



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 751

Bogotá, D. C., miércoles, 31 de octubre de 2012

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE 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., 30 de octubre de 2012

Doctora

KARIME MOTA MORAD

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Radicación en Secretaría de la honorable Comisión Primera del Senado de la República del informe de ponencia para primer debate 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:

En concordancia con el reglamento del Congreso, particularmente con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar informe de ponencia para primer debate en Senado de este Proyecto de Acto Legislativo, *por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior* en la Secretaría de la honorable Comisión Primera del Senado de la República.

#### 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**

**augmentar 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 (grupos étnicos, minorías políticas, y colombianos residentes en el exterior).

En la actualidad, los grupos étnicos se diferencian entre las comunidades indígenas y las negritudes. Las primeras se recogen en la circunscripción especial para los indígenas, que actualmente tiene un (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, reglamentó en su artículo 4º 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 socioculturales 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 1º. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.</p> <p>Parágrafo 2º. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondieron a 20 de julio de 2002.</p> <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</p> | <p><b>Artículo 1º.</b> El artículo 176 de la Constitución quedará así:</p> <p>Artículo 176. <i>La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.</i></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 1º. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.</p> <p>Parágrafo 2º. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondían a 20 de julio de 2002.</p> <p>Parágrafo transitorio. El Congreso de la República reglamentará la Circunscripción Internacional a más tardar <u>el 16 de diciembre de 2013</u>; de lo contrario, lo hará el Gobierno Nacional dentro de los <u>treinta</u></p> |

| TEXTO CONSTITUCIONAL   | TEXTO PROPUESTO EN PROYECTO   |
|--|---|
| (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”. | (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 la financiación estatal <u>para los desplazamientos al exterior por parte de los Representantes elegidos.</u><br><u>Así mismo, se establecerá que al menos uno de los representantes a la Cámara elegidos por los colombianos en el exterior hará parte de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes”.</u><br><b>Artículo 2°.</b> El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación. |

## 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 025 de 1999 Senado y 217 de 1999 Cámara, *por la cual se reglamentó el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia*. Los artículos 5° y 9° se referían a la elección del Representante a la Cámara por los colombianos en el exterior, quien debería contar con una residencia mínima de cinco (5) años continuos en el extranjero y con el aval de un partido o movimiento político debidamente reconocido por el Consejo Nacional Electoral. Solamente votarían en dicha elección los ciudadanos colombianos registrados en los consulados o embajadas de Colombia acreditados en diferentes países del mundo. Los candidatos a la Cámara de Representantes de los colombianos residentes en el exterior aparecerían en una tarjeta electoral de circulación exclusiva en los consulados y embajadas de Colombia en el exterior.

Este proyecto de ley estatutaria fue remitido a la Corte Constitucional para el examen previo de constitucionalidad de que trata el ordinal 8 del artículo 241

de la Constitución. En la Sentencia C-169 de 2001, la Corte decidió, entre otras cosas, declarar la inconstitucionalidad del segundo inciso y el parágrafo del artículo 5°, y del inciso 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 inadmisibles que solamente pudieran votar por el representante de los colombianos en el exterior aquellos nacionales que sufragaran en las embajadas o consulados colombianos acreditados ante Estados extranjeros. Sin entrar a calificar este fallo, la verdad es que con él, se desvirtuaba el alcance que quiso el Constituyente de 1991 frente a la posibilidad de participación de las denominadas minorías y conjuntos poblacionales especiales. Prueba de ello es que en la primera elección de esta circunscripción se eligió a alguien que no representó a este conjunto poblacional, 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 li-



mitaba 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 par-

ticipar 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 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 nacionales 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 referéndum 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 ensobrar las papeletas, y enviarlas a las oficinas consulares competentes, que luego la 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 referéndum 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 mo-



dificación 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 la Comisión Primera del honorable Senado de la República, dar primer debate 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 Galán, Senador Ponente Coordinador; Manuel Enriquez Rosero, Hernán Andrade, Jorge Eduardo Londoño, Hemel Hurtado, Luis Carlos Avellaneda, Senadores.

\*\*\*

#### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 65 DE 2012 SENADO**

*por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

#### **ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 31 DE 2012 SENADO**

*por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

Bogotá, D. C., octubre de 2012

Honorable Senadora

KARIME MOTA Y MORAD

Presidenta Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Bogotá, D. C.

En cumplimiento de la honrosa designación que nos fue encomendada por la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con las disposiciones de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 65 de 2012 Senado, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y*

*de lo Contencioso Administrativo*, acumulado con el Proyecto de ley número 31 de 2012 Senado, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. En los siguientes términos:

#### Síntesis del proyecto

Los proyectos de ley sometidos a consideración del honorable Senado de la República tienen como finalidad integrar el vacío jurídico existente en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, el cual empieza a regir el 2 de julio de 2012.

Al punto, es pertinente indicar que la Honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia C-818 de 2011, declaró inexecutable del artículo 13 al 33 de la mencionada ley, sobre el derecho fundamental de petición; por cuanto en criterio de esa alta corporación de justicia se había incurrido en error de procedimiento, además dijo la Corte:

“... Cuando la ley actualiza o configura el contenido de un derecho fundamental con pretensión de sistematización e integralidad, y de esta forma bien mediante la configuración, o bien mediante la actualización regula y precisa sus elementos estructurales, los aspectos inherentes a su ejercicio y los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido debe ser expedida por el procedimiento legislativo más exigente previsto por el artículo 153 constitucional”.

En consecuencia y en acatamiento a la mencionada sentencia constitucional presentamos ante ustedes ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 162 de 2011, *por medio de la cual se reglamenta el derecho fundamental de petición y se adiciona un título al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*.

Los proyectos de ley contienen las reglas generales del derecho de petición, objeto, modalidades, gratuidad, términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, presentación y contenido de las mismas, peticiones irrespetuosas o reiterativas, atención prioritaria de peticiones, procedimiento cuando el funcionario a quien se dirige la petición carece de competencia, organización para el trámite interno y decisión de las peticiones.

De la misma manera los proyectos de ley sistematizan reglas especiales; informaciones y documentos reservados, rechazo de una petición por reserva, peticiones entre autoridades, falta disciplinaria por desatención a las peticiones y a los términos para resolver.

Finalmente, los textos propuestos regulan todo lo concerniente al derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

#### Origen del proyecto

El Proyecto de ley número 65 de 2012 fue radicado por sus autores los honorables Senadores Honorio Galvis, José Ignacio García, Camilo Sánchez, Luis Fernando Velasco, Juan Fernando Velasco, Juan Fernando Cristo, Eugenio Prieto, Edinson Delgado, Guillermo García, Guillermo Santos, Édgar y otros. A su vez, el Proyecto de Ley 31 fue radicado por el doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Pre-

sidente del Consejo de Estado, en la Secretaría del honorable Senado de la República, y asignada para estudio y trámite legislativo a la Comisión Primera Constitucional de esta Corporación y por decisión de la Mesa Directiva fui designado ponente del aludido proyecto de ley.

Este proyecto de ley tuvo su tránsito en el Congreso de la República, hasta ser aprobado mediante Ley 1437 de 2011, reiterando que mediante el control constitucional, desde el artículo 13 hasta el 33 fueron declarados inexecutable; decisión que, en consecuencia, deja en el limbo jurídico el derecho fundamental de petición, haciendo la salvedad que la honorable Corte Constitucional difirió sus efectos hasta el 31 de diciembre de 2014, por tanto es importante que a la presente ley se le dé su trámite de rango estatutario antes de la fecha indicada.

#### **Objetivo y contenido de los proyectos**

Los proyectos de ley buscan la regulación del Derecho de Petición contenida en el Título II del referido Código en lo relacionado, entre otros aspectos, con el objeto y modalidades del derecho de petición, términos para resolver las distintas modalidades de petición, contenido, presentación y radicación de las mismas; peticiones incompletas y desistimiento tácito; desistimiento expreso, peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas; atención prioritaria de peticiones, organización para el trámite interno y decisión de las peticiones; deberes especiales de los personeros, reglas especiales del ejercicio del derecho de petición ante autoridades y ante organizaciones e instituciones privadas.

#### **Contenido de los proyectos**

Estos tienen como objetivo principal regular el derecho de petición consagrando que toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades; que el ejercicio del derecho de petición es gratuito y que puede realizarse sin necesidad de abogado; se establece el término perentorio de 15 días en que la autoridad correspondiente debe resolver el mismo; igualmente, se establece que las peticiones que versen sobre documentos deberán resolverse dentro de un término perentorio de 10 días a su recepción, en caso negativo se entenderá para todos los efectos legales que la respectiva solicitud ha sido aceptada y por consiguiente la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos, y se establece un término improrrogable de 3 días; igualmente, se consagra que en el evento en que no fuere posible resolver la petición en los plazos señalados, la autoridad deberá informar de inmediato esa circunstancia al interesado, expresándole los motivos y a la vez indicándole un plazo en que resolverá o dará respuesta, la cual no podrá exceder del doble del término inicialmente previsto.

Así mismo, se regula que las peticiones podrán presentarse verbalmente o por escrito y/o, a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos; se regula también las peticiones incompletas y su desistimiento tácito; también, los requisitos mínimos que debe reunir la petición; contiene, además, la atención prioritaria de las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resultas para evitar un perjuicio irremediable para el peticionario, como cuando por razones de

salud o seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario; reglamenta que la autoridad deberá adoptar de inmediato las medidas urgentes necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición; contiene, igualmente, el proyecto la reglamentación que las autoridades deberá tener en cuenta en la tramitación interna de las peticiones; deberes especiales de los personeros distritales y municipales y de los servidores de la Procuraduría y de la Defensoría del Pueblo, a quienes se les asigna el deber de prestar asistencia eficaz e inmediata para garantizar el ejercicio del derecho fundamental de petición; se regula el carácter reservado de documentos; el rechazo a las peticiones de información por motivos de reserva; las faltas disciplinarias por la falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver; el derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas, entre otros.

#### **Consideraciones**

El derecho de petición es uno de los derechos que más evolución y concretización ha tenido a través de la historia. En un principio se creó con el fin de abolir la venganza personal, dejando la petición en manos de la autoridad, que en últimas definía la controversia suscitada, fue así como este derecho tuvo sus inicios en Inglaterra.

#### **Derecho comparado**

El derecho de petición se encuentra establecido como parte de los Derechos Fundamentales en la mayoría de las Constituciones Americanas y aunque no está consagrado expresamente como un derecho fundamental en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, está implícitamente recogido en sus artículos 18 a 21, relacionados con el derecho a participar en los asuntos públicos.

#### **Declaración Americana**

Artículo 24. Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y de obtener pronta resolución.

#### **Chile**

Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:

14. El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes.

#### **Argentina**

Artículo 14. Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio:

c) De peticionar a las autoridades.

#### **Uruguay**

Artículo 30. Todo habitante tiene derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades de la República.

Como puede apreciarse, el tratamiento que se le da a esta institución es básicamente el mismo en todos los países americanos; su contenido y aplicación se muestra similar, es un derecho fundamental y como tal es objeto de una especial protección a través de todo el ordenamiento jurídico.



### Colombia

Consagró como derecho fundamental en la Carta Política de 1991, donde se encuentra definido: es un derecho fundamental que tienen todas las personas para hacer peticiones respetuosas, de interés general o particular, ante las autoridades públicas o ante los particulares que cumplen una función pública, con el fin de que le informen o resuelvan una situación o inquietud dentro de forma rápida y efectiva. Conforme a lo establecido por el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”.

Sobre el derecho de petición la honorable Corte Constitucional, entre otras se ha pronunciado así:

*“Es de destacar que para la configuración de un derecho de petición, no se requiere que expresamente la solicitud se presente como tal o invoque las normas pertinentes. Por el contrario, también son susceptibles de ser derechos de petición, aquellas expresiones orales o escritas en las cuales se sustraiga el interés por formular una petición. Si la administración no se pronuncia se viola el derecho. Esta es una gran diferencia frente al derecho español, en donde es indispensable que la solicitud sea presentada de manera escrita de acuerdo al desarrollo legal dado al derecho de petición. La Corte Suprema de Justicia en Acta número 95 del 29 de junio de 1999 señaló que el derecho de petición no puede entenderse satisfecho con respuestas ajenas a lo pretendido e inclusive con el suministro de informaciones inexactas a las solicitadas, pues ello no obedece al cumplimiento de los propósitos constitucionales y de funcionalidad de las distintas entidades públicas”.*

También ha manifestado que el contenido esencial del derecho de petición comprende la posibilidad cierta y efectiva de elevar en términos respetuosos solicitudes ante las autoridades, quienes deben dar respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos señalados por la ley; respuesta de fondo o contestación material, es decir, que la propia autoridad se introduzca dentro de la materia que se solicita; y la pronta comunicación de lo decidido al peticionario. Por ende, las respuestas evasivas o simplemente formales, aunque sean dadas a su tiempo, no dan por descontado que se ha cumplido el derecho de petición.

Elementos del derecho fundamental de petición.

El artículo 23 de la Constitución Política de Colombia consagra el derecho fundamental de toda persona a presentar peticiones respetuosas de interés general o particular ante las autoridades y a obtener de ellas pronta resolución de fondo en forma clara y precisa.

La jurisprudencia constitucional ha señalado los elementos del derecho de petición que deben concurrir para hacerlo efectivo. Al respecto, esta Corporación en Sentencia T-377 del 3 de abril 2000, M. P. Alejandro Martínez Caballero, fijó los supuestos fácticos mínimos del mismo:

*a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque median-*

*te él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión;*

*b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido;*

*c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición;*

*d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita;*

*e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine;*

*f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente;*

*g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6° del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes;*

*h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición;*

*i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser esta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994”.*

### Consideraciones finales

Como ponentes del Proyecto de ley número 162 de 2011 Senado, por medio de la cual se reglamenta el

*derecho fundamental de petición y se adiciona un título al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, resalta que el proyecto recoge en esencia la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional; en efecto, antes del proyecto el derecho de petición ante particulares no tenía ninguna fuerza vinculante, igual sucedía con el derecho de petición ante determinadas personas jurídicas, el proyecto de ley es de mayor espectro en razón a que ese derecho fundamental se desarrolla no solo contra las entidades de carácter público, sino contra las particulares, y ya no es necesario acudir a las normas obsoletas del Decreto número 01 de 1984 para regular su forma y términos de contestación, por cuanto el proyecto subsana esas lagunas que tenía; en efecto el proyecto establece términos perentorios en los cuales se debe resolver.

### Proposición

Con fundamento en lo anteriormente expuesto proponemos a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República **dar primer debate al Proyecto de ley número 31 de 2012 Senado, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, acumulado con el Proyecto de ley número 65 de 2012 Senado**, con base en el pliego de modificaciones adjunto.

*Luis Fernando Velasco, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Juan Carlos Vélez Uribe, Eduardo Enriquez Maya, Doris Clemencia Vega Quiroz, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Ponentes.*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 65 DE 2012 SENADO

*por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

### ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 31 DE 2012 SENADO.

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. Sustitúyase el Título II, DERECHO DE PETICIÓN, Capítulo I, Derecho de petición ante las autoridades - Reglas Generales; Capítulo II, Derecho de petición ante autoridades - Reglas especiales, y Capítulo III, Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, por el siguiente:

#### TÍTULO II

#### DERECHO DE PETICIÓN

#### CAPÍTULO I

#### Derecho de petición ante autoridades

#### Reglas generales

**Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución

Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho; la resolución de una situación jurídica; la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos; formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado.

**Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones.** Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

**Parágrafo.** Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar **esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley** expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

**Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones.** Las peticiones podrán presentarse verbalmente o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este Código.

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten. Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes.

Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber

de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, autenticada por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado **a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos**. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.

**Parágrafo. En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como datos de fecha y hora de radicación, así como el número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los documentos.**

**Artículo 16. Contenido de las peticiones.** Toda petición deberá contener, por lo menos:

1. La designación de la autoridad a la que se dirige.
2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica.
3. El objeto de la petición.
4. Las razones en las que fundamenta su petición.
5. La relación de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite.
6. La firma del peticionario cuando fuere el caso.

**Parágrafo.** La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverla o que se encuentren dentro de sus archivos.

**Parágrafo 2°. El usuario no está obligado a indicar expresamente que se trata de una solicitud en ejercicio del derecho de petición para que dicha solicitud se le dé el trámite previsto en esta ley.**

**Parágrafo 3°. En ningún caso podrá ser rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta.**

**Artículo 17. Peticiones incompletas y desistimiento tácito.** En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta **o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que** la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes.

A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, **se reactivará** el término para resolver la petición.

Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Vencidos los términos establecidos en este artículo, **sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento**, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.

**Artículo 18. Desistimiento expreso de la petición.** Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público; en tal caso expedirán resolución motivada.

**Artículo 19. Peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas.** Toda petición debe ser respetuosa so pena de rechazo. Solo cuando no se comprenda la finalidad u objeto de la petición esta se devolverá al interesado para que la corrija o aclare dentro de los diez (10) días siguientes. En caso de no corregirse o aclararse, se archivará la petición. En ningún caso se devolverán peticiones que se consideren inadecuadas o incompletas.

Respecto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores, **salvo que se trate de derechos imprescriptibles, o de peticiones que se hubieren negado por no acreditar requisitos, siempre que en la nueva petición se subsane.**

**Artículo 20. Atención prioritaria de peticiones.** Las autoridades darán atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo del perjuicio invocado.

Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad adoptará de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición.

**Si la petición la realiza un periodista acreditado, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente.**

**Artículo 21. Funcionario sin competencia.** Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los diez (10) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito.

Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario.

Los términos para decidir se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.



**Artículo 22. Organización para el trámite interno y decisión de las peticiones.** Las autoridades reglamentarán la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, y la manera de atender las quejas para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo.

Cuando más de diez (10) personas formulen peticiones de información análogas, la Administración podrá dar una única respuesta que publicará en un diario de amplia circulación, la pondrá en su página web y entregará copias de la misma a quienes las soliciten.

**Artículo 23. Deberes especiales de los Personeros Distritales y Municipales y de los servidores de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.** Los servidores de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, así como los Personeros Distritales y Municipales, según la órbita de competencia, tienen el deber de prestar asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición. Si fuere necesario, deberán intervenir ante las autoridades competentes con el objeto de exigirles, en cada caso concreto, el cumplimiento de sus deberes legales. Así mismo recibirán, en sustitución de dichas autoridades, las peticiones, quejas, reclamos o recursos que aquellas se hubieren abstenido de recibir, y se cerciorarán de su debida tramitación.

## CAPÍTULO II

### Derecho de petición ante autoridades

#### Reglas especiales

**Artículo 24. Informaciones y documentos reservados.** Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:

1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.
2. las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.
3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.
4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la Nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la Nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.
5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria número 1266 de 2008.

6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial.

7. Los amparados por el secreto profesional.

**Parágrafo. Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información.**

**Artículo 25. Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva.** Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales que impiden la entrega de información o documentos pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.

La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella.

**Artículo 26. Insistencia del solicitante en caso de reserva.** Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.
2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.

**Parágrafo.** El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.

**Artículo 27. Inaplicabilidad de las excepciones.** El carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales ni a las autoridades administrativas que siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio

de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo.

**Artículo 28. Alcance de los conceptos.** Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

**Artículo 29. Reproducción de documentos.** En ningún caso el precio de las copias podrá exceder el valor de la reproducción. Los costos de la expedición de las copias correrán por cuenta del interesado en obtenerlas.

**Artículo 30. Peticiones entre autoridades.** Cuando una autoridad formule una petición de información o de documentos a otra, esta deberá resolverla en un término no mayor de diez (10) días. En los demás casos, resolverá las solicitudes dentro de los plazos previstos en el artículo 14.

**Artículo 31. Falta disciplinaria.** La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código, constituirán falta gravísima para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo **con el régimen disciplinario**.

### CAPÍTULO III

#### Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas

**Artículo 32. Derecho de petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.** Toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes.

Salvo norma legal especial, el trámite y resolución de estas peticiones estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título.

Las organizaciones privadas solo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución Política y la ley.

Las peticiones ante las empresas o personas que administran archivos y bases de datos de carácter financiero, crediticio, comercial, de servicios y las provenientes de terceros países se regirán por lo dispuesto en la Ley Estatutaria del Hábeas Data.

**Parágrafo 1º.** Este derecho también podrá ejercerse ante personas naturales cuando frente a ellas el solicitante se encuentre en situaciones de indefensión, subordinación o la persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario.

**Parágrafo 2º.** Los personeros municipales y distritales y la Defensoría del Pueblo prestarán asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición que hubiere ejercido o desee ejercer ante organizaciones o instituciones privadas.

**Artículo 33. Derecho de petición de los usuarios ante instituciones privadas.** Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, a las entidades que conforman el sistema financiero y a aquellas empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios que sean de carácter privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores.

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

*Luis Fernando Velasco, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Juan Carlos Vélez Uribe, Eduardo Enriquez Maya, Doris Clemencia Vega Quiroz, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Ponentes.*

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 78 DE 2012 SENADO

*por medio de la cual se expiden normas para la legalización de los inmuebles donde funcionan los establecimientos educativos públicos y oficiales y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre 22 de 2012

Honorable Senadora

KARIME MOTA Y MORAD

Presidenta

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Ciudad.

**Asunto:** Ponencia Primer Debate Proyecto de ley número 78 de 2012 Senado.

Palabras clave: Establecimientos educativos, legalización, inmuebles.

Instituciones clave: Ministerio de Educación.

Respetada señora Presidenta:

De conformidad con la designación que hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, presentamos la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 78 de 2012 Senado, *por medio del cual se expiden normas para la legalización de los inmuebles donde funcionan los establecimientos educativos públicos u oficiales y se dictan otras disposiciones.*

La ponencia se estructura de la siguiente manera:

1. Introducción.
2. Descripción del Proyecto de ley número 78 de 2012 Senado.
3. Concepto emitido por entidades públicas del nivel nacional.
4. Viabilidad Constitucional.

5. Conclusión.
6. Pliego de modificaciones.
7. Proposición.

### 1. Introducción

El honorable Senador Carlos Ferro Solanilla ha presentado a consideración del Congreso de la República el Proyecto de ley número 78 de 2012 Senado, *por medio del cual se expiden normas para la legalización de los inmuebles donde funcionan los establecimientos educativos públicos u oficiales y se dictan otras disposiciones*, en adelante, el proyecto.

El estudio del proyecto se divide en cuatro secciones. En la primera se describe el contenido del proyecto; en la segunda se presentan las observaciones de las entidades del nivel nacional. La tercera parte determina su viabilidad constitucional, la cuarta comprende la conclusión del análisis y por último, se presenta el pliego de modificaciones y se hace la proposición correspondiente.

### 2. Descripción del Proyecto de ley número 78 de 2012 Senado

El proyecto de ley en estudio, fue radicado en el Senado de la República el 14 de agosto de 2012, por el Senador Carlos Ferro Solanilla. Este proyecto, cuya versión inicial consta de un artículo que incluye la vigencia del mismo, está dirigido a la legalización de los títulos sobre predios escolares que se encuentren en cabeza de terceros, a través de un procedimiento administrativo ágil que responda a la necesidad manifiesta de entidades nacionales y territoriales de mejorar la calidad educativa en el país.

Siguiendo la exposición de motivos del proyecto de ley, encontramos que la necesidad de este procedimiento administrativo se hizo visible a partir del año 2003, fecha desde la cual el Ministerio de Educación Nacional adelanto una estrategia dirigida a la ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad educativa en Colombia. Durante la implementación de esta política escolar, se detectó que la red de establecimientos educativos no era suficiente, ni contaba con las mejores condiciones para cubrir las necesidades educativas del territorio nacional, por lo que un proyecto de infraestructura escolar se hacía necesario.

Por esta razón el Ministerio de Educación Nacional, lanzo un proyecto de infraestructura escolar para mejorar y ampliar las instalaciones de los establecimientos educativos y le solicito a las entidades territoriales y nacionales que quisieran ser parte del proyecto, que contaran con la propiedad sobre los inmuebles objeto del mismo. Luego de realizar la verificación de la titularidad de estos bienes en todo el país, se detectaron casos en los que las instituciones educativas habían sido construidas sobre predios donados por terceros, empresas constructoras, juntas de acción comunal, entre otros, sin que a la fecha, mucho de ellos hubieran inscrito el acto de traspaso de propiedad a nombre de la entidad pública.

La falta de título de propiedad sobre los inmuebles donde se encuentran los establecimientos educativos por parte de entidades públicas, se ha convertido en un obstáculo para que el Ministerio de Educación Nacional pueda invertir en el mejoramiento de la infraestructura educativa pues la propiedad de los bienes, se encuentra a nombre de particulares. Recordemos que

de acuerdo con la Constitución Política de 1991 se prohíbe toda donación de recursos públicos al sector privado, por lo que en este caso el cumplimiento de las obligaciones sociales que el Estado colombiano tiene con el sector educativo, se ve obstaculizada por el titular de la propiedad de los inmuebles.

Así este proyecto de ley se convierte en una herramienta para legalizar la situación de los predios donde se encuentran construidos establecimientos educativos, a través de un procedimiento administrativo que permita la inversión de recursos públicos para su mejoramiento.

El procedimiento administrativo que prescribe el proyecto de ley para la formalización de la titularidad de los inmuebles escolares, según la versión inicial del documento, es el mismo contenido en la Parte Primera, Libro I del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual deberá ser breve y sumario y aplicar los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.

Adicionalmente el proyecto contempla como requisitos para las entidades públicas que quieran hacer uso de este procedimiento, la presentación de prueba de posesión ininterrumpida sobre el inmueble por un término de diez (10) años y la identificación completa del inmueble es decir, realizar el alinderamiento, definición de área e identificación de las construcciones y mejoras que se hayan realizado sobre el inmueble, para efectos de su legalización en notaría e inscripción ante la Oficina de Instrumentos Públicos. Al respecto, el proyecto establece que los gastos notariales y de registro, serán liquidados como acto sin cuantía.

Finalmente en un párrafo único, el proyecto de ley establece que el procedimiento de legalización, no se aplicara a los establecimientos educativos oficiales o públicos ubicados en resguardos indígenas o en territorios de propiedad colectiva de las comunidades negras o de comunidades religiosas, debido a la regulación especial que los protege en la Constitución Política y Tratado Internacional (Concordato de 1973).

### 3. Concepto emitido por entidades públicas del nivel nacional

El pasado 12 de septiembre, el despacho del Senador Juan Manuel Galán, remitió el proyecto de ley a varias entidades del nivel nacional relacionadas con el tema como el Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Vivienda, Superintendencia de Notariado y Registro y a los demás Senadores ponentes, a través de comunicación electrónica con el fin de recibir comentarios y observaciones sobre el documento, e incluirlas en la ponencia.

Al respecto, el Ministerio de Educación Nacional envió sus comentarios sobre el proyecto, afirmando que comparte la iniciativa legislativa enviada, dada la importancia de legalizar la titularidad de los establecimientos educativos oficiales mediante el procedimiento más rápido y efectivo posible.

Adicionalmente, sugirió incluir en el proyecto de ley, un inciso referido a la publicidad de las actuacio-



nes administrativas, cuando exista la posibilidad de afectación a terceros. El despacho del Senador Juan Manuel Galán tomo nota de esta recomendación, que será incluida en el pliego de modificaciones del proyecto.

#### 4. Viabilidad Constitucional

Al realizar el análisis sobre la viabilidad constitucional de este proyecto de ley, encontramos que el término consagrado para adquirir la propiedad de los inmuebles escolares, es el mismo de la Ley 791 de diciembre de 2002, publicada en el *Diario Oficial* número 45.046, de 27 de diciembre de 2002. Esta ley, redujo a diez (10) años el término de todas las prescripciones establecidas en el Código Civil, incluyendo la extraordinaria adquisitiva de dominio.

Igualmente, el proceso administrativo consagrado en el proyecto de ley, es el mismo establecido en la Parte Primera, Título III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y aplica la mayoría de los principios consagrados en él, es decir, el de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.

Por su parte, aunque la iniciativa de que las instituciones educativas sean tituladas a nombre de entes territoriales del nivel regional o local, no es nueva, este proyecto avanza en la definición de un procedimiento para adquirir el título de propiedad, darle seguridad jurídica a los inmuebles e incentivar la inversión en su administración y adecuación. En efecto, la Ley 715 de diciembre 21 de 2001 que se encargó de la prestación de los servicios de educación y salud, estableció en el parágrafo 1º, de su artículo 9º, que por motivos de utilidad pública o interés social, se podrán expropiar bienes inmuebles educativos departamentales que funcionen en los distritos o municipios certificados, para que sean administrados por estos distritos y municipios. Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-918-02 del 29 de octubre de 2002, Magistrado Ponente, doctor Eduardo Montealegre Lynett.

Adicionalmente, la Ley 1551 del 6 de julio de 2012 en su artículo 48 estableció que cuando las entidades nacionales exigieran como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios, prueba de la propiedad de los bienes que van a ser objeto de intervención, bastará con que estas acrediten la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público. Sin embargo, creemos que este proyecto, suple los vacíos en la definición de un proceso de legalización que permitirá dar seguridad jurídica a los inmuebles escolares y adicionalmente, les permitirá a las entidades territoriales, contar con un título de propiedad y tener derecho legal de poseer, ocupar, disfrutar pacíficamente, disponer del bien o invertir en ellos recursos públicos para su administración o mejoramiento.

#### 5. Conclusión

De acuerdo con el análisis realizado encontramos conveniente la aprobación del presente proyecto de ley, ya que existen razones de constitucionalidad que viabilizan la aprobación de este proyecto y razones de necesidad, entre las entidades territoriales interesadas en el mejoramiento de la calidad educativa de sus distritos o municipios, en respuesta a los objetivos de política de educación en Colombia.

#### 6. Pliego de modificaciones

Luego de un extenso estudio y revisión del Proyecto de ley número 78 de 2012 Senado, y con el propósito de ajustar el texto a los objetivos trazados, los senadores ponentes, realizamos algunas modificaciones, que me permito señalar.

a) Se modifico la redacción del proyecto de articulado y se consagro su contenido en dos artículos, con el fin de proporcionar mayor claridad al texto;

b) Se incluyó la aclaración de que la parte aplicable del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es el Título III de la Parte Primera y no, el Libro I;

c) Se adicionó el texto del articulado con la totalidad de los principios contenidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo;

d) En relación con la recomendación elevada por el Ministerio de Educación Nacional, esta se incluyo al manifestar que el procedimiento contenido en la ley, aplicara el Título III de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por todo lo dicho anteriormente, la numeración del articulado fue modificada y los cambios realizados, se señalan en el texto del proyecto en letra cursiva y subrayada.

#### 7. Proposición

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y la ley, proponemos a los honorables Senadores dar primer debate al Proyecto de ley número 78 de 2012 Senado, *por medio de la cual se expiden normas para la legalización de los inmuebles donde funcionan los establecimientos educativos públicos u oficiales y se dictan otras disposiciones*, junto con el pliego de modificaciones.

Cordialmente,

*Juan Manuel Galán*, Ponente Coordinador; *Jorge Eduardo Londoño*, *Hernán Andrade*, *Luis Carlos Avellaneda*, *Carlos Enrique Soto*, *Doris Vega Quiroz*, Senadores.

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 78 DE 2012 SENADO

*por medio del cual se expiden normas para la legalización de los inmuebles donde funcionan los establecimientos educativos públicos u oficiales y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Las entidades públicas *serán* propietarias de los bienes inmuebles donde funcionan establecimientos educativos *públicos u oficiales*, que hayan poseído ininterrumpidamente por más de diez (10) años, a la entrada *en* vigencia de la presente ley.

Parágrafo. La presente ley no aplica a los establecimientos educativos *públicos u oficiales* ubicados en resguardos indígenas o de propiedad colectiva de las comunidades negras u otros grupos étnicos, o comunidades religiosas.

Artículo 2º. Para efectos de realizar el registro *ante* la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos

respectiva, el representante legal de la entidad pública deberá adelantar un proceso administrativo breve y sumario, donde se incorporarán las pruebas de la posesión, y se establecerá la identificación del inmueble, las mejoras y las construcciones que existan en él.

Este proceso dará aplicación a lo establecido en la Parte Primera, *Título III*, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para los procedimientos administrativos, y, a los principios *del debido proceso, igualdad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, coordinación*, economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.

Agotado el proceso administrativo, se protocolizará el expediente con sus anexos *mediante escritura pública otorgada* en Notaría, y se registrará el acto correspondiente, *ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos*.

Para efectos de esta ley, los derechos de notariado y registro se liquidarán como acto sin cuantía.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial*.

*Juan Manuel Galán*, Ponente Coordinador; *Jorge Eduardo Londoño, Hernán Andrade, Luis Carlos Avellaneda, Carlos Enrique Soto, Doris Vega Quiroz*, Senadores.

## TEXTOS APROBADOS EN PLENARIA

### TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL DÍA 30 DE OCTUBRE DE 2012 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 55 DE 2012 SENADO

*por la cual se crea la cédula militar y policial para los soldados y agentes de la Policía Nacional.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 35 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 35. Cédulas militares y policiales.** Para los Oficiales, Suboficiales, Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales de las Fuerzas Militares en servicio activo, situación de retiro o de reserva, la Cédula Militar reemplaza la tarjeta de reservista para todos los actos en que esta sea requerida.

**Parágrafo 1°.** Para los Oficiales y Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional en servicio activo, en *situación de retiro o de reserva*, la cédula de identidad policial reemplaza la tarjeta de reservista.

**Parágrafo 2°.** Para los alumnos de las escuelas de formación de Oficiales y Suboficiales, Soldados Profesionales, Grumetes, Infantes y Agentes de Policía, durante su permanencia en la institución, la respectiva tarjeta de identidad militar o policial, reemplaza la tarjeta de reservista.

**Parágrafo 3°.** La Cédula Militar y Policial no tendrá costo para los beneficiarios.

Artículo 2°. El Ministerio de Defensa Nacional *delegará, través de cada Comandante de Fuerza Militar y de Policía, la reglamentación* de los requisitos para obtener la cédula militar y policial en un término de dos meses, a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo. De igual forma; el Ministerio de Defensa Nacional *delegará, a través de cada Comandante de Fuerza Militar y de Policía, la reglamentación* de los requisitos para obtener la Cédula Militar y Policial del personal en situación de reserva de las Fuerzas Militares, y de la Policía Nacional, que se encuentren en retiro.

Artículo 3°. *Beneficio.* El Gobierno Nacional creará beneficios que favorezcan el bienestar, la salud, la educación, el empleo, la rehabilitación de los heridos en combate, la vivienda de los miembros de la Fuerza Pública y de la Policía Nacional que posean Cédula Militar y policial.

Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá crear alianzas estratégicas con el sector público y privado para lograr la concreción de los beneficios que favorezcan policías y militares.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992,

me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República el día 30 de octubre de 2012, al Proyecto de ley número 55 de 2012 Senado, *por la cual se crea la Cédula Militar y Policial para los soldados y agentes de Policía Nacional* y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

*Manuel Virgüez Piraquive,*

Ponente.

El presente texto fue aprobado en Plenaria de Senado el 30 de octubre de 2012 sin modificaciones.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

### CONTENIDO

Gaceta número 751 - Miércoles, 31 de octubre de 2012

| SENADO DE LA REPÚBLICA   | Págs. |
|--|-------|
| PONENCIAS  |       |
| Informe de ponencia para primer debate 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. .... | 1     |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 65 de 2012 Senado, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. ....  | 7     |
| Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 78 de 2012 Senado, por medio de la cual se expiden normas para la legalización de los inmuebles donde funcionan los establecimientos educativos públicos y oficiales y se dictan otras disposiciones. ....                                     | 13    |
| TEXTOS APROBADOS EN PLENARIA   |       |
| Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 30 de octubre de 2012 al Proyecto de ley número 55 de 2012 Senado, por la cual se crea la cédula militar y policial para los soldados y agentes de la Policía Nacional. ....   | 16    |