REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XVIII - Nº 848 Bogotá, D. C., jueves 3 de septiembre de 2009 EDICION DE 4 PAGINAS

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

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 092 DE 2009

mediante la cual se prorroga el plazo establecido en la Ley 999 de 2005 para que los ciudadanos colombianos renueven su cédula de ciudadanía.

Doctor

OSCAR ARBOLEDA PALACIO

Presidente

Comisión Primera Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 092 de 2009 Cámara.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia, para lo cual fuimos designados por esa presidencia de acuerdo al artículo 150 ibídem.

Antecedentes

El honorable Representante Luis Enrique Salas Moisés presentó el pasado 19 de marzo por primera vez el proyecto de ley por medio de la cual se prorroga el plazo establecido en la Ley 999 de 2005 para que los ciudadanos colombianos renueven su cédula de ciudadanía; pese al esfuerzo realizado por los honorables Representantes, doctores Oscar Arboleda Palacio, Carlos Arturo Piedrahíta C. y Carlos Fernando Motoa S., en su calidad de ponentes y del suscrito en su condición de coordinador de ponentes, el proyecto debió ser archivado conforme a lo estipulado por los artículos 162 Constitucional y 190 de la Ley Orgánica 5ª de 1992.

Por lo anterior, y pese al esfuerzo realizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil se estima que más de un millón de colombianos y colombianas, que ya han tramitado la renovación de su cédula, el 1° de enero de 2010 no la habrán recibido, amén de los más de quinientos mil ciudadanos que por vivir en zonas apartadas de los centros urbanos no han intentado dicho trámite y no conocen la exigencia legal del cambio de cédula. Es por ello que se vuelve presentar el proyecto de ley cuyo propósito es ampliar el plazo de la renovación de las cédulas hasta el 31 de diciembre del 2010, en los mismos términos del Proyecto de ley número 284 de 2009 y acogiendo en todo el pliego de modificaciones introducido en esa oportunidad.

Marco histórico

Mediante la Ley 220 de 1995 el Estado colombiano inició el proceso de modernización de los documentos de identificación de las personas, tanto los menores como los mayores de edad, hoy luego de 13 años de sancionada la mencionada ley en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil se lee lo siguiente: *"El proceso de renovación de cédulas comenzó en noviembre de 2006, pero la nueva fábrica de producción de documentos de identidad comenzó en marzo de 2008 y su entrega masiva comenzó en agosto de 2008, razón por la cual existía un acumulado importante de cédulas por producir. El año pasado se produjeron cerca de 8 millones de documentos de identidad y paulatinamente los tiempos de espera se han ido acortando, al punto que hoy transcurren alrededor de cuatro meses entre el momento de solicitud de la cédula y su producción"*. A lo anterior debe añadirse que estamos en año electoral si nos atenemos al concepto del Consejo Nacional Electoral aprobado el 20 de octubre de 2008: *"año electoral es aquel, en el que se realicen elecciones de carácter nacional, cualquiera sea su finalidad, y que lleven la Organización Electoral a desplegar todos los mecanismos necesarios y útiles para el desarrollo de las mismas. Por otra parte, hay que resaltar que la Constitución de 1991, amplió las posibilidades de participación ciudadana, extendiéndola a la organización interna de los partidos, permitiendo de esta forma la democratización de los mismos, pues en ellas se pueden elegir a sus dignatarios y candidatos, mediante el voto universal de los ciudadanos.*

Así mismo, la propia Carta ha asimilado las consultas internas de los partidos a una elección ordinaria, al establecer que para estas, se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado. La misma norma superior contempla el derecho a la reposición de los gastos de campañas, al fijar un valor de reposición por cada voto depositado. Adicionalmente la Ley 130 de 1994 responsabiliza a la Organización Electoral para que a través de una serie de elementos logísticos y de su propia infraestructura, colabore con estas".

Naturaleza jurídica de la cédula de ciudadanía:

Constituye la cédula de ciudadanía, el único documento válido que expide la Registraduría Nacional del Estado Civil, para identificarse y para ejercer los derechos y deberes patrimoniales y políticos[1].

La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades sobre la importancia de la cédula de ciudadanía en los siguientes términos[2]:

"2.1. La Constitución y la ley han asignado a la cédula de ciudadanía, tres funciones particularmente diferentes pero unidas por una finalidad común, cual es la de identificar a las personas, permitir el ejercicio de sus derechos civiles y asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia.

Jurídicamente hablando, la identificación constituye la forma como se establece la individualidad de una persona con arreglo a las previsiones normativas. La ley le otorga a la cédula el alcance de prueba de la identificación personal, de donde se infiere que sólo con ella se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la prueba de tal calidad. En estas condiciones, este documento se ha convertido en el medio idóneo e irremplazable para lograr el aludido propósito.

De otra parte, la cédula juega papel importante en el proceso de acreditación de la ciudadanía, que se ejerce por los nacionales a partir de los 18 años y que, en los términos del artículo 99 de la Constitución, es la '...condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que llevan anexa autoridad y jurisdicción'.

La ciudadanía es pues el presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos políticos y éstos, a su vez, se traducen en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos, etc. (C. P. artículos 40, 99, 103, 107, 241).

Pero además de lo señalado, la cédula de ciudadanía constituye también un medio idóneo para acreditar la 'mayoría de edad', o sea, el estado en que se alcanza la capacidad civil total, circunstancia en que se asume por el legislador que la persona ha logrado la plenitud física y mental que lo habilita para ejercitar válidamente sus derechos y asumir o contraer obligaciones civiles.

En resumen, la cédula de ciudadanía representa en nuestra organización jurídica, un instrumento de vastos alcances en el orden social, en la medida en la que se considera idónea para identificar cabalmente a las personas, acreditar la ciudadanía y viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos".

En otras jurisprudencias el máximo tribunal de constitucionalidad ha sostenido lo siguiente: "Corresponde la naturaleza jurídica de la cédula, a la de un documento al que se le atribuyen alcances y virtualidades de diferente orden que trascienden, según la Constitución y la ley, la vida personal de los individuos para incidir de modo especial en el propio acontecer de la organización y funcionamiento de la sociedad"[3].

"Resulta entonces fácil advertir, la incuestionable importancia y trascendencia que la cédula de ciudadanía tiene en la organización jurídica del Estado, pues le permite a los ciudadanos desempeñarse como tales en todos los ámbitos de la vida"[4].

A lo anterior, hay que agregar que por el calendario electoral de 2010 la cedulación se suspende el 13 de noviembre de 2009 lo que implica que un buen número de nuevos ciudadanos se quedarían sin poder ejercer un derecho fundamental cual es el de participar en la formación del gobierno. De otra parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil en boletín de prensa informó que a 30 de noviembre de 2008 de un total de 30'447.545 solamente se habían solicitado 22'617.869, es decir faltaban 7'829.670 ciudadanos con cédula antigua que debían iniciar el trámite de renovación de su documento de identidad y adicionalmente a la cifra ya anotada del total de cédulas solicitadas, a esa fecha, no se habían producido 8'738.784, lo que permite inferir que más de 16'600.000 ciudadanos a esa fecha no tenían su documento de identidad para adelantar todas sus actuaciones civiles, administrativas y políticas.

Para afianzar la fundamentación del presente proyecto ley, en el sentido de ampliar el plazo para renovar la cédula de ciudadanía al 31 de diciembre de 2010 se trae a colación los apartes de la Sentencia C-511 de 1999 de la Corte Constitucional en la cual se reitera la calidad de derecho fundamental a participar en políticas, específicamente el derecho al sufragio:

"La Constitución y la ley han asignado a la cédula de ciudadanía, tres funciones particularmente diferentes pero unidas por una finalidad común, cual es la de identificar a las personas, permitir el ejercicio de sus derechos civiles y asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia.

Jurídicamente hablando, la identificación constituye la forma como se establece la individualidad de una persona con arreglo a las previsiones normativas. La ley le otorga a la cédula el alcance de prueba de la identificación personal, de donde se infiere que sólo con ella se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la prueba de tal calidad. En estas condiciones, este documento se

1 Sentencia T-980/07.

2 Sentencia T-964/01 M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

3 Sent. C-511/99 M. P. Antonio Barrera Carbonell.

4 **Sentencia T-980/07.** Doctor Jaime Araujo Renteria.

ha convertido en el medio idóneo e irremplazable para lograr el aludido propósito.

De otra parte, la cédula juega papel importante en el proceso de acreditación de la ciudadanía, que se ejerce por los nacionales a partir de los 18 años y que, en los términos del artículo 99 de la Constitución, es la "... condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que llevan anexa autoridad o jurisdicción".

La ciudadanía es pues el presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos políticos y estos, a su vez, se traducen en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos, etc. (Constitución Política artículos 40, 99, 103, 107, 241).

Pero, además de lo señalado, la cédula de ciudadanía constituye también un medio idóneo para acreditar la "mayoría de edad", o sea, el estado en que se alcanza la capacidad civil total, circunstancia en que se asume por el legislador que la persona ha logrado la plenitud física y mental que lo habilita para ejercitar válidamente sus derechos y asumir o contraer obligaciones civiles.

En resumen, la cédula de ciudadanía representa en nuestra organización jurídica, un instrumento de vastos alcances en el orden social, en la medida en la que se considera idónea para identificar cabalmente a las personas, acreditar la ciudadanía y viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

2.2 No cabe duda de que la cédula de ciudadanía constituye un documento al que se le atribuyen alcances y virtualidades de diferente orden que trascienden, según la Constitución y la ley, la vida personal de los individuos para incidir de modo especial en el propio acontecer de la organización y funcionamiento de la sociedad.

(…) Al margen de cualquier otra consideración debe tenerse en cuenta que el voto constituye una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión en materia política, al tiempo que se le considera como un "deber cívico" inspirado en el principio de solidaridad. En ese sentido se advierte que el sufragio es un deber ciudadano que forma parte de aquel deber más amplio de contribuir a la organización, regulación y control democrático del Estado (Constitución Política artículo 95-5). Pero de igual manera, es un derecho, que le permite participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, en virtud de lo cual puede elegir y ser elegido, tomar parte en plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática (Constitución Política artículo 40).

De manera general se puede indicar que la solidaridad es un principio fundamental que recoge la Constitución en diferentes disposiciones (artículos 1° y 95, entre otros) y condiciona a su vigencia el ejercicio de algunos derechos o la asunción de ciertas responsabilidades. Se dice por eso que es un principio esencial al punto que, junto con el respeto a la dignidad humana y al trabajo de las personas, constituye el supuesto necesario del Estado Social de Derecho. Igualmente en dicho principio se asienta el deber de los habitantes de cumplir la Constitución y las leyes, así como la de asumir, como sujetos del cuerpo social, el compromiso de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

Un derecho que como el voto es simultáneamente un deber, y viceversa, requiere de la decidida y directa protección del Estado, si se tiene en cuenta que sólo este puede comprometerse con éxito en la empresa nada fácil de proteger la fragilidad y vigencia de la democracia y los valores que ella representa dentro de nuestro modelo de organización política, si se tiene en consideración que aquél constituye la expresión más significativa y acabada del ejercicio democrático, hasta el punto de que sin su mediación resultan inanes los mecanismos de participación política reconocidos por la Constitución.

En este sentido ha señalado la Corte: "El derecho al voto, como quedó expuesto, es el principal mecanismo de participación ciudadana. Desde este punto de vista, las normas constitucionales que facultan a los ciudadanos para ejercer el sufragio, obligan correlativamente a las autoridades electorales a hacer posible el ejercicio de tal derecho, que halla su opuesto en el no-derecho de los demás –particulares y autoridades–, a impedirles que lo hagan con entera libertad".

Resulta necesario insistir en que el Estado, en mayor grado, es quien está en condiciones de proteger, auspiciar y fomentar el derecho al sufragio, no sólo por cuanto a este le corresponde, como fin esencial, "garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución", sino también porque el ejercicio y efectividad del sufragio, dada su especial naturaleza político-jurídica de derecho-deber (Constitución Política artículo 258), corresponde a una responsabilidad ajena a la democracia, que es un supuesto esencial del Estado Social de Derecho. Por consiguiente corresponde al Congreso, de una parte, señalar las reglas que lo desarrollan y definen sus límites y alcances en la vida democrática y, de otra, a las autoridades electorales implementar los medios y organizar las estrategias que permitan su efectivo ejercicio, y evitar las posibles desviaciones de la voluntad de los electores (Constitución Política artículos 120, 150-23, 152-c, 265 y 266).

2.4 Pero es necesario advertir que la actividad material que cumple la Registraduría del Estado Civil, que se traduce en el manejo del proceso de identificación, la dirección y la organización de las elecciones, constituye indudablemente un servicio público cuya regulación normativa está referida a la ley (Constitución Política artículos 40, 95, 131, 258 y 266). Sin embargo, dicha actividad material, dirigida a los anotados propósitos, aun cuando tiene incidencia no puede confundirse con la habilitación que otorga la cédula para el ejercicio de los derechos políticos y, además, como medio eficaz para el reconocimiento de la personalidad humana y, desde luego, de la calidad de ciudadano.

Desde una perspectiva funcional estima la Corte que, según la Constitución que nos rige, la actividad electoral no corresponde técnicamente al ejercicio de la función administrativa asignada a la Rama Ejecutiva del Poder Público, como ocurría en el pasado.

Hoy en día, la "Organización Electoral", integrada por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los demás organismos que establezca la ley, es autónoma e independiente; tiene definida su propia naturaleza jurídica, ajena y distinta, por lo mismo, a la de la Rama Ejecutiva del Poder Público (Constitución Política artículos 113, 120 y 258 a 266).

Con arreglo a las consideraciones precedentes es preciso señalar que la cedulación, desde la perspectiva jurídico-material, constituye un servicio público que se cumple mediante la emisión y entrega de la cédula de ciudadanía como instrumento de identificación y expresión del registro civil, pero representa al tiempo un derecho esencial del ciudadano cuando lo habilita para ejercer sus derechos políticos.

(…) Concordante con las ideas expuestas la Corte Constitucional ha expresado:

"En lo que se refiere a la conformación, ejercicio y control del poder político, la Constitución otorga al ciudadano la facultad de elegir a sus representantes, para ejercer de esa manera su soberanía de manera indirecta; pero además prevé otros mecanismos de participación directa, como los plebiscitos, referendos, consultas populares y la revocatoria del mandato. En todos estos casos la voluntad de los ciudadanos se manifiesta a través del voto".

"Si el sufragio es medio esencial para la participación del ciudadano en el ejercicio del poder político, es deber del Estado "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan" (artículo 2° Constitución Política) e implementar los "mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de ese derecho a los ciudadanos" (artículo 258 Constitución Política)".

A fecha de 25 de agosto del presente año, según cifras de la Registraduría se han producido 27.139.700 cédulas de ciudadanía y están pendientes por reclamar 3.547.061 documentos.

Con fundamento en el acervo jurisprudencial de la Corte Constitucional respecto del derecho fundamental al sufragio el Consejo de Estado ha decretado la nulidad de las elecciones en las circunscripciones electorales en razón que en más de un municipio de la respectiva circunscripción por efecto de los grupos armados al margen de la ley los ciudadanos no pudieron hacer efectivo su derecho fundamental al voto.

Frente a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobra cualquier comentario, por ello el Estado colombiano estaría propiciando la violación del derecho político del sufragio a más de 1.000.000 de ciudadanos colombianos que el 14 de marzo y el 30 de mayo de 2010, muy posiblemente, no poseerán la nueva cédula de ciudadanía, de no aprobarse el presente proyecto de ley que se pone a consideración del Congreso de la República.

Proposición:

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, propongo a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara: Dese primer debate al **Proyecto de ley número 092 de 2009,** ***mediante la cual se prorroga el plazo establecido en la Ley 999 de 2005 para que los ciudadanos colombianos renueven su cédula de ciudadanía***, junto con el texto propuesto.

Cordialmente,

Carlos Enrique Soto Jaramillo,

Representante a la Cámara.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 092 DE 2009

mediante la cual se prorroga el plazo establecido en la Ley 999 de 2005 para que los ciudadanos colombianos renueven su cédula de ciudadanía.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Prorróguese hasta el 31 de diciembre del año 2010, el término aludido en el artículo primero (1°) de la Ley 757 de 2002, para que los ciudadanos renueven su cédula de ciudadanía. Por lo tanto el actual documento de identificación, deberá renovarse antes del 1° de enero de 2011, de conformidad con las disposiciones vigentes sobre la materia, en condiciones de economía, seguridad y confiabilidad de tal forma que permita confrontar la identificación del poseedor con la del titular del documento directamente o mediante el uso de recursos tecnológicos.

Artículo 2º. Hasta cuando concluya el proceso previsto en el artículo anterior, la cédula de ciudadanía blanca laminada, la de color café plastificada, así como la de hologramas, seguirán teniendo los efectos civiles, administrativos y políticos señalados en las disposiciones legales vigentes.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

Carlos Enrique Soto Jaramillo,

Representante a la Cámara.

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2009