 8 de mayo de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 251 de 2013 Senado, por medio de la cual se declara una Política de Campesinidad agrorrrural en Colombia y se reconoce la actividad del campesino.....	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate, Texto definitivo plenaria Cámara en segunda vuelta en Senado al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2012 Senado, 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.	6
Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 24 de 2013 Senado, por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia en sus artículos 190 y 197.	12
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 155 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba la "Enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas, aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera", Bruselas, 30 de junio de 2007.....	14