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 861 Bogotá, D. C., jueves, 4 de noviembre 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 112 DE 2010 ACUMULADO 124 DE 2010 SENADO

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 962 de 2005 y se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos en la administración pública.

Bogotá, D. C., noviembre 2 de 2010

Doctor

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 112 de 2010 acumulado 124 de 2010 Senado, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 962 de 2005 y se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos en la administración pública.*

En cumplimiento del honroso encargo encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión, me permito rendir informe positivo de ponencia para primer debate a los proyectos de ley de la referencia acumulados por instrucciones de la mesa directiva, en los siguientes términos:

Los proyectos 112 de 2010 y 124 de 2010 Senado, fueron presentados respectivamente por los honorables Senadores Efraín Cepeda Sarabia y José David Name Cardozo, respectivamente, los cuales, para efectos del presente informe, se expondrá, inicialmente por separado los objetos y alcances de cada uno de los mencionados y acto seguido se expondrán las consideraciones que al respecto merecieron las citadas iniciativas, con el propósito de acumularlos y unificar los textos en común si ello fuere necesario:

1. Proyecto de Ley 112 de 2010 Senado:

Denominado por el autor como "*por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 962 de 2005, relacionada con la racionalización de trámites y procedimientos alternativos de los organismos y entidades del Estado*".

El objeto del mencionado proyecto es buscar que los ciudadanos accedan a un empleo público sin trámites engorrosos; la creación de nuevas empresas; aumentar la celeridad de la función administrativa y simplificar trámites.

Para ello el proyecto propuso a nuestra consideración un orden normativo de 5 artículos, así:

Primero: ordenando que en el curso de los seis meses siguientes a la promulgación de la ley todas las instituciones del Estado estén conectadas en línea a través de medios tecnológicos; para ese propósito establece que a los ciudadanos no se les pidan los certificados del DAS, Procuraduría, Contraloría o similares de orden Distrital, Departamental o Municipal.

Segundo: Modificar el artículo 13 de la Ley 962 de 2003,**"Certificado de supervivencia"**, estableciendo que el certificado será consultado en línea por la entidad que lo requiera, en todo caso, que solo será necesario cuando la persona se encuentre residenciada en el exterior.

Tercero: pretende modificar el artículo 27 de la Ley 962 con el siguiente contenido normativo: "Para la apertura de negocios de comercio o servicios cuya suscripción de capital sea inferior a dos (2) salarios mínimos, tales como: fuentes de soda, cafeterías, cafés y panaderías no pertenecientes a cadenas, cigarrerías, heladerías, fruterías, salas de belleza, tiendas, misceláneas, pequeños supermercados, tiendas de video, sólo se requerirá el registro en Cámara de Comercio y el cumplimiento de las normas establecidas en el POT".

Sostiene el autor que el artículo en comento es necesario, por cuanto, permite crear nuevas empresas, además porque "*En diferentes países se han venido aprobando estos proyectos y hasta ahora Colombia según un estudio realizado por Doing Business se encuentra a nivel mundial en la facilidad de hacer negocios en el puesto 37, en la apertura de un negocio en el puesto 74 y la facilidad para contratar trabajadores en el puesto 37. Con este estudio se ve reflejado la necesidad de continuar con la política antitrámites para facilitar el rápido acceso a los servicios prestados por el Estado. Hoy en día, Colombia es un modelo para Latinoamérica en materia [...]*".

Cuarto: Prevé que todas las disposiciones antes enunciadas serán implementadas dentro de los 6 meses siguientes a la fecha de promulgación de la norma.

Quinto: vigencia de la norma.

2. Proyecto de Ley 124 de 2010 Senado:

Denominado por su autor como "*por medio de la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de normas, trámites y procedimientos que afectan a los colombianos residentes en el exterior y se dictan otras disposiciones*".

El objeto del mencionado proyecto es el racionalizar los procedimientos que deben surtir los colombianos cuando realizan trámites ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, las oficinas de Representación Consular o las Embajadas de Colombia.

Para ello, propuso a consideración un orden normativo de XV capítulos compuestos por 37 artículos, con los que en sus palabras "*propone eliminar algunas normas, flexibilizar otras que afectan la actuación de las entidades mencionadas, así como incluir nuevas alternativas y posibilidades, en aras de facilitar las relaciones y actuaciones que surgen entre el Estado y los particulares*".

El contenido del proyecto es el siguiente:

Primer Capítulo

Este capítulo define el objeto del proyecto; reitera que el Ministerio de Relaciones Exteriores, los Consulados y Embajadas deben aplicar el principio de la buena fe y abstenerse de imponer requerimientos que no hayan sido previstos en las normas; establece la forma de identificación ante las entidades mencionadas; modera la exigencia de la traducción de los documentos locales que se presenten para realizar trámites en los consulados y embajadas y también la exigencia de autenticar los documentos locales.

Segundo capítulo

Trata del Registro Civil, y establece que el denunciante, de acuerdo con su conveniencia, escogerá realizar el Registro ante cualquier funcionario facultado para ello en el Territorio Nacional, facultando para el caso a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que establezca la forma de realizar dicho trámite por correo.

Igualmente, pretende modular la forma de inscripción de los nacimientos, matrimonios y defunciones ocurridas en el extranjero, así como la obtención de copias de los mismos.

Tercer Capítulo

Pretende modificar el artículo 13 de la Ley 962 de 2003 sobre el certificado de supervivencia agregando 2 parágrafos, el primero, otorgándole competencia al Ministerio de Relaciones Exteriores para que autorice a personas residentes en ciudades del exterior que no tengan presencia consular permanente y directa, con el fin de que certifiquen la supervivencia de colombianos, el segundo, para que ponga en marcha un sistema electrónico que permita a los Consulados certificar las supervivencias para el cobro de pensiones y comunicarlas a su destinatario, en un término máximo de tres días, con adecuada seguridad.

Cuarto Capítulo.

Regula los permisos de salida del país de los menores, complementando los parámetros previstos en el artículo 110 de la Ley 1098 de 2006, así: si el otorgante no establece una fecha de salida e ingreso al país, se entenderá que la salida podrá ocurrir dentro de los sesenta (60) días siguientes a la fecha del otorgamiento, y, el ingreso dentro de los ciento veinte (120) días siguientes, además, faculta al otorgante para que pueda restringir las personas que pueden acompañar al menor en el viaje.

Igualmente, prevé que el permiso de salida podrá otorgarse para múltiples salidas, en cuyo caso deberá otorgarse mediante escritura pública o ante el Comisario de Familia. Su vigencia deberá certificarse anualmente.

Finalmente dispone que se ponga en marcha un sistema electrónico que permita a los Consulados comunicar a las autoridades de emigración en Colombia el otorgamiento de dicho permiso, en un término máximo de tres días, con adecuada seguridad.

Quinto capítulo

Este hace referencia al artículo 16 por el cual se regulan los "*Pasaportes para mayores de veinticinco años cedulados por primera vez",* en palabras del autor, *el mismo es pertinente en razón a que el colombiano que solicita la cédula por primera vez con posterioridad a su vigésimo quinto cumpleaños, no puede obtener inmediatamente su pasaporte. Debe esperar a que su cédula sea emitida por la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

En los Consulados existen solicitudes de cédulas hace varios años, que no han sido emitidas. Un colombiano, que esté en situación migratoria irregular en Estados Unidos y haya emigrado antes de su mayoría de edad, puede verse abocado a la imposibilidad de viajar a Colombia por no haberse cedulado antes de cumplir 25 años.

Recientemente, la Sala de Casación Civil de la CSJ falló una tutela por este tipo de demoras. El artículo décimo sexto establece que la emisión de esta cédula no podrá demorar más de tres meses. En caso de extrema urgencia, se habilita al Cónsul para que, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Relaciones Exteriores, se pueda emitir un pasaporte provisional exclusivamente para entrar al país con cargo al DAS para evitar una suplantación.

El artículo décimo séptimo faculta a los colombianos que poseen doble nacionalidad para solicitar que se estampe, adicionalmente, en su pasaporte extranjero la entrada o salida en Colombia, aunque

mantiene la obligatoriedad de exhibir un pasaporte colombiano. *Muchos de nuestros compatriotas tienen dificultades al entrar al país de su segunda nacionalidad ya que no existe nota en el pasaporte correspondiente de su ingreso o salida de un país de destino.*

La interpretación aplicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores establece que no puede otorgarse visas a extranjeros hijos de colombianos que desean radicarse en el país, ya sea para estudiar, trabajar o por cualquier otro motivo. Considera el Ministerio que al domiciliarse en el país deben solicitar la nacionalidad colombiana. Ello entraña una imposición irracional y, por lo menos, grosera. Pero, más allá, para realizar cualquier trámite en Colombia, como colombiano, ese extranjero requerirá su cédula, a la que no podrá tener acceso de manera expedita.

El artículo décimo octavo establece que el extranjero hijo de nacional colombiano no debe adquirir la nacionalidad para domiciliarse en el país.

Sexto Capítulo

No tiene sentido que la inversión de colombianos en Colombia se considere inversión extranjera y se someta a trámites de registro desconocidos para el colombiano del común, cuya omisión puede ocasionar multas cuantiosas.

El colombiano que desea invertir en Colombia enfrenta una gran dificultad en hacer llegar los dineros para atender créditos para adquisición de inmuebles o para pagarlos. Entendemos la necesidad de satisfacer los requisitos de conocimiento del cliente, pero consideramos que no pugna con las labores de prevención recibir sumas relativamente pequeñas, para cancelar créditos o adquirir inmuebles, cuando las mismas proceden de clientes de bancos en el exterior y los giros han sido realizados a través de dichas instituciones.

Séptimo y Octavo Capítulos

En estos capítulos se establece la posibilidad de que los colombianos puedan pagar sus aportes a la Seguridad Social y el Impuesto de Renta, cuando ello sea permitido por las leyes locales. Así mismo, los Consulados estarán en capacidad de emitir el RUT.

Noveno y Décimo Capítulos

Se establece la posibilidad de llevar un registro excepcional en los Consulados de las firmas y huellas de los detenidos que así lo deseen, para que los documentos que ellos necesiten autenticar sean certificados a larga distancia. Así mismo, permite registrar la firma de notarios que existan en las cárceles.

Igualmente, posibilita realizar las notificaciones por correo de los documentos judiciales. *De esta manera, en Consulados en los cuales existe un área de competencia territorial muy extensa, se posibilita atender trámites de nuestros compatriotas detenidos de manera más rápida, sin que se requiera el desplazamiento del Cónsul, lo que demora la posibilidad de atender los requerimientos.*

Undécimo capítulo

Permite que las entidades territoriales reciban donaciones del exterior, bien sea en especie o en dinero. Para el efecto faculta a los gobernadores la autorización de los mismos.

En el caso de vehículos automotores, prevé que los mismos pueden tener cualquier antigüedad siempre que se certifique su buen estado mecánico.

Tenemos casos publicitados de donaciones de vehículos de más de 15 años de antigüedad que no han podido ser legalizadas. La importación de ambulancias, carros cisternas, patrullas o compactadoras, por ejemplo, debe permitirse si se encuentran en buen estado mecánico y pueden tener una vida útil adecuada.

Duodécimo capítulo

Permite que el Ministerio de Relaciones Exteriores celebre convenios con el Icfes para la presentación de los exámenes de Estado para la educación superior, igualmente lo faculta para que realice convenios con las universidades públicas y privadas reconocidas por el ICFES y se permita el examen de ingreso, estableciendo que los costos de dicho trámite corresponden a la universidad beneficiada.

Actualmente en algunos Consulados se presentan pruebas de admisión a la Universidad Nacional. Esta posibilidad debe ampliarse a todas las universidades que realicen convenios con el Ministerio y asuman los costos correspondientes. Así mismo, debe posibilitarse la presentación de las pruebas del Icfes en las sedes consulares.

Décimo Tercer Capítulo

En este apartado del articulado, se pretende regular el "Menaje profesional" como "*el conjunto de muebles, aparatos y demás accesorios propios de una profesión u oficio*"; para el efecto establece que los residentes en el exterior que ingresen al territorio aduanero nacional para fijar en él su residencia tendrán derecho a introducir el menaje profesional sin que para ello se requiera registro o licencia.

Igualmente prevé los siguientes parágrafos:

Parágrafo 1°. Quien hubiere introducido un menaje doméstico o menaje profesional al territorio aduanero nacional, sólo podrá ejercer el derecho previsto en este artículo después de transcurridos cinco (5) años, contados a partir de la fecha de levante del menaje inicialmente importado.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Relaciones Exteriores establecerá los requisitos mínimos de tiempo de permanencia en el exterior que deberán acreditar las personas que deseen importar menajes domésticos y profesionales. Existirá libertad de prueba para acreditar dicha permanencia en el exterior.

Además, señala las características del menaje, las mercancías que constituyen el menaje doméstico y profesional, el plazo para la llegada del menaje al país, que será de un (1) mes antes o cuatro (4) meses después de la fecha de arribo de su propietario. En este punto valga resaltar que en los mencionados apartes se prevé un parágrafo temporal con el siguiente contenido: "*A partir de la vigencia de esta ley y por una sola vez, se exceptuarán del requisito de adquirir los bienes en el exterior a las personas que se hayan residenciado en el país durante los dos años inmediatamente anteriores a su vigencia",* finalmente concluye con el deber de Declarar el menaje.

En sustento de lo anterior, el autor de la iniciativa expuso lo siguiente: *Lastimosamente los colombianos que vuelven al país enfrentan muchas dificultades para importar los bienes que han adquirido con esfuerzo durante su residencia en el exterior. Sólo pueden traer una lista restringida de bienes domésticos, que no incluye los bienes propios de su profesión u oficio. Este capítulo incluye la importación de menajes profesionales y posibilita la inclusión de un vehículo como parte del menaje doméstico. El Ministerio de Relaciones Exteriores establecerá la lista de lo que puede incluirse en cada uno de ellos y el período de tiempo de permanencia en el exterior que se requiere para gozar de la posibilidad de importar bienes bajo esta modalidad.*

No corresponde al Congreso de la República la iniciativa para exonerar el menaje del pago de tributos, pero confiamos en que el Ministerio de Hacienda participe y proponga la exoneración del menaje doméstico de tributos. No tiene sentido, ni cumple alguna función con destilación válida el cobrar a los colombianos impuestos por bienes en su mayoría usados y depreciados que han adquirido con esfuerzo en el exterior.

Décimo Cuarto Capítulo

Este capítulo tiene diversas normas. En primer lugar, faculta a los consulados para permitir la utilización de su sede a terceros que presten servicios comerciales o de asistencia de forma que un consulado podría permitir la presencia de un banco que ofrezca servicios en la sede consular.

Establece que los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores en la sede consular deben dominar el idioma del país sede o el inglés en su defecto.

Permitirse que los servicios consulares sean cancelados a través de medios electrónicos, tarjetas débito o crédito, en las ciudades en que dichos servicios estén disponibles.

Así mismo, establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores podrá celebrar convenios con las Gobernaciones para que ellas realicen el trámite de legalización de las firmas de los cónsules.

Finalmente prevé que las modificaciones empezaran a regir dentro de los seis meses siguientes a la fecha de promulgación de la norma y que esta rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le son contrarias.

3. Consideraciones

Sea lo primero identificar que la Ley "Antitrámites", 962 de 2005, Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, fue presentada por el Ex Senador Germán Vargas Lleras, hoy Ministro del Interior, y su trámite legislativo puede ser consultado en las siguientes gacetas: Senado 238/2005 / gacetas, 242/2005, 335/2005, 428/2005, 362/2005, 349/2005, 376/2005, 476/2005 (aprobación); Cámara 14/2003, 678/2003, 550/2004, 51/2005, 138/2005, Igualmente, que fue considerada esta ley en su momento por la Corte Constitucional en Sentencias C-120/06 , C-714/06, C-832/06 y C-230/08.

Es importante resaltar que en dichas oportunidades se señaló algo que será de vital importancia para las consideraciones que aquí se exponen: "[...] El objeto claro de la ley es la reducción del tiempo y número de trámites relacionados con los procesos de interacción entre la ciudadanía y el Estado [...]"; "[...]El propósito de la ley deriva en contribuir al ejercicio eficaz y eficiente de la función administrativa, mediante la modificación de los procedimientos administrativos existentes, de manera que "*ellos se lleven a cabo de forma más ágil y menos compleja* […]".

En otras palabras' "[...] facilitar las actuaciones que los particulares deben surtir ante la Administración Pública, un examen más detenido de tal Ley demuestra que el legislador no sólo pensó en este objetivo, sino que también buscó la racionalización de la función administrativa en sí misma considerada [...]"

Las propuestas sometidas a análisis, si bien enuncian objetos diversos, en últimas tienen por objeto el modificar parcialmente la Ley 962 de 2005, y continuar con la racionalización de los trámites, las actuaciones y los procedimientos administrativos que se realizan ante la Administración Pública[1], razón por la cual como se podrá observar en la propuesta modificativa, fue necesario modificar el objeto.

Ahora bien, con el fin de abordar la exposición y caracterizar los proyectos acumulados, se dividió el articulado en cuatro títulos, así: objeto y disposiciones generales; de los servicios que se prestan en el extranjero; de los trámites previstos para la salida del país de los menores de edad y del ingreso al país y otras disposiciones.

El título denominado objeto y disposiciones generales comprende 4 artículos:

– El primero de ellos corresponde al objeto de los proyectos a consideración en el sentido de establecer que trata de continuar la racionalización de los trámites, las actuaciones y los procedimientos administrativos que se regulan ante la administración pública.

– El segundo retoma la iniciativa presentada por el Proyecto de Ley 112 de 2010, sobre el fortalecimiento tecnológico, y tomando en consideración que el artículo original habla del Ministerio de Comunicaciones opta por modificar el artículo de forma completa, de un lado, en el sentido de indicar que corresponde al Ministerio de Tecnologías de la Información y del otro, estableciendo que en cumplimiento de lo anterior, los organismos, las entidades y las corporaciones que conforman la Administración Pública del orden nacional deberán estar en línea a través de medios tecnológicos integrados, en el plazo de seis (6) meses, la del orden departamental en un plazo de doce (12) meses, y la del orden municipal en un plazo de 18 meses. Los plazos previstos tienen como fin el permitir, de un lado, que las entidades planeen la forma de cubrir los gastos que la puesta en marcha del sistema impliquen, y de otro, que las ex-

[1] Organismos, Entidades, Corporaciones y Funcionarios del Estado), eso igual ya lo establece la 962.

periencias de las entidades que más adelantadas están en el tema (orden nacional) puedan servir como factor de evaluación ex ante a las restantes (órdenes distritales, departamentales y municipales).

Por lo anterior el contenido del artículo que hacía referencia a que no se le requiera a los ciudadanos algunos documentos se omitió y se creó uno nuevo.

Igualmente, valga señalar que la propuesta se confabula en buena hora con lo expuesto por el Gobierno en la presentación del Acuerdo para la Prosperidad número 12, que tuvo ocurrencia en la ciudad de Tunja y donde el Ministro de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones hizo un llamado a que todas las Entidades del Estado debían encontrarse a la vanguardia de la tecnología, no sólo por el ahorro económico que estas producen, sino también por cuanto se ha comprobado a nivel internacional que en gran parte aumentan y amplían la generación directa e indirecta de puestos de trabajo.

El tercero reforma al artículo 13 de la Ley 962 de 2005, sobre el certificado de supervivencia, en este sentido, como quedó expresado ambos proyectos tienden a su modificación, el primero señalando que se debe eliminar cualquier presentación personal a no ser de que la persona se encuentre residenciada en el exterior y el segundo agregando los dos parágrafos ya referenciados.

Al respecto, se unificaron los dos textos propuestos así:

Los Organismos, Entidades, Corporaciones y Funcionarios del Estado que requieran constatar la supervivencia de algún ciudadano, deberán obtener la información a través del registro de defunciones actualizado en línea. Para dichos efectos la Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de promulgación de esta la ley, implementará el respectivo sistema de consulta.

El Certificado de Supervivencia será necesario solamente cuando la persona se encuentre residenciada fuera del país en sitio donde no exista representación consular colombiana, y en todo caso cuando hayan pasado más de seis (6) meses desde su última presentación.

Parágrafo. El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá autorizar a los colombianos residentes que se encuentran en ciudades del exterior donde no exista una presencia consular permanente y directa, para que certifiquen la supervivencia de los compatriotas que lo soliciten. Dichos certificados deberán ser remitidos al Consulado Colombiano en el cual se haya registrado la persona de quien se trate, con el fin de que el Cónsul abone la firma.

Este sistema podrá ser sustituido por el Gobierno en cualquier momento, cuando avances tecnológicos permitan realizarlo con mayor eficiencia, y bajo los mismos parámetros de seguridad.

Cabe recordar que sobre el certificado de supervivencia, por parte del ex Representante a la Cámara Dr. Jaime Restrepo Cuartas y del suscrito ya se había presentado en varias oportunidades iniciativas legislativas, que en su momento fueron archivadas por vencimiento de términos.

– El cuarto retoma la parte omitida del artículo 1° del proyecto 112 de 2010, en el sentido simplificar los requisitos de acceso al empleo público, por ello se consideró que con el fin de mejorar la celeridad, eficiencia y eficacia en la elección o designación, nombramiento y posesión de los cargos de elección popular o empleos públicos, los ciudadanos no requerirán presentar los siguientes documentos: Libreta Militar, Certificado Judicial, Certificado de Responsabilidad Fiscal y Certificado de Antecedentes y los similares que existan en el orden Departamental, Distrital o Municipal.

Para este propósito la entidad de que se trate consultará los referidos documentos con las entidades encargadas de llevar el registro.

Las entidades encargadas de llevar el registro de los documentos en mención establecerán y adoptarán la forma en que las entidades que necesiten consultar los registros puedan hacerlo, en un plazo de 12 meses contado a partir de la fecha de promulgación de esta la ley.

Parágrafo. En caso de que los documentos a que se hace referencia en este artículo aún tengan algún costo, el ciudadano que resulte electo o aspire a ser nombrado o posesionado deberá cancelarlos previamente.

Valga resaltar que este despacho incluyó lo que hace referencia a la libreta militar, en tanto que de conformidad con el artículo 36 de la Ley 48 de 1993, el mismo es un requisito para la definición de la situación militar, y si bien para ese entonces se consideró que el mismo debía ser presentado en forma física para, entre otros, tomar posesión de cargos públicos, siendo que de conformidad con el artículo 2° del proyecto modificativo las entidades del Estado estarán en línea por medios tecnológicos, el requisito puede ser suplido sin traumatismos de forma que se garantice la definición de la situación militar y al mismo tiempo se simplifique el trámite de su presentación.

En el apartado bajo análisis se pensó incluir la propuesta que hace referencia a la modificación del artículo 27 de la Ley 962 de 2005: "Para la apertura de negocios de comercio o servicios cuya suscripción de capital sea inferior a dos (2) salarios mínimos, tales como: fuentes de soda, cafeterías, cafés y panaderías no pertenecientes a cadenas, cigarrerías, heladerías, fruterías, salas de belleza, tiendas, misceláneas, pequeños supermercados, tiendas de video, sólo se requerirá el registro en Cámara de Comercio y el cumplimiento de las normas establecidas en el POT".

No obstante ello, considerando que en la Cámara de Representantes cursa el Proyecto de ley 057 de 2010, y este consagra unas fórmulas para la creación de las micro y pequeñas empresas en su artículo 7°, se juzgó que dichas disposiciones resultan más apropiadas, de un lado, porque su contenido es más amplio y específico, y de otro, por cuanto el articulado en comento puede implicar una verdadera inestabilidad del sistema jurídico comercial, tanto en lo que hace referencia a los signos distintivos (marcas, lemas, enseñas y nombres), como en las normas de salubridad.

Igual suerte aconteció con el artículo que enunciaba que el Ministerio de Relaciones Exteriores, los Consulados y Embajadas Colombianas, junto con sus funcionarios debían guiarse por el postulado del principio de la buena fe en todas las actuaciones que se surtieran ante sus despachos, ello en razón a que el mismo no se hacía necesario, pues, tanto el artículo 1° de la Ley 962 de 2005, como el 83 de la Constitución Política ya lo consagran así. Esta noción fue plenamente compartida por el concepto rendido por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El título denominado de los servicios que se prestan en el extranjero comprende tres capítulos en los que se prevén 15 artículos;

El primer capítulo se denomina Disposiciones Generales para los Trámites o Procedimientos:

– El primer artículo de este apartado (artículo 5° de la modificación) corresponde a la forma de identificación, que fue puesto a consideración en el Proyecto de Ley 124, en este sentido, este despacho realizó sobre el mismo algunas modificaciones generales, teniendo como soporte las siguientes consideraciones: la norma no puede ser limitativa a las oficinas consulares y embajadas de Colombia, por el contrario, debe servir para todas las Misiones Colombianas en el Exterior, además, no puede referirse sólo a los colombianos, en razón que en dichas entidades también se presta atención a otras personas de diferente nacionalidad, igualmente, no debe hacer referencia a la Cédula de Ciudadanía en razón a que el artículo 38 de la Ley 962 de 2005 establece que los colombianos poseen para ese fin la cédula, la tarjeta de identidad y el registro civil.

– El segundo artículo (artículo 6° del pliego de modificaciones), unifica algunos artículos o párrafos del Proyecto de Ley 124 (8, 9, 11, 12, 13 y 14), para establecer un solo apartado normativo que haga referencia a los documentos que se aporten para la realización de trámites o procedimientos, igualmente integró un aparte normativo que respete la Ley 455 de 1998 "Convención sobre abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros de La Haya de 1961", de la cual es parte el Estado colombiano, finalmente, con el ánimo de que todas las actuaciones respeten el debido proceso, se prevé que en caso de que el funcionario encargado requiera verificar la autenticidad de los documentos que no se hayan previsto en el Convenio enunciado, este podrá verificar su autenticidad y el ciudadano podrá reponer dicha decisión.

– El tercer artículo (artículo 7° del pliego de modificaciones) refiere al pago de los servicios consulares, este sólo fue reubicado.

– El cuarto (artículo 8° de la modificación) trata de los aportes al sistema de seguridad social, en este sentido, el mismo fue reubicado dentro del articulado y sufrió una modificación, que hace referencia a que la propuesta afirmaba que sería posible realizar el pago siempre que en el territorio donde fuere estuviere permitido, sin embargo, siendo que se trata de una norma de carácter interno la misma no puede ser limitada por el lugar geográfico, en razón a que dicho espacio se entiende como integrante de nuestro territorio.

– El quinto (artículo 9° de la modificación) trata del pago del RUNT en el exterior.

– El sexto artículo (artículo 10 de la modificación) trata de los exámenes de estado y de otras universidades. El proyecto original preveía estas disposiciones en 2 artículos que fueron unificados y acomodados en este apartado normativo.

Valga resaltar que se realizó una modificación en el sentido de indicar que las universidades que pueden realizar convenio con el Ministerio de Relaciones Exteriores son aquellas que están aprobadas por el Ministerio de Educación y no por el Icfes.

– El séptimo (artículo 11 de la modificación) hace referencia a la firma y huella de las personas detenidas, el mismo fue reubicado y modificado, en razón a que el apartado normativo puesto a consideración refería que las personas detenidas, podían solicitar que el consulado o embajada respectivo autenticara los poderes, documentos y permisos de salida del país de sus hijos menores, en este sentido se estableció que el mismo debe referir sólo a los colombianos detenidos, y que no debe estar limitado a otorgar el permiso de salida del país de los menores, primero, porque de conformidad con el artículo 315 del Código Civil, si la pena es superior a un año, dicha persona ya no posee el atributo de la patria potestad, segundo, porque si la norma pretende ser útil debe permitirle certificar todos los documentos que sean por él suscritos, en este sentido también se consagró que el costo de dicho servicio debe ser asumido por la persona de que se trate.

– El octavo artículo (artículo 12 de la modificación) trata de la remisión de la información obtenida en el extranjero, el mismo trata de evitar la redundancia o vacío de las normas que se exponen en el capítulo que continúa.

– El noveno artículo (artículo 13 de la modificación) modificatorio del Proyecto de Ley 124 trata de la falta de inscripción en el extranjero, responde a los términos del anterior.

El capítulo dos trata de las diferentes inscripciones en el registro civil, en este sentido es necesario resaltar lo siguiente:

– El décimo artículo sobre la Inscripción en el registro (artículo 14 de la modificación) prevista por el Proyecto de Ley 124 se simplificó y adecuó en el sentido de establecer que la competencia a la cual se hacía referencia es la circunscripción consular, esto de acuerdo con lo expuesto en el informe del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Igualmente, se fijan los parámetros bajo los cuales, el Ministerio de Relaciones Exteriores puede permitir que los colombianos residentes en el exterior, tomen el registro y las anotaciones, lo anterior por cuanto debe limitarse esta posibilidad al mero recaudo, en el sentido de que la competencia sigue siendo exclusiva del funcionario consular o embajador.

– El onceavo artículo de este apartado normativo trata de los nacimientos ocurridos en el extranjero (artículo 15 de la modificación), se eliminó lo que hacía referencia al envío o falta de inscripción y a la legalización de documentos, como quedó antes establecido.

– El doceavo artículo de la inscripción de los matrimonios (artículo 16 de la modificación), en este punto valga resaltar que fuera de la simplificación del mismo en iguales términos que el anterior, se realizó una adecuación técnica unificando dos artículos del proyecto y señalando que se refieren los celebrados por los ciudadanos colombianos, igualmente respecto de la solicitud, se corrigió lo que hacía referencia a que el registro se realizaría con el matrimonio católico cuando en realidad de conformidad con la Ley 25 de 1992 debe hacerse referencia a cualquier autoridad religiosa.

– El treceavo artículo de la inscripción del fallecimiento en el registro civil de defunción (artículo 17 de la modificación), el contenido normativo puesto a consideración planea la modificación del artículo 76 del Decreto 1260 de 1970, sin embargo, en consideración de este despacho, siendo que el mismo no reporta modificación alguna en lo que allí se prevé, se optó por no modificar dicha norma sino reglamentar la ocurrencia en el extranjero.

El capítulo tres trata de las copias y la digitalización del registro civil en el extranjero, en este sentido es necesario resaltar lo siguiente:

– El catorceavo artículo (artículo 18 de la modificación) refiere a las copias del registro civil, en este sentido el proyecto limitaba la expedición de las mismas sólo a los residentes en el exterior, en este sentido, se elimina dicho límite.

– Finalmente, el artículo 15 de este apartado (artículo 19 de la modificación) es una iniciativa de este despacho, pues en este capítulo se consideró que la propuesta debía ser complementada, con la digitalización de los registros del estado civil, de forma que se continúe con la racionalización y la celeridad de los trámites.

El Título III denominado de los trámites previstos para la salida del país de los menores de edad comprende 2 artículos; estas disposiciones estaban previstas por el artículo 110 de la Ley 1098 de 2006, por lo tanto, en orden a mantener una adecuada metodología, este despacho los reorganizó.

Igualmente, se modificó el contenido normativo referenciado a que el permiso para salir del país, hace referencia a los niños, niñas y adolescentes, clasificación prevista por la Ley 1098 de 2006 que no puede ser dejada a un lado.

Finalmente se suprimió de la propuesta un aparte normativo que establecía que el padre o madre de que se trata podía limitar las personas que acompañan al menor en el viaje, lo anterior, en razón a que dicha norma sería ineficaz, pues fácilmente, la persona con la cual se espera que no vaya el menor, puede desplazarse al mismo sitio de forma independiente.

El Título IV denominado del ingreso al país y de la vigencia comprende 2 artículos:

– El primer artículo este aparte normativo (artículo 22 de la modificación) señala que los colombianos que posean doble nacionalidad deberán identificarse con documentos colombianos al entrar o salir del país y durante su estancia en el mismo.

– El segundo, por el cual se establece que el contenido de la ley rige a partir de su promulgación.

Las disposiciones que no fueron tratadas anteriormente, fueron excluidas del articulado propuesto por las siguientes consideraciones:

El Proyecto de Ley 124 pretendía que los mayores de 25 años tuvieran cédula por primera vez y un pasaporte provisional para obtener el ingreso al país, sin embargo, no clarificó realmente cuál era el objeto del mismo, pues no determinó el porqué de esa edad ni los inconvenientes con el ingreso y los trámites que existen, además, siguiendo los parámetros del concepto rendido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se observó que de conformidad con el Decreto 2250 de 1996, ya existe una reglamentación al respecto.

Igualmente, el proyecto original dispuso que el hijo de nacional colombiano que fije o pretenda fijar su domicilio en Colombia no está obligado a solicitar la nacionalidad, sin embargo, de conformidad con el artículo 96 de la Constitución Política, dicha propuesta resulta inconstitucional, en razón a que no es facultad del individuo o no obtener la ciudadanía colombiana, ya que con el solo hecho de ser hijo de un colombiano, se es colombiano.

Los artículos que iban del 28 al 34, sobre el menaje profesional, tienen dos defectos, el primero de ellos hace referencia a que como tal, dichas normas son sustantivas y no procedimentales hecho que dificulta la vinculación de las mismas al proyecto y en segundo lugar, porque desconocieron el marco legal de impacto fiscal que debe tenerse en cuenta al momento de expedirse una norma, de conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de carácter orgánico, lo cual generaría un vicio de constitucionalidad.

La norma que establecía que los colombianos residentes en el exterior no deberían surtir trámites de registro diferentes a los residentes del interior, en punto a la inversión en vivienda, presenta iguales defectos, y además, impone unas cargas a los establecimientos bancarios.

Finalmente, en punto a la forma de notificación a los colombianos detenidos en el exterior, es preciso tener en cuenta que el Código de Procedimiento Civil ya ha regulado la forma en que se debe realizar, y en segundo lugar y de conformidad con el concepto rendido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que la misma implica la incursión de los asuntos internos del estado receptor.

De conformidad con las anteriores consideraciones se hizo necesario hacer un ajuste considerable del articulado de tal modo que sea viable y cumpla realmente con la intención de los autores de las iniciativas en consideración, y además de ello se espera con la aprobación de la presente iniciativa con el pliego de modificaciones propuesto se contribuya de manera eficiente y eficaz a la racionalización de los trámites que deben adelantar los ciudadanos, ante las diferentes entidades del Estado.

Proposición:

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a la comisión Primera del Senado dar primer debate y aprobar el **Proyecto de Ley 112 de 2010- acumulado 124 de 2010 Senado,** *por medio*

de la cual se adiciona la Ley 962 de 2005 sobre racionalización de trámites. Junto con el pliego de modificaciones propuesto.

Atentamente,

Carlos Enrique Soto Jaramillo,

Senador- Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2010 SENADO - ACUMULADO 124 DE 2010 SENADO

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 962 de 2005 y se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos en la administración pública.

EL Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

OBJETO Y DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto*. El objeto de esta ley es modificar parcialmente la ley 962 de 2005, y continuar con la racionalización de los trámites, las actuaciones y los procedimientos administrativos que se realizan ante la Administración Pública.

Artículo 2°. Modifíquese el numeral 4 del artículo 1° de la Ley 962 de 2005, el cual quedará así:

4. Fortalecimiento tecnológico. Con el fin de articular la actuación de la Administración Pública y de disminuir los tiempos y costos de realización de los trámites por parte de los ciudadanos, se pondrá en marcha el uso de medios tecnológicos integrados. Para lograr este objetivo el Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, orientará el apoyo técnico requerido y colaborará con la implementación del sistema.

En cumplimiento de lo anterior, los organismos, las entidades y las corporaciones que conforman la Administración Pública del orden nacional deberán estar en línea a través de medios tecnológicos integrados, en el plazo de seis (6) meses, la del orden Departamental en un plazo de doce (12) meses y la del orden Municipal en un plazo de dieciocho (18) meses. Los plazos aquí previstos comenzarán a contarse a partir de la fecha de promulgación de esta ley. El incumplimiento de esta disposición por parte de los funcionarios encargados de orientar e implementar el sistema será causal de mala conducta.

Parágrafo. Los plazos aquí otorgados a las distintas entidades territoriales, tienen como meta, que las posibles dificultades del proceso puedan ser analizadas a tiempo, de forma que no se presenten inconvenientes con la puesta en práctica de las disposiciones previstas en este artículo.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 962 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 13. *Prohibiciones de exigencia de presentaciones personales para probar supervivencia.* Ninguna autoridad podrá exigir presentaciones personales para probar supervivencia.

Los Organismos, Entidades, Corporaciones y Funcionarios del Estado que requieran constatar la supervivencia de algún ciudadano, deberán obtener la información a través del registro de defunciones actualizado en línea. Para dichos efectos la Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de promulgación de esta la ley, implementará el respectivo sistema de consulta.

El Certificado de Supervivencia será necesario solamente cuando la persona se encuentre residenciada fuera del país en sitio donde no exista representación consular colombiana, y en todo caso cuando hayan pasado más de seis (6) meses desde su última presentación.

Parágrafo. El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá autorizar a los colombianos residentes que se encuentran en ciudades del exterior donde no exista una presencia consular permanente y directa, para que certifiquen la supervivencia de los compatriotas que lo soliciten. Dichos certificados deberán ser remitidos al Consulado colombiano en el cual se haya registrado la persona de quien se trate, con el fin de que el Cónsul abone la firma.

Este sistema podrá ser sustituido por el Gobierno en cualquier momento, cuando avances tecnológicos permitan realizarlo con mayor eficiencia, y bajo los mismos parámetros de seguridad.

Artículo 4°. *Simplificación de requisitos de acceso al empleo público.* Con el fin de mejorar la celeridad, eficiencia y eficacia en la elección o designación, nombramiento y posesión de los cargos de elección popular o empleos públicos, los ciudadanos no requerirán presentar los siguientes documentos: Libreta Militar, Certificado Judicial, Certificado de Responsabilidad Fiscal y Certificado de antecedentes y los similares que existan en el orden Departamental, Distrital o Municipal.

Para este propósito la entidad de que se trate consultará los referidos documentos con las entidades encargadas de llevar el registro.

Las entidades encargadas de llevar el registro de los documentos en mención establecerán y adoptarán la forma en que las entidades que necesiten consultar los registros puedan hacerlo, en un plazo de 12 meses contado a partir de la fecha de promulgación de esta ley.

Parágrafo**.** En caso de que los documentos a que se hace referencia en este artículo aún tengan algún costo, el ciudadano que resulte electo o aspire ser nombrado o posesionado deberá cancelarlos previamente.

TÍTULO II

DE LOS SERVICIOS QUE SE PRESTAN EN EL EXTRANJERO

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales para los Trámites o Procedimientos

Artículo 5°. *Identificación de los Ciudadanos ante las Misiones Colombianas en el Exterior.* La identificación de los ciudadanos ante las Misiones Colombianas en el Exterior se realizará con el documento de identificación respectivo.

Los colombianos que no dispongan del documento de identificación respectivo se identificarán con la constancia de trámite del duplicado debidamente

certificada por la Registraduría Nacional del Estado Civil o su delegado, o con el pasaporte vigente. Sin embargo, en caso de urgencia comprobada, a falta de los documentos mencionados, a juicio del funcionario correspondiente, podrá identificarlos con otros documentos auténticos, o mediante la fe de conocimiento por parte suya.

Parágrafo. Para los efectos de este artículo se entienden por Misiones Colombianas en el exterior, las Misiones Permanentes ante Organismos Internacionales Multilaterales y Regionales, las Embajadas y los Consulados.

Artículo 6°. *Los documentos que se presenten, exhiban o aporten para realizar trámites ante las oficinas consulares y embajadas colombianas.* Los documentos que se presenten, exhiban o aporten para realizar trámites ante las oficinas consulares o embajadas colombianas, deberán ser traducidos al español por la oficina consular o embajada colombiana respectiva, su correspondencia con el contenido se entenderá certificada por el funcionario.

Parágrafo. Los documentos de que trata la Ley 455 de 1998 y que se exhiban o aporten para trámites ante las oficinas consulares y embajadas colombianas no deberán ser legalizados con las formalidades del respectivo país o certificados con el apostille, los demás documentos podrán requerir dichas formalidades cuando a juicio del funcionario encargado se requiera para verificar su autenticidad o certeza o cuando deban hacerse llegar a Colombia para algún trámite.

En todo caso, el requerimiento exigido por el funcionario encargado deberá ser motivado por escrito y será susceptible del recurso de reposición por parte del interesado.

Artículo 7°. *Del pago por los servicios consulares.* El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá permitir que los pagos en las oficinas consulares o embajadas colombianas puedan ser realizados a través de medios electrónicos, tarjetas débito o crédito, en las ciudades en que dichos servicios estén disponibles. El costo adicional que se genere por la utilización de dichos medios deberá ser asumido por el usuario.

Artículo 8°. *De los aportes al Sistema de Seguridad Social.* Los ciudadanos en el exterior podrán realizar los aportes al Sistema de Seguridad Social en la oficina consular o embajada colombiana con competencia territorial. El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá realizar los convenios necesarios que permitan iniciar la recepción de estos pagos. Los costos que se generen por dichos aportes deberán ser asumidos por el aportante.

Artículo 9°. *De los pagos del Registro Único Tributario.* El Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberán realizar un convenio que permitan a los colombianos en el exterior tramitar, obtener y pagar directamente en los Consulados o en las Embajadas, el Registro Único Tributario y sus actualizaciones o modificaciones.

Artículo 10. *De los exámenes del Estado.* El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Icfes, establecerán de común acuerdo, la forma en la que los ciudadanos en el exterior pueden realizar la presentación de los exámenes del Estado para el Ingreso a la Educación.

Parágrafo. El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá realizar los exámenes de admisión para el ingreso a las Universidades Públicas y Privadas del país que estén aprobadas por el Ministerio de Educación. Los costos correspondientes deberán ser asumidos por el aspirante o las universidades.

Para estos efectos, el Ministerio de Relaciones Exteriores queda facultado para realizar los convenios respectivos.

Artículo 11. *Firma y huella de las personas detenidas.* Las oficinas consulares o embajadas colombianas con circunscripción consular podrán registrar la firma y la huella de los colombianos detenidos en penitenciarías o centros de detención que lo soliciten, con el fin de que autentiquen poderes u otros documentos, con su firma y huella.

Para estos efectos, la persona de que se trata deberá cancelar el costo que determine el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 12. *Remisión de la Información obtenida en el extranjero a la autoridad competente en Colombia.* Una vez realizado cualquiera de los trámites descritos en el capítulo siguiente y dentro de los diez días siguientes, la oficina consular o embajada colombiana que realice el correspondiente trámite remitirá sendas copias de las distintas inscripciones a la Registraduría Nacional del Estado Civil, quien reproducirá la inscripción y abrirá el folio correspondiente.

Artículo 13. *De la falta de inscripción en el extranjero.* Siempre que la inscripción de que se trate no se efectué en los términos indicados en el siguiente capítulo, el funcionario encargado del registro del estado civil en Colombia, donde lo solicite el denunciante, procederá a abrir el folio, una vez establecida la autenticidad de los documentos.

En este caso, los documentos que soportan la inscripción deberán cumplir con el trámite de legalización previsto en el artículo 259 en el Código de Procedimiento Civil o ser debidamente apostillados y traducidos al español. Los documentos de que trata la Ley 455 de 1998 se exceptúan del trámite descrito.

CAPÍTULO II

De las diferentes inscripciones en el Registro Civil

Artículo 14. *Del registro y las anotaciones en el Registro Civil del Estado Civil cuando se trate de actos o hechos ocurridos en el extranjero.* El registro y las anotaciones que deban realizarse en el registro del estado civil cuando se trate de actos o hechos ocurridos en el extranjero se inscribirán ante la oficina consular o embajada colombiana con circunscripción consular en el lugar de los hechos.

Parágrafo. El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá autorizar a los colombianos residentes en ciudades del exterior donde no exista una presencia consular permanente y directa, para que tomen el registro y la anotación. Estos deberán ser remitidos al

Consulado colombiano en el cual se haya registrado la persona de quien se trate, con el fin de que el Cónsul realice el registro y la anotación y abone la firma.

Artículo 15. *De los nacimientos ocurridos en el extranjero.* Los nacimientos ocurridos en el extranjero o durante viaje que conduzca a lugar extranjero, se inscribirán ante la oficina consular o embajada colombiana, con circunscripción consular en el lugar de los hechos, y en defecto de estos, en la forma y del modo prescrito por la legislación del respectivo país.

Artículo 16. *De la inscripción de los matrimonios.* Los matrimonios que se celebran dentro del país se inscribirán en la oficina correspondiente al lugar de su celebración, dentro del mes siguiente a su ocurrencia.

Los matrimonios que celebren los ciudadanos colombianos en el extranjero, se inscribirán en la oficina consular o embajada colombiana, con competencia territorial en el área de celebración del matrimonio.

Parágrafo. El matrimonio podrá inscribirse a solicitud de cualquier persona. En todo caso no se procederá al registro sino con vista del original o de copia fidedigna del acta matrimonial expedida por la autoridad religiosa, o de la escritura de protocolización de las diligencias judiciales o administrativas correspondientes, en el caso de matrimonio civil o, adicionalmente, del documento que pruebe la celebración del matrimonio de acuerdo con la ley local.

Artículo 17. *De la inscripción del fallecimiento en el Registro Civil de Defunción.* Cuando el fallecimiento de un ciudadano ocurra en el exterior se podrá acreditar la defunción de acuerdo con las normas locales.

CAPÍTULO III

De las copias y la digitalización del Registro Civil

Artículo 18. *Copias físicas del Registro Civil en el extranjero.* Los ciudadanos en el exterior podrán solicitar a través de la oficina consular o embajada colombiana, con circunscripción consular en el área, copia física de las inscripciones de que tratan los artículos anteriores, sin importar si estas se encuentran en Colombia o en el exterior. El Ministerio de Relaciones Exteriores reglamentará la forma de ejercicio de este derecho y establecerá el costo que debe asumir el solicitante.

Artículo 19. *De la digitalización de los Registros del Estado Civil.* Los elementos que componen el archivo del registro del estado civil, serán digitalizados para que los ciudadanos puedan solicitar la copia respectiva a través de la página de internet de la Registraduría Nacional.

Para dichos efectos la Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro de los 6 meses siguientes a la fecha de promulgación de esta ley, establecerá y adoptará los modelos de registro civil electrónico y la forma de verificar su autenticidad, el costo que debe asumir el solicitante y la forma en que las entidades y funcionarios encargados de llevar el registro puedan remitir la información por correo electrónico.

Los registros civiles que se hayan creado con anterioridad, serán digitalizados gradualmente, en todo caso, a partir del 1° de enero de 2012 todas las copias de los registros civiles deberán poder ser solicitadas vía internet.

Este sistema podrá ser sustituido por el Registrador Nacional del Estado Civil en cualquier momento, cuando avances tecnológicos permitan realizarlo con mayor eficiencia, y bajo los mismos parámetros de seguridad.

TÍTULO III

DE LOS TRÁMITES PREVISTOS PARA LA SALIDA DEL PAÍS DE LOS MENORES DE EDAD

Artículo 20. *Permiso para salir del país.* Cuando un niño, una niña o un adolescente vaya a salir del país con uno de los padres o con una persona distinta a los representantes legales, deberá obtener previamente el permiso de aquel con quien no viajare o el de aquellos, debidamente autenticado ante notario o autoridad consular. Dicho permiso deberá contener el lugar de destino y el propósito del viaje.

El otorgante podrá establecer una fecha de salida e ingreso al país; en caso de no hacerlo, se entenderá que la salida podrá ocurrir dentro de los sesenta (60) días calendario siguiente a la fecha del otorgamiento y el ingreso dentro de los ciento veinte (120) días calendario siguiente a dicha fecha.

El permiso de salida podrá otorgarse para múltiples salidas, en cuyo caso deberá otorgarse mediante escritura pública o ante el Comisario de Familia. Su vigencia deberá certificarse anualmente.

No se requerirá autorización de los padres a quienes se les haya suspendido o privado de la patria potestad.

Los permisos de salida de menores otorgados en el exterior, ante la oficina consular o embajada colombiana, con competencia territorial en el lugar de los hechos, no deberán someterse al trámite de legalización previsto en el artículo 259 del Código de Procedimiento Civil, una vez haya sido puesto en marcha el sistema que se establece a continuación.

Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá poner en marcha un sistema electrónico que permita comunicar a las autoridades de emigración en Colombia el otorgamiento de dicho permiso, en un término máximo de tres días hábiles, con adecuada seguridad. Este sistema podrá ser sustituido en cualquier momento, cuando avances tecnológicos permitan realizarlo con mayor eficiencia y bajo los mismos parámetros de seguridad.

Artículo 21. Modifíquese el artículo 110 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 110. *Permiso para salir del país cuando se carezca de representante legal.* La autorización del Defensor de Familia para la salida del país de un niño, niña o adolescente, cuando carezca de representante legal, se desconozca su paradero o no se encuentre en condiciones de otorgarlo, se sujetará a las siguientes reglas:

1. Legitimación. La solicitud podrá ser formulada por quien tenga el cuidado personal del niño, niña o adolescente.

2. Requisitos de la solicitud. La solicitud deberá señalar los hechos en que se funda y el tiempo de permanencia del niño, niña o adolescente en el exterior. Con ella deberá acompañarse el registro civil de nacimiento y la prueba de los hechos alegados.

3. Trámite. Presentada la solicitud, el Defensor de Familia ordenará citar a los padres o al representante legal que no la hayan suscrito.

Si dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación o al emplazamiento ninguno de los citados se opone, el funcionario practicará las pruebas que estime necesarias, si a ello hubiere lugar, y decidirá sobre el permiso solicitado.

En firme la resolución que concede el permiso, el Defensor de Familia remitirá copia de ella al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la División de Extranjería del Departamento Administrativo de Seguridad. El permiso tendrá vigencia por sesenta días hábiles contados a partir de su ejecutoria.

En caso de que oportunamente se presente oposición a la solicitud de permiso, el Defensor de Familia remitirá el expediente al Juez de Familia, y por medio de telegrama avisará a los interesados para que comparezcan al juzgado que corresponda por reparto.

Parágrafo. El Defensor de Familia otorgará de plano el permiso de salida del país:

1. A los niños, las niñas o los adolescentes que ingresan al programa de víctimas y testigos de la Fiscalía General de la Nación.

2. A los niños, las niñas o los adolescentes, desvinculados o testigos en procesos penales, cuando corre grave peligro su vida y su integridad personal.

3. A los niños, las niñas o los adolescentes, que van en misión deportiva, científica o cultural.

4. A los niños, las niñas o los adolescentes cuando requieren viajar por razones de tratamientos médicos de urgencia al exterior.

TÍTULO IV

DEL INGRESO AL PAÍS
Y DE LA VIGENCIA

Artículo 22. *Identificación de los colombianos con doble nacionalidad.* Los colombianos que posean doble nacionalidad deberán identificarse con documentos colombianos al entrar o salir del país y durante su estancia en el mismo, pero podrán solicitar a las autoridades migratorias que registren adicionalmente sus movimientos migratorios en el pasaporte correspondiente a su otra nacionalidad.

Artículo 23. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Carlos Enrique Soto Jaramillo,

Senador Ponente.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2010 SENADO

por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones, previsto en las Leyes 797 de 2003 y 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 2010

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Honorable Senado de la República

Ciudad

Respetado doctor Otero:

Asunto: **Proyecto de ley número 233 de 2010 Senado,** *por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones, previsto en las Leyes 797 de 2003 y 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

En relación con el informe de ponencia y el texto propuesto para segundo debate al proyecto de ley del asunto publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 725 del 10 de junio de 2010, me permito emitir concepto, en los siguientes términos:

La iniciativa legislativa pretende restablecer el régimen de Alto Riesgo a favor de los periodistas en los mismos términos en que se había establecido en el Decreto 1281 de 1994, indicando los requisitos que deberían acreditar estas personas para acceder a esta prestación especial.

Señalándose que el Régimen Especial de Alto Riesgo sería aplicable a los comunicadores sociales o periodistas corresponsales que cubran las áreas de orden público, político o investigación judicial.

Según la exposición de motivos, el objetivo de este proyecto de ley además de devolver el carácter de profesional al ejercicio del periodismo, busca que laboral y pensionalmente se reconozca de nuevo el carácter de alto riesgo en su práctica, y se adopten las medidas pensionales tendientes a reconocer los derechos de quienes han ejercido en forma profesional esta profesión.

Se hace referencia a diversas normas que contemplan el tema de las actividades de alto riesgo y a la profesión del periodismo, tales como los Decretos 1281 de 1994, 1837 de 1994, 1388 de 1995, 2090 de 2003, la Ley 1016 de 2006.

Se anota que la actual legislación colombiana no está de acuerdo con los señalamientos y denuncias internacionales, como los de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos OEA, acerca de presiones, censuras, amenazas y asesinatos de periodistas y/o comunicadores sociales y visuales del país y tampoco contempla mediadas taxativas de protección social para este gremio.

Se manifiesta que la Comisión Interamericana ha sentado jurisprudencia en cuanto a la difícil situación que soportan los periodistas en América Latina y a pesar de reconocer algunos avances en seguridad social, insiste en la lentitud en los procesos e investigaciones que deriven en medidas judiciales con respecto a los crímenes que se cometen. Se justifica la consideración de la actividad de los comunicadores sociales o periodistas corresponsales que cubran las áreas de orden público, político o investigación judicial, como de alto riesgo, por considerar que Colombia es uno de los países en los que más se atenta contra los periodistas.

Frente a lo anterior, se señala que cabe la opinión según la cual el ejercicio de una actividad que en sí misma pueda considerarse como riesgosa para quien la ejecuta, no implica necesariamente que se trata de una actividad de alto riesgo en los términos del Decreto-ley 2090 de 2003, o que deba considerarse como tal, pues para la cobertura de estas eventualidades, dentro del Sistema de Seguridad Social Integral, se encuentra el Sistema General de Riesgos Profesionales, a través del cual se protege al trabajador y a su núcleo familiar, ante los efectos que se puedan ocasionar por causa de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, riesgos para cuyo cubrimiento cotiza el empleador.

Se menciona que en cuanto a las pensiones de vejez por actividades de alto riesgo, estas se encuentran ligadas a que la actividad ejercida o las condiciones en las cuales la desarrolla hacen que se vea disminuida su expectativa de vida probable, razón por la cual debe existir protección mediante la posibilidad de obtener una pensión de vejez a una menor edad para que así la persona tenga un tiempo menor de exposición al riesgo y un tiempo para disfrutar de la pensión equivalente al de las normas de la Ley 100 de 1993, en condiciones generales. Por lo que la orientación de la ponencia es reconocer lo generado a través de diversas disposiciones y jurisprudencia en relación con periodistas que estén dentro del período de transición previsto en el Decreto-ley 2090 de 2003, artículo 6°.

Se modificó la redacción del proyecto incluyendo el título, con la pretensión de expedir normas para el régimen especial de pensiones de invalidez de sobrevivientes de vejez para periodistas, sin hacer referencia a la Ley 797 de 2003.

El proyecto en cuestión comprende dos artículos; en el primero, se establece que las personas amparadas por las normas del Capítulo II, Régimen Especial de Pensiones de Invalidez de Sobrevivientes y de Vejez para Periodistas, artículos 90 y siguientes del Decreto 1281 de 1994, con vigencia prorrogada por el régimen de transición previsto en el artículo 6° del Decreto 2090 de 2003, puedan acceder a las mismas si a 28 de julio de 2003 tenían cuatrocientas sesenta y ocho (468) semanas de servicios cotizadas y que puedan acceder a la pensión especial de periodista así cumplan la edad exigida en el Decreto 1281 de 1994 con posterioridad a la expedición del Decreto 2090 de 2003. En el artículo 2° se consignan las condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de periodistas, tales como, haber cumplido 55 años de edad que se disminuirá en 1 año por cada 60 semanas adicionales a las primeras 1.000, sin que la edad pueda ser inferior a 50 años, haber cotizado el número mínimo de semanas establecido en el Sistema General de Pensiones al que se refiere el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, y que para estos efectos, el tiempo de cotización a considerar es que se acredite como desempeñado en la actividad de periodista, bien sea en el sector privado como en el público, con las certificaciones correspondientes.

Así las cosas antes de pretenderse revivir un régimen de alto riesgo, para una determinada actividad, en primer término debe verificarse si las personas a quienes se pretende beneficiar, en atención a la labor que desarrollan y a las características de las mismas se encuadran dentro de las previsiones del Decreto 2090 de 2003, teniéndose en cuenta en todo caso, tal como se señala en el propio Informe de Ponencia para segundo debate, que estas personas se encuentran protegidas por el Sistema General de Riesgos Profesionales, con el cual se asegura al afiliado frente a las contingencias derivadas de su actividad profesional.

De otra forma, podría llegarse al extremo que las actividades generales podrían convertirse en la excepción frente a las de alto riesgo, pues lo cierto es que todos los trabajadores se encuentran expuestos en mayor o menor medida a riesgos de enfermedad o accidente, en el desarrollo de sus labores profesionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe aclararse, que los trabajadores que desarrollan las actividades referidas en la exposición de motivos, y en el Informe de Ponencia para segundo debate, si bien están potencialmente en riesgo de cualquier accidente de trabajo o enfermedad profesional; el cual se deriva de la actividad como periodistas, se reitera dichos riesgos se encuentran amparados por el Sistema General de Riesgos Profesionales, bien sea, fijando las prestaciones económicas de atención de la salud de los trabajadores y las prestaciones económicas por incapacidad temporal de accidente de trabajo o enfermedad profesional y muerte de origen profesional, o, reconociendo y pagando a sus afiliados las prestaciones económicas por incapacidad permanente, parcial o invalidez, que se deriven de las contingencias de accidente de trabajo o enfermedad profesional y muerte de origen profesional, como lo dispone el artículo segundo del Decreto 1295 de 1994.

Y, por lo tanto no se podría considerar que al no estar cobijados en el régimen de alto riesgo, los riesgos a los que se encuentran sometidos en razón de su actividad profesional se encuentren desprotegidos.

Ahora bien, valga decir que las pensiones de vejez por actividades de alto riesgo, se encuentran ligadas a que la actividad que ejerce el trabajador o las condiciones en las que desarrolla esa actividad hacen que se vea disminuida su expectativa de vida probable razón por la cual se debe proteger a este mediante la posibilidad de obtener una pensión de vejez a una menor edad, para que así la persona tenga un tiempo menor de exposición al riesgo y un tiempo para disfrutar de la pensión, que podría decirse equivalen-

te al que tienen derecho las personas que recibirán la pensión de vejez contemplada en la Ley 100 de 1993, en condiciones normales.

Es decir, esta pensión especial de vejez se otorga no por el hecho de que la actividad profesional que desarrolla la persona sea riesgosa en sí misma, sino en razón a que el ejercicio **permanente** de ella hace que la persona se vea expuesta a condiciones que lesionan su salud, de tal manera que le disminuyen la expectativa de vida saludable a quien la ejecute.

Al momento de efectuar un estudio técnico, relacionado con las actividades consideradas de "alto riesgo", en el Decreto 1835 de 1994, y que determinó la exclusión de algunas, entre ellas la de los periodistas.

En el referido estudio, entre otras cosas se manifestó:

"En contraposición, se encuentran las actividades realizadas por algunos funcionarios contemplados en los Decretos 1835 y 1281 de 1994, las cuales a pesar de ser consideradas de alto riesgo no significan una disminución en la expectativa y calidad de vida de los funcionarios, como es el caso de:

(...)

8. Periodistas.

Estas actividades son principalmente de naturaleza administrativa, ejecutiva, directiva de carácter intelectual, pero de ninguna manera se comportan con las actividades, oficios u ocupaciones citadas en los numerales anteriores (*refiriéndose a los trabajos en minería de socavón o subterráneos, sustancias comprobadamente cancerígenas, altas temperaturas, radiación ionizantes, controladores de tránsito aéreo y bomberos), y por lo tanto para evitar estar expuestos a un riesgo que disminuya su expectativa de vida, no ameritan un retiro anticipado.*

Las actividades desarrolladas por estos funcionarios responden a la definición de alto riesgo propia del Sistema General de Riegos Profesionales (artículo 64 Decreto 1295 de 1994), en el sentido de tener mayor probabilidad de sufrir un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, pero no condiciones de trabajo que puedan disminuir la expectativa de vida…".

Estudio que fue acogido por el Gobierno Nacional, al momento de expedir el Decreto-ley 2090 de 2003, *"por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.* ", en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas en el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 797 de 2003, y en el que no se contempló la actividad desarrollada por los periodistas como de alto riesgo.

De otra parte, teniendo en cuenta que en la exposición de motivos igualmente, se hace relación al Decreto-ley 1281 de 1994, en el que se definía un régimen especial de alto riesgo para los periodistas, es del caso anotar, que en nuestro criterio, el régimen de transición establecido en el artículo 6° del Decreto-ley 2090 de 2003, le es aplicable a las personas que desempeñen la actividad de periodista, siempre y cuando cumplan con los requisitos señalados en mismo, con las precisiones indicadas en el concepto conjunto emitido por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección General de Seguridad Económica y Pensiones, dirigido a la Vicepresidencia de Pensiones del Instituto de Seguros Sociales, en el cual se señaló:

"Podemos concluir de todo lo anterior, que los periodistas que a 1° de abril de 1994, tenían 35 años de edad si son mujeres o 40 años de edad si son hombres o 15 años de servicios laborados o cotizados en dicha actividad, 468 semanas cotizadas como periodista entre el 22 de junio de 1994 y el 28 de julio de 2003 y que cumplan el número de semanas establecido por la Ley 797 de 2003, de las cuales 1000 sean en la actividad de periodista, tienen la expectativa legítima de adquirir el derecho a pensionarse una vez cumplan con la edad exigida en el Decreto 1281 de 1994, así la cumpla con posterioridad a la expedición del Decreto 2090 de 2003".

En el mismo concepto se manifestó:

"Sin embargo, el artículo 6° del Decreto 2090 de 2003 establece un régimen de transición para aquellas personas que laboraban en aquellas actividades catalogadas como de alto riesgo por el Decreto 1281 de 1994 y que contaran con 500 semanas de cotización especial. Estas personas tendrán derecho a pensionarse una vez cumplido el número mínimo de semanas determinado por el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión, con las mismas condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo. Adicionalmente, se les exige cumplir con los requisitos del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es decir, contar con 35 años de edad si es mujer o 40 años si es hombre o 15 años de servicio al 1° de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

En la práctica, para la aplicación de este régimen se presentaba la dificultad de que no se podían cumplir con las 500 semanas de cotización especial, por cuanto el régimen especial de periodista empezó el día 23 de junio de 1994 (vigencia del Decreto-ley 1281 de 1994) y terminó el día 28 de julio de 2003 (vigencia del Decreto-ley 2090 de 2003), lapso en el cual solamente se podrían acreditar 468 semanas en actividad de periodista, situación que quedó solucionada con la Sentencia C-663 de 2007.

Indicándose en el referido concepto que para el caso particular de los periodistas, se debería tener en cuenta lo siguiente:

"Para el caso particular de los periodistas aplicando el artículo 6° del Decreto 2090 de 2003, el régimen anterior está definido en el artículo 110 del Decreto-ley 1281 de 1994, y todos sus decretos reglamentarios, los cuales establecen las siguientes condiciones:

1. 55 años de edad, que se disminuirá en un año por cada sesenta (60) semanas adicionales a las primeras 1.000, sin que la edad pueda ser inferior a los 50 años.

2. 1.000 semanas cotizadas como periodista.

3. Tener al 22 de junio de 1994 treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres, o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años servidos o cotizados.

4. El monto de la pensión (tasa de reemplazo), será el establecido en el régimen que los cubría al 22 de junio de 1994, bien sea el de empleado público o el del ISS.

5. *El Ingreso Base de Liquidación (IBL) de la pensión especial de vejez de periodistas, será el promedio de lo devengado en los dos últimos años cotizados, actualizado anualmente con base en la variación del Indice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.*

6. La cotización para los periodistas beneficiarios del régimen de transición es la ordinaria señalada en la Ley 100 de 1993 y sus Decretos reglamentarios".

Por último, el proyecto de ley no establece una cotización especial para la afiliación al Régimen de Alto Riesgo, por lo que desconoce totalmente lo dispuesto en el Acto Legislativo número 1 de 2005, "por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política", que establece:

"El Estado garantizará los derechos, ***la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional,*** *respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo.* ***Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurarla sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas".*** (Se resalta).

Este acto legislativo introduce el criterio de la sostenibilidad financiera, mediante el cual las leyes que se expiden en materia pensional con posterioridad al 25 de julio de 2005, deberán asegurar su financiación. Este principio concuerda con la esencia de la Constitución Política, toda vez que en el artículo 2° de la Carta se señala como uno de los fines del Estado, asegurar la efectividad de los derechos, por lo cual los que se otorguen no deben ser meramente teóricos sino efectivos en la realidad.

Como lo precisa la exposición de motivos de este acto legislativo, el país ha venido haciendo un esfuerzo considerable por sanear el problema pensional, y por lo tanto es fundamental establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo pueda verse desperdiciado.

Con lo anterior, se pretende que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional, se debe preservar su equilibrio financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas que agraven aún más el panorama actual, por cuanto los recursos son limitados y deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población.

Pues en el proyecto no se prevé, fuente de financiación alguna que le permita asumir al Sistema General de Pensiones, una pensión con requisitos más favorables a los previstos en la Ley 797 de 2003, ni se calcula el impacto económico que la inclusión de esta actividad, entre aquellas consideradas como de alto riesgo para la salud del trabajador, traería para el Sistema, pues implicaría el reconocimiento anticipado de la pensión, sin costos del reconocimiento anticipado de la pensión, máxime si tenemos en cuenta que en el artículo 5° del Decreto 2090 de 2003, se prevé una cotización especial de 10 puntos adicionales, frente a la establecida para los demás afiliados del SGP.

Así las cosas, en criterio de este Ministerio, no es viable el proyecto de ley puesto a consideración, toda vez que los riesgos a los que se ven expuestos los periodistas, se encuentran asegurados a través del Sistema General de Riesgos Profesionales, y no implican una disminución de su expectativa de vida saludable.

Cordial saludo,

Mauricio Santa María Salamanca,

Ministro.

COMENTARIOS

COMENTARIOS DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 06 DE 2010 SENADO

por el cual se reforma el artículo 99 de la Constitución Política de Colombia,

Bogotá, D. C.

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República

Carrera 7 N° 8-68

Bogotá, D. C.

Apreciado doctor Otero:

De la manera más atenta presentamos nuestro concepto en relación con el Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2010 senado, *por el cual se reforma el artículo 99 de la Constitución Política de Colombia,* y procedemos a exponer las razones de constitucionalidad y conveniencia del mismo, en los siguientes términos:

1. Constitucionalidad

La Constitución Política ha establecido la posibilidad de revisar la constitucionalidad de los Actos Legislativos reformatorios de la misma por el incumplimiento del trámite establecido para su expedición, conforme lo establece el artículo 241 numerales 1 y 2 de la Carta Política, de acuerdo con el cual corresponde a la Corte Constitucional decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad (Control posterior) que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución sólo por vicios de procedimiento en su formación, y a partir de la Sentencia C-551-03 la Corte Constitucional manifestó la procedencia de estudiar la constitucionalidad de los actos reformatorios por sustitución sustancial de la Constitución bajo la teoría de los "vicios procedimentales".

Analizando el fondo de la iniciativa, se concluye que no existe ninguna limitación para que el poder

constituyente establezca la facultad de elegir en los comicios democráticos departamentales, municipales o distritales a los jóvenes mayores de 16 años, si se tiene en cuenta que la propia constitución dispone que la ley podrá variar la edad de 18 años para el ejercicio de los derechos políticos en el parágrafo del artículo 98[1].

Por lo anterior, la propuesta no presenta vicios de constitucionalidad, sin embargo consideramos que no es necesaria una reforma constitucional para regular el tema que propone el acto legislativo, toda vez, que la Constitución autoriza el cambio de edad mediante una ley, que en atención a la naturaleza del asunto deberá tramitarse como estatutaria[2].

2. Conveniencia

El acto legislativo establece la posibilidad de que los mayores de 16 años puedan votar, para las elecciones y mecanismos de participación departamentales, municipales y distritales sin ser ciudadanos, propone suprimir la Expresión "para ejercer el derecho al sufragio" contenido en el artículo 99[3] de la Constitución Política de Colombia, y en su lugar se incluye un segundo inciso, en el cual se contempla que los titulares del derecho de sufragio son los ciudadanos en ejercicio y los nacionales mayores de dieciséis años.

El desarrollo del derecho electoral desde el siglo XIX ha llevado a la formulación y aceptación general de cuatro principios clásicos del sufragio, de acuerdo con los cuales el voto debe ser universal, igual, directo y secreto. La categoría de universal significa que el voto es un derecho que le corresponde a todos los nacionales de un País, independientemente de su sexo, raza, ingresos y propiedades, educación, adscripción étnica, religión u orientación política.

Sin embargo la extensión de este derecho tiene algunas restricciones, tales como la edad, la nacionalidad, y la necesidad de estar inscrito en el padrón electoral, limitaciones que han sido consideradas como indispensables para garantizar un voto en conciencia y una administración electoral eficiente y que garantice transparencia.

Respecto de las limitaciones relacionadas con la edad y la protección de los niños, la Convención de los Derechos del Niño[4] y demás instrumentos internacionales ratificados por Colombia[5], determinan que niño es toda persona menor de dieciocho (18) años de edad o quien de acuerdo con cada Estado no haya alcanzado la mayoría de edad.

Es importante resaltar que mientras la legislación interna de los países signatarios no establezca un tope inferior para la mayoría de edad de sus naturales, en el contexto de la Convención de 1989 se estima como menor de edad a toda persona que no haya cumplido dieciocho años de existencia, y en cualquier caso, se entiende por niño todo ser humano que se halle en la condición de menor de edad estableciéndose la definición de niño de acuerdo a la calidad cronológica de la persona y no de acuerdo a su capacidad mental.

La situación de la mayoría de edad en el Estado Colombiano tiene asiento constitucional y legal, así: El parágrafo del artículo 98 Constitucional establece *"Mientras la ley no decida otra edad, la ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años"* y el artículo 1° de la Ley 27 de 1977, fija la mayoría de edad a quien ha cumplido 18 años[6].

Por consiguiente, y en concordancia con lo señalado por la Convención de los Derecho del Niño, en Colombia son tenidos como niños todas aquellas personas que no hayan alcanzado la mayoría de edad.

No obstante lo anterior, se han efectuado distinciones respecto de los menores de edad. Así entonces encontramos los artículos 45 ,50 y 67[7] de la Constitución Política que establecen derechos a los adolescentes y niños dependiendo de las particulares condiciones de cada grupo protegido, que además los permite singularizar respecto de los restantes menores de dieciocho (18) años.

---

1 Artículo 98 Constitución Política de Colombia "... Parágrafo. Mientras la ley no decida otra edad, la ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años".

2 Artículo 152 Constitución Política de Colombia "Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:.." d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.

3 Artículo 99 Constitución Política de Colombia "La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción".

4 Convención de los Derechos del niño de 1989. Asamblea General de las Naciones Unidad. Artículo 1° "para efectos de la presente convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado la mayoría de edad".

5 Convención Interamericana sobre tráfico Internacional de Menores, artículo 2° a) Menor significa todo ser humano cuya edad sea inferior a dieciocho años".
Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional, aprobada mediante la Ley 265 de 1996, el artículo 3° "... El Convenio deja de aplicarse si no se han otorgado las aceptaciones a las que se refiere el artículo 17, apartado c), antes de que el niño alcance la edad de dieciocho años".

6 Ley 27 de 1977 artículo 1° "Para todos los efectos legales llámese mayor de edad, o simple mayor, a quien ha cumplido dieciocho (18) años.

7 Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.
El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.
Artículo 50. Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado. La ley reglamentará la materia.
Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.
La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.
El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que seré obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.
La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.
Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.
La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Así mismo, el Código de la Infancia y la adolescencia incorporó en el artículo 3° otra definición el cual diferencia entre niño, niña y adolescente, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil[8], así: se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años de edad, y por adolescentes las personas entre 12 y 18 años de edad, advirtiéndose que en caso de convergencias se debe aplicar el principio de interés superior.

Para la Constitución los adolescentes son jóvenes que no son mayores de edad, pero tienen madurez y capacidad para participar en los organismos privados y públicos que tengan como fin la protección de la juventud.

La iniciativa busca la participación en las decisiones políticas de los mayores de 16 años de los asuntos departamentales, municipales y distritales, otorgándoles el derecho al voto en estas instancias, para lo cual debemos establecer si es conveniente para los adolescentes darles esta responsabilidad y cuáles serían sus ventajas.

El artículo 99 de la Constitución Política establece que "la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción". Así mismo, en el parágrafo del artículo 98, se establece que la ciudanía se ejercerá a partir de los 18 años de edad. Por lo tanto la mayoría de edad exigida, obedece a la presunción establecida por el legislador de que a los dieciocho (18) años de edad se tiene aptitud reflexiva para votar.

Para el ejercicio de los derechos políticos, es necesaria la ciudadanía, para la cual sus titulares deben poseer una capacidad emocional, intelectual y de experiencia, el adolescente por su parte, se encuentra en una etapa de desarrollo, durante la cual forma su personalidad integrada en sus tres elementos básicos: biológico, sociológico y social, siendo sujetos especialmente vulnerables a manipulaciones.

La formación cívica, entendida como el conocimiento de los asuntos políticos y la dinámica de los intereses públicos requiere conocimientos especiales, que en Colombia los jóvenes entre los 16 y 18 años de manera general, no conocen suficientemente, toda vez, que apenas están concluyendo la etapa de su formación media, representada en el bachillerato.

Por ello consideramos que en esta etapa de su vida se debe continuar con la participación de los jóvenes, en escenarios de discusión y decisión en los asuntos que tengan como fin la protección de la juventud y en la elaboración de programas y estrategias para su formación educativa respecto a la importancia de ser un colombiano con posición o posiciones ideológicas, la comunicación y capacitación sobre programas de gobierno, el valor de lo público, los mecanismos de participación ciudadana y la importancia que acarrea la elección de los dirigentes tanto a nivel departamental como Nacional, para que cuando alcancen su mayoría de edad ejerzan su derecho al sufragio de manera responsable.

[8] Código Civil, artículo 34 "Llámese infante o niño, todo el que no ha cumplido siete años; Impúber, el que no ha cumplido catorce; adulto, el que ha dejado de ser impúber, mayor de edad, o simplemente mayor, el que ha cumplido veintiún* años, y menor de edad, o simplemente menor, el que no ha llegado a cumplirlos". (*modificado por la Ley 27 de 1977 art. 1°, por la cual se fija la mayoría de edad a los 18 años).

Es importante resaltar que mientras nuestra legislación y jurisprudencia, buscan ampliar la protección de los adolescentes y los jóvenes a una edad cada vez mayor, respecto de medidas tendientes a la garantía de sus derechos y a la dependencia de sus padres (en la obligación alimentaria por ejemplo); resulta paradójico que con la iniciativa constitucional se les otorguen facultades en un tema de la envergadura del derecho del sufragio, sin la correspondiente responsabilidad que ello implica.

De otra parte, es preciso indicar que en caso de aprobarse el acto legislativo, se alteraría el orden jurídico y se configuraría una vulneración al principio de igualdad, teniendo en cuenta que se otorga el derecho para elegir pero no para ser elegido, cuando como lo manifestamos el derecho al voto establece una íntima correlación entre dichas facultades. Así mismo, se pretende consentir a los mayores de 16 años habilidad para elegir autoridades administrativas departamentales y municipales, pero no para elegir autoridades del orden Nacional, presumiendo su capacidad para elegir gobernadores y alcaldes pero no para elegir Presidente de la República, generándose una tensión en los conceptos de la capacidad y ciudadanía que como lo indicamos, en nuestro sistema jurídico constitucional y legal se encuentran atados a la mayoría de edad.

La aprobación del ejercicio al sufragio por los mayores de 16 años de edad, puede desencadenar consecuencias negativas para los adolescentes, un ejemplo de esta situación es la siguiente: Si se tiene capacidad para el ejercicio de la ciudadanía, también lo tendrían para responder por sus acciones ante la justicia penal ordinaria, dando lugar a una reducción de la edad en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes, es decir que con base a este acto legislativo se podrían establecer nuevas iniciativas relacionadas con la disminución de la mayoría de edad en nuestro ordenamiento jurídico.

Por lo anterior, consideramos que no es conveniente continuar con el trámite del Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2010, por lo cual recomendamos su archivo.

Cordial saludo,

Elvira Forero Hernández,
Directora General.

CONTENIDO

Gaceta número 861 - Jueves, 4 de noviembre de 2010
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS
Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley 112 de 2010 acumulado 124 de 2010 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 962 de 2005 y se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos en la administración pública. 1
CONCEPTOS JURÍDICOS
Concepto Jurídico del Ministerio de la Protección Social al Proyecto de ley número 233 de 2010 Senado, por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones, previsto en las Leyes 797 de 2003 y 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones. 11
COMENTARIOS
Comentarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2010 Senado, por el cual se reforma el artículo 99 de la Constitución Política de Colombia..... 14

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010