REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

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

AÑO XIX - Nº 600 Bogotá D. C., viernes, 3 de septiembre de 2010 EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 079 DE 2010 CÁMARA

por el cual se modifican los artículos 171 y 176 de la Constitución Política, para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 171 de la Constitución quedará así:

Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.

Habrá un número adicional de dos Senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán elegir un senador en circunscripción internacional. En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional.

La circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.

Artículo 2°. El artículo 176 de la Constitución quedará así:

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.

Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas. Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirán dos Representantes a la Cámara.

En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

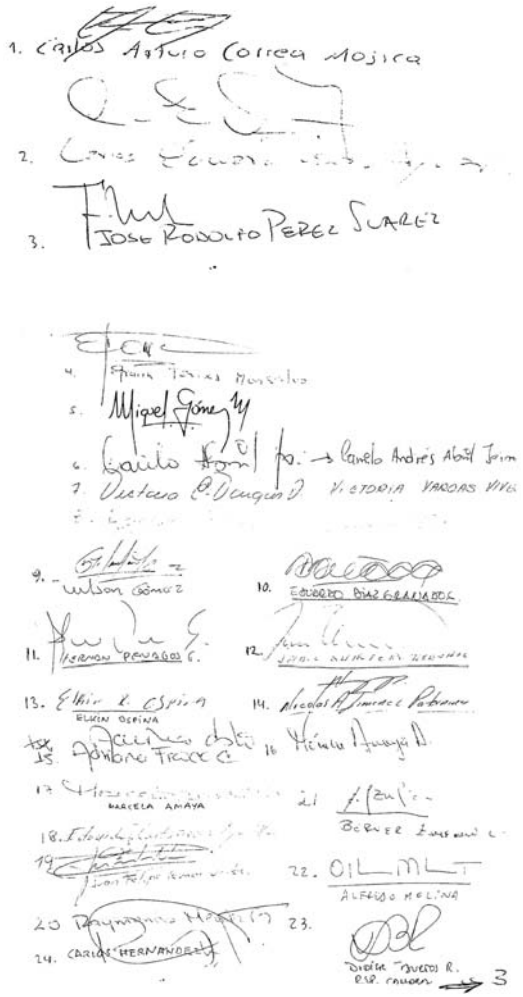
Parágrafo 1°. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.

Parágrafo 2°. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente ar-

tículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondían a 20 de julio de 2002.

Parágrafo transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional, donde 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 de los congresistas elegidos.

Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y modifica, adiciona y suprime el parágrafo tercero del artículo 171 y el parágrafo sexto del artículo 176 de la Constitución Política.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto de la iniciativa

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto ampliar la representación que en el Congreso de la República tiene la Circunscripción Internacional, es decir, el componente poblacional de los colombianos residentes en el exterior. Se trata de elevar a tres (3) el número de parlamentarios que representen a esa población de connacionales que, no obstante su gran significado demográfico, como quiera que son más de cuatro (4) millones, y su inmenso aporte a la economía nacional a través de las remesas, tiene en la actualidad escasas posibilidades de vincularse a los procesos democráticos del país. En efecto, esos compatriotas cuentan apenas con un (1) Representante a la Cámara.

Hace ya casi veinte (20) años, cuando se promulgó la nueva Constitución, nuestra democracia afortunadamente se amplió, dándoles participación a sectores minoritarios importantísimos que hacen parte de la colombianidad, como las negritudes y los indígenas. Por aquel entonces, muy poco conocimiento había de la diáspora nacional, de los millones de compatriotas residentes en el extranjero, y la mayor conquista fue el otorgamiento de la doble nacionalidad, algo que hace rato muchos otros Estados habían establecido. Hoy, es indudable el significado de nuestros connacionales en el exterior, tanto por su peso demográfico como por su valor económico, como quiera que las remesas se aproximan a los cinco (5) mil millones de dólares anuales.

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

Bajo este marco, se busca que los colombianos residentes en el exterior tengan dos (2) Representantes a la Cámara y un (1) Senador, quienes serían elegidos en virtud de una circunscripción internacional. Se pretende adaptar a las actuales circunstancias los conceptos de circunscripciones electorales plasmados en la Constitución Nacional.

En materia de circunscripciones electorales, en nuestra Carta se distinguen las siguientes circunscripciones: las nacionales, territoriales y extraterritoriales. Las primeras comprenden no solo todo el territorio nacional, sino también, en ciertos casos, para efectos electorales, territorios de otras unidades políticas; de acuerdo con esta concepción, se pueden diferenciar las circunscripciones nacionales generales o comunes y las circunscripciones especiales.

En cuanto a las circunscripciones nacionales especiales, que no comprenden todo el territorio nacional, es claro que las elecciones que en ella se realicen únicamente dan derecho a participar a determinados ciudadanos para escoger su representación especial en el Congreso de la República. Nuestro marco Constitucional ha previsto tres circunscripciones nacionales especiales: la circunscripción especial de las comunidades indígenas, adscrita al Senado; la circunscripción especial de los grupos étnicos, adscrita a la Cámara de Representantes; y la circunscripción es-

pecial de las minorías políticas, también adscrita a la Cámara de Representantes. Finalmente, la Constitución prevé una circunscripción especial extraterritorial, relacionada con los colombianos residentes en el exterior, adscrita a la Cámara de Representantes.

Este proyecto de Acto Legislativo busca ampliar el número de miembros elegidos por la circunscripción especial extraterritorial, permitiendo la elección de un (1) senador y de dos (2) Representantes, por los colombianos residentes en el exterior. Pretendemos con este proyecto contribuir a la materialización de los valores y principios constitucionales de democracia participativa, pluralismo e igualdad, porque solo podrá hablarse de verdadera democracia, representativa y participativa, en la medida en que las diversas fuerzas que conforman la sociedad, incluidos grupos sociales minoritarios, como los colombianos residentes en el exerior, participen en la adopción de las decisiones que nos conciernen a todos.

Es innegable que el Congreso de la República es la institución que mejor canaliza la voluntad popular, y que su función primordial es la de promover los principios de la representatividad y la legitimidad para fortalecimiento de la democracia.

2. La Circunscripción Especial Internacional

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

En el año 2000, el Congreso de la República aprobó el Proyecto de Ley Estatutaria número 025 de 1999 Senado y 217 de 1999 Cámara, *por la cual se reglament*ó *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 5º, y del inciso segundo del artículo 9°. En la sentencia se manifestó que la Constitución había determinado que la circunscripción especial era una circunscripción nacional y que ello hacía inadmisible que solamente pudieran votar por el representante de los colombianos en el exterior aquellos nacionales que sufragaran en las embajadas o consulados colombianos acreditados ante Estados extranjeros. Sin entrar a calificar este fallo, la verdad es que con él se desvirtuaba el alcance que quiso el Constituyente de 1991 frente a la posibilidad de participación de las denominadas minorías y conjuntos poblacionales especiales. Prueba de ello es que en la primera elección de esta circunscripción se eligió a alguien que no representó a este conjunto poblacional. Los detalles de este controvertido fallo que desvirtuó el espíritu del Constituyente y limitó la participación democrática de los colombianos residentes en el exterior se encuentran en el Anexo N° 1.

Como consecuencia de dicho fallo, el Congreso de la República decidió modificar la Constitución para diferenciar la circunscripción internacional de las llamadas circunscripciones especiales nacionales para la Cámara de Representantes, y establecer que en la circunscripción internacional solamente podrían sufragar los colombianos residentes en el exterior. Esa reforma se consolidó con el Acto Legislativo 02 de 2005, que también estableció que la reforma entraría en vigencia a partir de las elecciones a realizarse en el año 2006. Igualmente, se determinó que el Congreso de la República reglamentaría la circunscripción internacional a más tardar el día 16 de diciembre de 2005 y que, en caso de que no lo hiciere, 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 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 Ncional en los quince (15) días subsiguientes.

En síntesis, de este recuento de cambios realizados al artículo 176 de la Constitución, deriva el texto actual según el cual se reconoce la Circunscripción Internacional, mediante la cual se pue-

de elegir a un (1) Representante a la Cámara. Se reitera que solamente se contabilizarían los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

3. Justificación de la iniciativa

Durante muchos años, el papel del Estado colombiano frente a sus connacionales en el exterior se limitaba a los trámites consulares, a visitar los presos en las cárceles, y a celebrar las fiestas patrias. Tan solo a principios de los años noventa del siglo pasado, se plantearon algunos lineamientos orientados a proteger al colombiano que se encontraba fuera del país, lo cual se consolidó en parte con la adopción de una nueva Carta Política que dio inicio a la comprensión de esta realidad que nos proponemos revisar y fortalecer.

Una forma de incentivar la participación y auspiciar el sentido de pertenencia de los colombianos residentes más allá de nuestras fronteras 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), y de ningún Senador a contar con uno (1), mejora su participación y les da una mayor representatividad. *Ad portas* de cumplir veinte (20) años de haber sido promulgada la Carta Política, se justifica una revisión a fondo de la representatividad de los colombianos residentes en el exterior.

En primer lugar, la última gran migración de colombianos, ocurrida durante la década de los noventa y la primera de este siglo, nos colocó como una de las naciones con mayor presencia de sus ciudadanos ya no sólo 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 emigración, pero la mayoría de las investigaciones coincide en que la inseguridad que caracterizó varios quinquenios, y la falta de oportunidades laborales y profesionales son las principales. Los países de destino preferidos son aquellos en los cuales el colombiano cree encontrar posibilidades de un mejor futuro para sí y para su familia. Su aspiración fundamental es conseguir mejores condiciones de vida. Es por ello que decide trasladar su residencia a un país extranjero. Sin embargo, es característica fuerte de nuestros migrantes no romper 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 4.5 millones de compatriotas y hasta más, al paso que otros concluyen que hay alrededor de 4 millones. Según cifras del DANE, mucho más conservadoras y, por lo mismo llamadas a obligatoria revisión, hay en el exterior 3.331.000 colombianos, de los cuales el 37,7% se encuentra en Norteamérica, es decir, cerca de 1.255.787 colombianos; el 26% se halla en Centro y Suramérica, lo que se traduce en cerca de 866.060 connacionales; y, aproximadamente el 23%, o sea 786.116 colombianos, estarían dispersos por el resto del mundo.

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

a) Los conceptos de democracia participativa, pluralismo e igualdad

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

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

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

Los colombianos en el exterior tienen intereses comunes por el hecho de ser ciudadanos de un mundo que, al mismo tiempo que estimula los flujos migratorios, castiga, discrimina y explota a las poblaciones migrantes. Es por ello precisamente que les resulta fundamental el mantenimiento de los vínculos culturales y políticos con la patria. Es casi cuestión de dignidad.

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

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

b) Las consecuencias prácticas de la transnacionalización de la política en Colombia

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. A decir verdad, para el resto de los residentes en el exterior, los distintos gobiernos no tenían más que patrióticos mensajes de lealtad nacionalista.

Podemos resaltar que los colombianos residentes en el extranjero habían tenido derecho al voto única y exclusivamente en las elecciones presidenciales desde 1958. No obstante su potencial político, el voto en el exterior no había pasado de ser una herramienta política marginal de los emigrantes, 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 organizaciones y 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. Es probable que esta predicción se haya quedado corta, debido a la aceleración del éxodo en los últimos veinte años. En la actualidad, la mayoría de los estudios coincide en que hay más de cuatro millones de compatriotas viviendo fuera del país. Desde luego, hay algunos casos de retorno de connacionales, dadas las difíciles circunstancias generadas por la crisis económica mundial de los últimos dos años.

Sea lo que fuere, lo cierto es que la población colombiana residente en el extranjero ha aumentado significativamente, y se ha convertido en un actor transnacional muy importante para el país. Su importancia radica no solo en su cantidad, sino también en su creciente contribución a las sociedades, tanto colombiana como a la receptora de la migración, principalmente por estar inmersos todos en un mundo dominado por discursos de globalización e interdependencia político-económica.

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

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

Según una investigación realizada recientemente por el Banco Mundial, las remesas de colombianas y colombianos residiendo en el exterior han tenido una tendencia constante al aumento. Durante 2008, según cifras del Banco de la República de Colombia, las remesas alcanzaron la cifra récord de 4.843 millones de dólares, por encima de las exportaciones de algunos productos tradicionales, como el café o las flores. Para

2009, en razón de la crisis económica mundial, presentaron una caída del 14,4%, al quedar en 4.145 millones de dólares. (12)

La OIM señala que las remesas representan el 22.2 por ciento de las exportaciones de bienes. El promedio de remesa familiar proveniente de los Estados Unidos alcanza los US$400. Se 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 características hasta ahora señaladas presentan sus particularidades según el lugar de destino. No es lo mismo el migrante que se dirige a Estados Unidos o España, que aquel que por razones forzosas se desplaza hacia los países vecinos.

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

Se puede concluir que la adopción de políticas oficiales para conseguir la integración de los connacionales residentes en el exterior es una necesidad, Colombia se ha convertido en una sociedad transnacional. Esto es, una sociedad cuyas estructuras ideológicas, económicas, políticas y socioculturales transcienden los límites de su frontera territorial. Sin duda, un primer paso es darles a esos compatriotas una mayor representatividad congresional.

d) Cifras electorales

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

Recordemos las cifras: el total de votos válidos fue de 39.983, de un potencial de 94.296 ciudadanos habilitados, lo que indica que el porcentaje de participación fue del 42.40%.

El representante del Partido Liberal obtuvo 8.777 votos, de los cuales 2.473 fueron emitidos por 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 oportunidad, es decir, en las elecciones realizadas en el año 2006, se contabilizaron únicamente los votos emitidos en el exterior. Los resultados fueron los siguientes: los votos válidos llegaron a 37.176, de los cuales el candidato elegido obtuvo 9.319.

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

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

hay otras razones, como la ausencia de cultura política o el desconocimiento de las posibilidades de decisión y representación.

e) Comparación con otras legislaciones

En el Derecho Constitucional Comparado encontramos casos muy interesantes de naciones que consagran la representación de sus connacionales residentes en el exterior en sus congresos o asambleas. Baste tomar dos naciones europeas desarrolladas, Italia y Francia, y dos naciones latinoamericanas, Ecuador y República Dominicana, para comprender la fuerza de esos núcleos ciudadanos que residen en el exterior. En el fondo, estas medidas buscan fortalecer el vínculo cultural y político de los emigrantes con su nación de origen, facilitándoles no solo la participación política sino otorgándoles una digna representación congresional.

Vale la pena anotar que en los cuatro casos escogidos se observa una mayor representación que la contemplada constitucionalmente en Colombia, con lo cual se refuerza más todavía la necesidad de reformar la Carta Politica para generar mayor representatividad a los compatriotas residentes en el exterior.

1. Italia

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

Los poseedores del derecho al voto reciben sus papeletas electorales en su domicilio con dieciocho días de antelación con respecto a la fecha fijada para las elecciones; por lo tanto tendrán que sufragar, sellar y ensobrar las papeletas y enviarlas a las oficinas consulares territorialmente competentes. Los oficiales consulares se harán cargo de expedir las papeletas a Italia.

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). Se está discutiendo que se les pueda otorgar también el derecho al voto a aquellos italianos que se encuentren temporalmente en el exterior, por ejemplo los estudiantes del programa de intercambio estudiantil "Erasmus".

2. Francia

Los franceses residentes en el exterior pueden sufragar en las elecciones para escoger los miembros de la Asamblea francesa en el exterior, así como para Presidente de la República y para los referéndums. Además, votan para escoger a doce Senadores, quienes hacen las veces de sus voceros o representantes en el Senado francés.

A tal fin, deberán estar inscritos en los registros consulares en el exterior. La Asamblea francesa en el exterior es un órgano específico para la representación de los 2.100.000 expatriados franceses en el mundo.

En las elecciones de ese órgano, los franceses en el exterior podrán sufragar a través de correo o personalmente en las juntas electorales establecidas cerca de las oficinas consulares francesas. Para los referéndums y la elección del Presidente de la República francesa, es admitido el voto por poderes. Esto significa que los ciudadanos franceses en el exterior pueden autorizar votar por su cuenta a una persona de confianza residente en el mismo lugar de la última residencia del ciudadano francés quien se encuentre en el exterior.

3. Ecuador

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

Conforme a las leyes, los ecuatorianos que residen en el extranjero pueden libremente y sin ninguna obligación ejercer el derecho a voto, para lo cual deberán estar "debidamente inscritos en los libros de Registro de Electores proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral a las Embajadas y Consulados de Ecuador".

Se considerarán legalmente registrados o empadronados, los ecuatorianos y ecuatorianas 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, improrrogablemente seis meses antes del día del proceso eleccionario.

El voto se podrá ejercer en las sedes diplomáticas, en las establecidas Juntas Receptoras de Voto, las que estarán integradas por cuatro "ciudadanos ecuatorianos registrados en el Padrón Electoral del correspondiente Consulado".

Para manifestar su voluntad expresa de sufragar, los ecuatorianos domiciliados en países extranjeros deberán concurrir personalmente a la Oficina Consular de su circunscripción territorial e inscribirse.

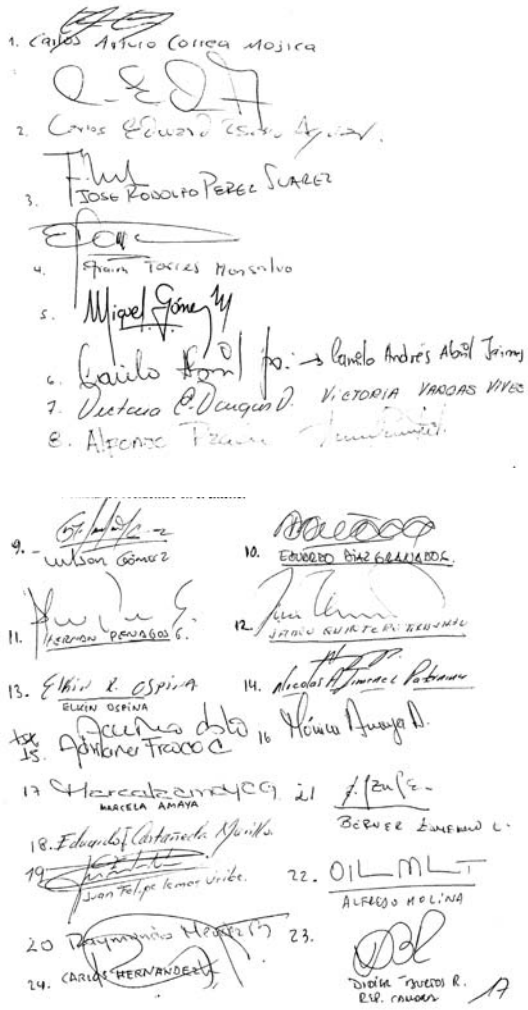
4. República Dominicana

La Constitución vigente consagra en su artículo 81 que los ciudadanos dominicanos residentes en el exterior podrán elegir siete diputados que los representen en su Asamblea Nacional o Congreso. Esta reforma, que fue introducida este año de 2010, posibilita la escogencia de estos diputados por primera vez para la elección parlamentaria de 2012.

Le corresponde a la Junta Central Electoral definir la jurisdicción en cada lugar del mundo donde existan importantes núcleos de dominicanos para implementar su votación.

Con fundamento en las anteriores consideraciones de carácter demográfico, político, económico y social, así como de orden constitucional comparado, solicitamos al honorable Congreso de la República dar aprobación al presente Proyecto de Acto Legislativo reformatorio de la Constitución, como una manera de garantizar derechos a nuestros compatriotas residentes en el exterior.

Atentamente,



Fuentes:

1. Constitución Política de Colombia, Concordancias, referencias históricas e índice analítico. CASTRO, Jaime. Segunda Edición, Bogotá 2008, Universidad del Rosario.

2. Sentencia C-169 de 2001 Corte Constitucional.

3. Acto Legislativo 02 de 2005, ***Diario Oficial*** número 45980.

4. Acto Legislativo 03 de 2005, ***Diario Oficial*** número 46136.

5. Ver Documento CONPES 3603, agosto 24 de 2009, **"**Fija la política integral migratoria del Gobierno Nacional**"**.

6. DANE, censo 2005 (estimación poblacional basada en la pregunta 22 del Censo 2005).

7. Informe Colombia Nos Une, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009.

8. Sentencia C-145 de 1994 Corte Constitucional.

9. Sentencia C-089 de 1994 Corte Constitucional.

10. Ver Universidad Nacional, Centro de Estudios Sociales (CES) **"**Lineamientos para la política integral de Migraciones**"** Junio 2008, contrato de consultoría Ministerio de Relaciones Exteriores y Universidad Nacional de Colombia.

11. Ver Cárdenas, M y C. Mejía (2006) **"**Migraciones Internacionales en Colombia: ¿Qué sabemos?**"** Documentos de Trabajo N° 30, Fedesarrollo.

12. Informe del World Bank, 2010.

13. Ver página web Registraduría, Datos Electorales, Histórico. http://www.registraduria.gov.co/Informacion/elec_2010_hist.htm

14. Ver páginas web de las respectivas embajadas acreditadas en Colombia.

Bibliografía

CEPEDA, Manuel José. Introducción a la Constitución de 1991, Hacia un nuevo constitucionalismo, Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución, Bogotá, 1993.

PÉREZ, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano, Quinta Edición, Editorial Temis, Bogotá 1997.

Página de la OIM: www.oim.org.co; en publicaciones.

http://www.oim.org.co/Publicaciones/tabid/74/smid/522/ArticleID/350/language/es-CO/Default.aspx

http://www.oim.org.co/Publicaciones/tabid/74/smid/522/ArticleID/349/language/es-CO/Default.aspx

ANEXO

Evolución de la Circunscripción Especial Internacional

En el primigenio artículo 176 aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se estableció que los miembros de la Cámara de Representantes se elegirían en circunscripciones territoriales, equivalentes a los departamentos y al Distrito Capital de Bogotá, y en una circunscripción especial, que tendría entre sus fines el de asegurarles a los colombianos residentes en el extranjero su participación en esa corporación pública. El texto original del artículo 176 era el siguiente:

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

Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior.

Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco 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 reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia*. El proyecto tenía por fin reglamentar la circunscripción nacional especial para la Cámara de Representantes. Es así como en los artículos 5° y 9° del proyecto prescribía acerca de la elección del Representante a la Cámara por los colombianos en el exterior lo siguiente:

"Artículo 5°. *Candidatos de los colombianos residentes en el exterior*. Los candidatos de los colombianos residentes en el exterior que aspiren a ser elegidos a la Cámara de Representantes requieren demostrar ante las autoridades electorales colombianas una residencia mínima de cinco (5) años continuos en el exterior y contar con un aval de un partido o movimiento político debidamente reconocido por el Consejo Nacional Electoral.

Este Representante a la Cámara será elegido con los votos obtenidos de los ciudadanos colombianos en los consulados o embajadas de Colombia acreditados en los diferentes Estados del mundo.

Parágrafo. La residencia en el exterior de los ciudadanos que respaldan la nominación de un candidato, se comprobará con la fecha del registro del ciudadano colombiano en el Consulado de Colombia con jurisdicción en su lugar de residencia o con la inscripción en el exterior en el proceso electoral anterior, o con el certificado electoral en el que conste su anterior participación en el exterior o con el sello de ingreso al país por parte de la respectiva autoridad de inmigración estampado en el pasaporte colombiano".

"Artículo 9°. *Tarjetas electorales*. Los candidatos a la Cámara de Representantes que aspiren por esta circunscripción, en el marco de lo establecido en los artículos 2 y 3, aparecerán en una tarjeta electoral de circulación nacional donde se distinguirán con claridad los candidatos de las comunidades indígenas y los candidatos de las comunidades negras.

Los candidatos a la Cámara de Representantes de los colombianos residentes en el exterior aparecerán en una tarjeta electoral distinta a la anterior 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 5º, y del inciso segundo del artículo 9°. En la sentencia se manifestó que la Constitución había determinado que la circunscripción especial era una circunscripción nacional y que ello hacía inadmisible 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 y prueba de ello es que en la primera elección de esta circunscripción se eligió a alguien que no representó a este conjunto poblacional. Al respecto se expuso como argumento central de sustento de la sentencia los siguientes:

"*El segundo inciso del artículo 5°, que dispone que estos candidatos solo podrán ser elegidos con los votos de los colombianos residentes en el exterior, es abiertamente inconstitucional, por tres razones. En primer lugar, porque como ya se explicó, esta es una circunscripción especial de alcance nacional, por lo cual la votación por los candidatos, que a través de ella se postulen, debe estar abierta a la participación de todos los ciudadanos. En segundo lugar, porque bien puede darse la circunstancia de que los colombianos*

que residen en territorio nacional decidan, libremente, que el candidato de los residentes en el extranjero es quien mejor representa sus propios intereses; impedir a quienes se encuentren en esa situación que voten, en consecuencia, por ese candidato, sería una restricción desproporcionada de su derecho fundamental a la participación política, cuyo núcleo esencial se vería claramente vulnerado. Finalmente, porque admitir una tal restricción sería violatorio del principio de igualdad, ya que esta no está prevista para ninguno de los demás grupos que contempla el proyecto de ley bajo revisión, y no existe, a juicio de la Corte, ningún criterio razonable que permita justificar la diferenciación mencionada".

En cuanto al análisis del artículo 9° del Proyecto de Ley Estatutario, la Corte Constitucional indicó en su oportunidad al proferir el fallo en estudio, lo siguiente:

"*El inciso segundo [del artículo 9°], por su parte, es abiertamente inconstitucional, ya que es una consecuencia directa de la disposición según la cual la posibilidad de votar por los candidatos de los colombianos residentes en el exterior, solo está abierta a quienes se encuentren por fuera del territorio nacional, limitación que, como ya se vio, es inaceptable. Por lo mismo, habrá de declararse inexequible, y se complementará el condicionamiento a la constitucionalidad del primer inciso, de tal forma que se entienda que los candidatos de los colombianos residentes en el exterior que participen por esta circunscripción, también deberán ser incluidos, debidamente identificados, en la tarjeta electoral general que reciba la ciudadanía en las votaciones para la Cámara de Representantes*".

Como puede verse, el futuro de la participación democrática de los colombianos residentes en el exterior quedó seriamente limitado, dado que con este fallo se tergiversó el espíritu de la Constitución en esta materia.

En atención a la anterior sentencia de la Corte Constitucional, el Congreso de la República decidió modificar la Carta Política para diferenciar la circunscripción internacional de las circunscripciones especiales nacionales para la Cámara de Representantes y establecer que en la circunscripción internacional solamente podrían sufragar los colombianos residentes en el exterior. En el Acto Legislativo expedido para el efecto –el 02 de 2005– se definió también que la reforma entraría en vigencia "*a partir de las elecciones a realizarse en el año 2006*". Igualmente, se determinó que el Congreso de la República reglamentaría la circunscripción internacional a más tardar el día 16 de diciembre de 2005 y que, en caso de que no lo hiciere, el Gobierno asumiría esa función. Este Acto Legislativo fue promulgado el 25 de julio de 2005, y en él se plasmó el siguiente texto:

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

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.

Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

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

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.

Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cuatro Representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

Parágrafo Transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 16 de diciembre de 2005, caso contrario, lo hará el Gobierno Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a esa fecha; incluirá entre otros temas: Inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y financiación estatal para visitas al exterior por parte del Representante elegido".

"*Artículo 2°. El presente Acto Legislativo entrará en vigencia a partir de las elecciones a realizarse en al año 2006*". *(Se subrayan los apartes modificados por el Acto Legislativo 02 de 2002, en relación con el texto original del artículo 176 de la Constitución).*

En el mismo año 2005, el Congreso de la República aprobó una segunda reforma del artículo 176 de la Constitución. En esta nueva reforma a la misma norma constitucional se modificaron las disposiciones del artículo referidas al número de habitantes requerido para la elección de un representante a la Cámara por las circunscripciones territoriales. La nueva reforma –el Acto Legislativo 03 de 2005–, promulgada el 29 de diciembre de 2005, modificó la enmienda introducida por medio del Acto Legislativo 02 de 2005, en lo relacionado con la determinación de que el Congreso contaría con plazo hasta el 15 de diciembre de

2005 para reglamentar la circunscripción internacional. La nueva redacción del artículo 176, en el Acto Legislativo 03 de 2005, es la siguiente:

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

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.

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

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

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.

Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

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

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

Parágrafo Transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 15 de diciembre de 2005, caso contrario, lo hará el Gobierno Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a esa fecha; incluirá entre otros temas: inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para 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.

Artículo 2°. Lo dispuesto en el Acto Legislativo en relación con la conformación de la Cámara de Representantes por circunscripciones territoriales regirá a partir de las elecciones que se celebren en el año 2010. Lo relativo a las circunscripciones especiales y a la circunscripción internacional regirá a partir de las siguientes elecciones posteriores a su vigencia". (Subrayados los apartes relacionados con la circunscripción internacional).

En síntesis, de este recuento de las modificaciones realizadas por el constituyente derivado tenemos el siguiente texto vigente del artículo 176 que proponemos modificar.

CAPÍTULO V

DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

"*Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.*

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

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

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.

Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

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

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

Parágrafo Transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 15 de diciembre de 2005, caso contrario, lo hará el Gobierno Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a esa fecha; incluirá entre otros temas: inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para 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".

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 1° de septiembre del año 2010 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 079 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Carlos Arturo Correa Mojica* y otros.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 081 DE 2010 CÁMARA

por medio del cual se adiciona el artículo 65 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 65 de la Constitución Política.

Artículo 65.

Todas las personas tienen el derecho fundamental a no padecer hambre. El Estado garantizará la disponibilidad, acceso, calidad y aceptabilidad cultural de los alimentos a lo largo del ciclo vital, para el logro de la calidad de vida.

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

ALBA LUZ PINILLA
Representante a la Cámara

IVAN MORENO ROJAS
Senador de la República

WILSON NEBER ARIAS
Representante a la Cámara

HERNANDO HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara

IVÁN CEPEDA CASTRO
Representante a la Cámara

GLORIA INÉS RAMÍREZ
Senadora de la República

JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República

GERMÁN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara

LUÍS CARLOS AVELLANEDA
Senador de la República

CAMILO ROMERO
Senador de la República

JORGE ELIÉCER GUEVARA
Senador de la República

ALEXANDER LÓPEZ
Senador de la República

MAURICIO OSPINA
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

Esta exposición de motivos se encamina a defender el carácter fundamental del Derecho a no Padecer Hambre (que en adelante se definirá DNPH), para lo cual es imperativo delimitar[1] su contenido del Derecho Económico Social y Cultural (DESC); defensa que se logra ratificar a partir de la interpretación jurídica de la Carta Constitucional Colombiana y los Tratados Internacionales (Declaración Universal de los Derechos Humanos y El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC–). Esta exposición de motivos finalmente define que el DNPH es categóricamente un derecho fundamental, el cual no se encuentra contemplado en la Constitución Colombiana, lo cual induce al debate de este derecho innominado[2] frente a la efectividad y la justiciabilidad.

A fin de proporcionar una defensa vehemente de la fundamentalidad del DNPH, el texto inicia proporcionando un análisis somero pero contundente del modelo económico imperante frente a los derechos sociales; posteriormente se trabaja sobre la justiciabilidad de los DESC; seguidamente se conceptualizará el DNPH; luego el texto efectúa una mirada del Derecho Alimentario como soporte para identificar el DNPH y finalmente se ocupará de la conceptualización del DNPH a partir del Derecho a una Alimentación Adecuada[1].

MODELO ECONÓMICO Y TENSIONES FRENTE A LOS DERECHOS

La Constitución de 1991 consagra a Colombia como un Estado Social de Derecho, donde la garantía e igualdad en las dotaciones básicas sociales (Narváez, 2008) se logra singularmente a

---

1 En palabra de la profesora Clara Cecilia Restrepo Yepes y en relación a su documento "El Derecho a No tener Hambre. ¿Derecho Fundamental o Derecho Económico Social y Cultural?" se utiliza la palabra Deslindar a cambio de la palabra Delimitar.

2 Que no tiene nombre. Derecho que no se contempla en la Carta Constitucional (Cabal & Motta, 2006).

i Esta Exposición de Motivos estructura en la invesgación titulada "El Derecho a No tener Hambre. ¿Derecho Fundamental o Derecho Económico Social y Cultural?" Documento elaborado por la docente investigadora de la Universidad de Medellín Olga Cecilia Restrepo Yepes y por Lucas Correa Montoya, profesor asociado y coordinador de proyección social del Programa de Derecho de la Fundación Universitaria Tecnológica Comfenalco (Restrepo Yepes & Correa M. 2007). Para su consecución se conservó el orden metodológico del texto.

partir de la intervención de la economía por parte del Estado. Sin embargo, este principio de intervención a favor de los derechos se fragmenta por la adopción de un sistema libre de mercado, respaldado constitucionalmente en el artículo 333, cuando consagra "la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común". Paralelo a este, el artículo 58 de la Carta Magna garantiza la propiedad pero bajo obligaciones de función social y ecológica, dicho literalmente "(...) la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica".

En este orden de ideas, los artículos 58, 333 y 336 del texto Constitucional evidencian claramente la protección de la propiedad privada; avala la libertad de empresa; la libertad laboral y de escogencia de profesión y oficio y la excepcionalidad de los monopolios estatales. Paralelo a esta posición económica liberal, se instauran igualmente principios sociales tales como: la función social de la propiedad (artículo 58), la promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad, la protección de los derechos de los trabajadores (artículo 53) y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo (artículo 334).

Lo anterior deja entrever que Colombia ostenta en lo económico un modelo que subyace en la libertad económica con una clara intervención Estatal, lo cual le pemite regular esa libertad. Simultáneamente a esta posición, se afirma categóricamente que la libre competencia, es el cimiento del progreso, del desarrollo y del bienestar social, no obstante constitucionalmente se deja explícito que los riesgos de un libre mercado requieren de un protagonismo Estatal.

La dualidad que engendra el modelo económico y la carta de derechos sociales –básicamente los DESC y los Derecho Colectivos– envuelven innegables conflictos, pues las dos posiciones que hacen parle de una misma moneda son incompatibles en todas sus formas y contextos. Parafraseando al profesor (Rodríguez, 2005) "el texto constitucional Colombiano tiene una naturaleza normativa y valorativa de constitucionalismo social, puesto que reconoce derechos liberales y derechos sociales, otorgándoles fuerza normativa. Y simultáneamente se considera una Constitución abierta porque admite políticas económicas muy diversas para cumplir esos derechos sociales". Este par de posiciones antagónicas obstruye la integración automática.

En este orden, los DESC son regulados desde el neoinstitucionalismo económico[3], suscribiendo su garantía al crecimiento económico Estatal, en otras palabras los DESC están sujetos al desarrollo de la libre fuerza del mercado, convirtiendo al mercado en la herramienta decisiva de coordinación social. Si se observa minuciosamente la Constitución Política del 1991 asentó el neoinstitucionalismo[4], forjando tensiones notables con respecto a la protección de los DESC, pues la efectividad y ejecución de estos materializados en proyectos, programas y políticas públicas no solo reposan en razones de eficacia y libertad, sino también en consideraciones de equidad e igualdad como principios de un Estado Social de Derecho.

Así pues, los DESC en sí mismos otorgan un propósito esencial, dignificar la vida y la vida en todas sus dimensiones humanas. Principio que frente al individualismo, la seguridad jurídica y el fortalecimiento de las instituciones a favor del mercado suscita múltiples conflictos.

JUSTICIABILIDAD Y EFECTIVIDAD DE LOS DESC EN COLOMBIA

Los DESC en Colombia son derechos constitucionales, su efectividad se traduce en proyectos, programas, políticas públicas y leyes que el Estado diseña para garantizar su cumplimiento; así mismo se les confieren asignaciones presupuestales para su realización, debido a su carácter prestacional y programático. Si el Estado prescinde de esta responsabilidad, él automáticamente se convierte en el único responsable de su incumplimiento y por deducción se establece una inconstitucionalidad por omisión[5].

---

[3] El neoinstitucionalismo es una forma diferente de ver a la economía enfrentada a un entorno más complejo y que toma en cuenta las leyes que rigen a las naciones, dado que al ser ajenos a ellas nos tropezamos con modelos poco eficientes. Es por esto que "en los a*ño*s recientes la economía se ha vuelto a preocupar por estudiar los procesos económicos en un entorno más amplio, poniendo el acento en las relaciones entre economía y política, entre economía y sociedad e incluso entre economía y cultura dada la necesidad actual de vivir en un sistema un poco más intelectual y desarrollado. Para los neoinstitucionalistas el mercado tiene que ir más allá de las curvas de oferta y demanda, envés de esto se debe tomar en cuenta que lo que existe en los mercados es una combinación de estructuras de poder, es decir "los eferentes peleando entre sí, cada uno con su respetivo poder, para aumentar su ganancia", esto nos indica un ambiente de competencia que hace mella en cada uno de los oferentes, la cual les exige a utilizar su poder en pro de un bien individual pero que en últimas se reflejará en el consumidor, dado que "los demandantes tambi*én* estarán peleando por maximizar su compra y pagar menos por comprar más".

[4] El neoinstitucionalismo informa que las reglas de juego que guían el comportamiento de los agentes en una sociedad son fundamentales para explicar su desempeño económico. A la vez, se trata de un conjunto de teorías que combinan las vertientes de una nueva microeconomía basada en los costos de transacción, una sección de derecho y economía, otra de teoría de la información, teoría de la elección pública, y una vertiente histórica, basada en el trabajo de Douglass North. Cada una de ellas se acerca o se aleja en mayor o menor medida de los postulados básicos de la teoría neoclásica: maximización de una utilidad, racionalidad en la escogencia, escala de valores establecida, información perfecta, competencia adecuada y, por lo tanto, clarificación de los mercados. (Kalmanovitz, 2003).

[5] Sentencia C-177 de 1998. "El deber de realización progresiva de los derechos sociales prestacionales no signi-

Ahora, frente a la justiciabilidad de los derechos existen mecanismos jurídicos para su protección, este es el caso de la Acción de Tutela, la Constitución en su artículo 86 publica "toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública", asimismo el artículo 88 en razón de los derechos e intereses colectivos manifiesta "la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos".

Si se realiza un análisis juicioso se llega a concluir que los DESC al no ser derechos fundamentales, carecen de facto de acciones judiciales que les resguarden. Incluso su efectividad está atada a la progresividad, en palabras menos su exigibilidad se ve en entre dicho, los DESC no poseen el peso de cumplimiento inmediato, así lo manifiestó la Sentencia C-251 de 1997 emanada por la Corte, la Constitución acoge la fórmula del Estado Social de Derecho, (...) es su deber también asegurarles condiciones materiales mínimas de existencia, por lo cual el Estado debe realizar progresivamente los llamados derechos económicos, sociales y culturales". No obstante en eventos excepcionales estos derechos son protegidos judicialmente por la acción de tutela cuando se hallan en conexidad con derechos fundamentales.

CONCEPTUALIZACIÓN DEL DERECHO A NO PADECER HAMBRE (DNPH)

Antes de entrar a conceptualizar el Derecho a no Padecer Hambre (DNPH), es necesario dejar en claro que el Derecho Alimentario Constitucionalmente se concibe como un DESC, evidencia que de entrada afecta su justiciabilidad y efectividad por motivos de fuerza económica[6] (no olvidemos que ellos están atados a la progresividad y por ende a los efectos de la libre fuerza del mercado). En procura de hallar la separación de este derecho de un DESC, es trascendental conceptualizar el DNPH delimitándolo del Derecho Alimentario y del Derecho a una Alimentación Adecuada.

IDENTIFICACIÓN DNPH A PARTIR DEL DERECHO ALIMENTARIO

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC– en su apartado III artículo 11 núm. 1 los Estados Partes "reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados" y en el núm. 2 del mismo artículo, reconocen la posibilidad de adoptarse medidas inmediatas y urgentes para garantizar "e1 derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y la malnutrición"; y se refuerza este contenido con la observación general 12 de mayo de 1999 cuando el PIDESC declara: "... todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla". De la misma forma se define el contenido esencial del derecho cuando se anuncia "la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables desde el punto de vista cultural".

Lo anterior corrobora que las designaciones escrituradas en la Observación General 12 apuntan más a la conceptualización del derecho desde los DESC y no la fundamentalidad del derecho. Pero esta exclusión de la fundamentalidad del derecho en cuanto a su protección y obligación es exigida ya en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma, el 13 de noviembre de 1996, donde dirigentes de 185 países y de la Comunidad Europea Declararon "… reafirmamos el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre".

Igualmente, la *disponibilidad* consignada en el numeral 12 (Introducción y Premisas Básicas de la Observación General 12) del derecho a la alimentación se convierte en el soporte básico tanto conceptual y delimitador del DNPH. Frente a la *disponibilidad* como núcleo del derecho alimentario se enuncia como:

"*(...) la posibilidad que tiene el individuo de alimentarse, ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los*

fica que no pueda haber violación de los mismos, debido a omisiones del Estado o a actuaciones insuficientes de su parte. En efecto, así como existe un contenido esencial de los derechos civiles y políticos, la doctrina internacional considera que existe un contenido esencial de los derechos económicos y sociales, el cual se materializa en los 'derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico' (Principio de Limburgo N° 25). Por ende, se considera que existe una violación a las obligaciones internacionales si los Estados no aseguran ese mínimo vital, salvo que existan poderosas razones que justifiquen la situación. Además, el Estado adquiere el compromiso de tomar 'todas las medidas que sean necesarias, y, hasta el máximo de los recursos disponibles', por lo cual, si se constata que los recursos no han sido adecuadamente utilizados para la realización de estos derechos, también se puede considerar que el Estado está incumpliendo sus obligaciones internacionales".

6 Aunque la Corte Constitucional, a razón de la conexidad ha abordado a tutelar los DESC.

alimentos desde el lugar de predicción a donde sea necesario según la demanda". *Observación General 12 numeral 12.*

Entonces la *disponibilidad* (acorde Observación General 12) se corresponde con:

a) Poseer una suficiente oferta alimentaria cuyo propósito sea el atender las necesidades nutricionales de la población con el fin de protegerla contra el hambre. Se observa en este precepto una variable de cantidad, la cual se relaciona con la satisfácción de las necesidades alimentarias de la población.

b) Una oferta alimentaria adecuada que dé cuenta de las necesidades nutricionales del total de la población.Al referirse al concepto de adecuado se introduce una variable cualitativa, identificando como necesario las características nutricionales, físicas y culturales de los alimentos, procurando por lo tanto que los alimentos que están disponibles sean seguros, nutritivos y culturalmente apropiados.

c) Estabilidad de la oferta alimentaria, lo cual sugiere un suministro de alimentos de forma constante y accesible. A la par este apartado hace alusión a la estabilidad de los entornos políticos, sociales y económicos de los países, asegurando confiabilidad y desarrollo de prácticas productivas de forma sostenible y no amenazante en el largo plazo de la disponibilidad de los alimentos.

Estos tres criterios del derecho Alimentario lo convierten en un derecho núcleo y lo instituyen como un DESC, y a su vez, le permiten delimitar de su esencia: (i) el DNPH y (ii) el Derecho a la Alimentación Adecuada. Derechos con contenidos propios y con resultados significativos en su efectividad y justiciabilidad.

EL DNPH Y EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

La alimentación en la Constitución Política de Colombia, parliculamiente sin agotar su contenido, es asumida en los artículos 43, 44 y 65. El artículo 65 expresa un amparo de protección especial a la producción alimentaria definiendo ciertos lineamientos para alcanzarla, artículo que se soporta en la naturaleza de un DESC. El artículo 43 protege a la mujer en embarazo dándole una especial atención alimentaria al expresar "durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario (...)". El artículo 44 registra la fundamentalidad de la alimentación al enunciar "son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad fisica, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada (...)". Si se percata, los artículos 65 y 43 responden a DESC mientras que el artículo 44 se soporta como un Derecho Fundamental. Lo anterior induce a efectuar la delimitación[7] en aras de la efectividad, exigibilidad y judicialidad del DNPH y del Derecho Alimentario. El fin del deslinde es encontrar la fundamentalidad de este derecho.

La delimitación del Derecho Alimentario explícitamente comprende dos direcciones: 1. El derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre, y 2. El derecho de toda persona a disponer y acceder permanentemente a una alimentación adecuada. La Constitución efectivamente da razón a estas dos posiciones, las adopta, sin embargo, se queda corta en su diferenciación. Limitación que conducen a apoyarse en el artículo 93 el cual posibilita que los derechos puedan ser interpretados de conformidad con los tratados internacionales que Colombia ha ratificado en el contexto de los Derechos Humanos.

El Derecho Alimentario es un derecho individual y colectivo, el cual a su vez debe ser adecuado[8], definición que se desglosa de la Declaración Universal de Derechos Humanos (diciembre 10 de 1948) en su artículo 25: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

Pero posteriormente, el 16 de diciembre de 1966 el PIDESC entrega una nueva versión reconociendo el derecho fundamental de protección contra el hambre, en su artículo 11 enuncia lo siguiente: núm. 1. "los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su fámilia, incluso alimentación", y en el núm. 2. "los Estados partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre (...)". El PIDESC en el artículo 11 y en su núm. 2 rotula la fundamentalidad del DNPH, derecho que se formaliza al

---

[7] En palabras de Olga Cecilia Restrepo Y. es Deslindar, lo cual se define: señalar y distinguir los términos de un lugar, aclarar algo, de modo que no haya confusión en ello.

[8] El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. *El derecho a la alimentación adecuada* no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2° del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.

borde del mínimo vital y que inviste a la persona de garantías para el desarrollo de una vida en condiciones de dignidad.

En este mismo orden de ideas y con respecto al artículo 65 de la Constitución, el cual manifiesta que "la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. (...)" el derecho ante esta manifestación se asume como Derecho a una Alimentación Adecuada y explícitamente toma la condición constitucional de un DESC. Mientras que el artículo 44 que expresa categóricamente "son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada", el derecho evidencia radicalmente ante este ciclo de vida su fundamentalidad.

El deslinde del Derecho Alimentario deja entrever:

1. El derecho a estar protegidos contra el hambre es un derecho fundamental denominado DNPH y el Estado se obliga a protegerlo y asegurar que las personas no mueran de hambre. Asimismo, este derecho asume la disponibilidad en función de una oferta alimentaria suficiente en cantidad de alimentos, y desde allí, unido al mínimo vital, la dignidad humana y la vida, se estructura como derecho fundamental.

2. El Derecho a una Alimentación Adecuada corresponde a la categoría de un DESC y la disponibilidad se toma como oferta alimentaria adecuada, calidad de los alimentos y estabilidad de la oferta. El Estado se obliga a garantizar el Derecho a una Alimentación en los términos en que la disponibilidad lo exige.

En razón a la producción, distribución y consumo el Estado es el garante de la satisfacción del derecho a tener alimentos adecuados en cantidad y calidad garantizando su disponibilidad, acceso y aceptabilidad cultural de los alimentos. Sin embargo, dicha obligación en algunos casos se identifica como derecho fundamental (DNPH) y en otros como DESC (Derecho a una Alimentación Adecuada).

Pero es claro a manera de conclusión que el DNPH es un derecho fundamental, protegido jurídicamente a través de la acción de tutela, ostenta la investidura de un derecho al mínimo vital, la vida y la dignidad humana. Imperativamente se consagra ante la sabiduría constitucional como un derecho innominado, su reconocimiento no se funda en el registro textual en la Carta Constitucional, su desarrollo conceptual y fundamental se puede procesar en línea jurisprudencial o por bloque de constitucionalidad.

Referencias Bibliográficas

Cabal, L., & Motta, C. (2006). *Más allá del derecho: justicia y género en América Latina.* Siglo del Hombre Editores.

Española, W. D. (s.f.). *WordReference.com*

Kalmanovitz, S. (2003). *El Neoinstitucionalismo como Escuela. Banco de la República.*

Narváez T. L. C. (2008). *Centro Social desde la perspectiva de los Derechos.* Printe Colombia.

Restrepo Yepes, O. C., & Correa M. L. (2007). *El Derecho a no tener Hambre. ¿Derecho Fundamental o Derecho Economico Social y Cultural?*

Rodríguez, G. (2005). *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia.* Norma.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 2 de septiembre del año 2010 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 081 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Alba Luz Pinilla* y otros.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONTENIDO

Gaceta número 600 - Viernes, 3 de septiembre de 2010

Págs.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto Legislativo número 079 de 2010 Cámara, por el cual se modifican los artículos 171 y 176 de la Constitución Política, para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior. 1

Proyecto de Acto Legislativo número 081 de 2010 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 65 de la Constitución Política. 12

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010