



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123-9066

AÑO XIII - Nº 762

Bogotá, D. C., viernes 26 de noviembre de 2004

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 242 DE 2004 CAMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 40 de 1990
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 5° de la Ley 40 de 1990 quedará así:

Artículo 5°. Queda prohibida la utilización de azúcar como insumo en la fabricación de panela. Quien lo haga y quien utilice hidrosulfito de sodio, anilinas, colorantes tóxicos y demás contaminantes y mieles de ingenio que afecten la calidad nutritiva de la panela, o pongan en peligro la salud humana, incurrirá en las siguientes sanciones:

1. La primera vez, multa de 20 a 200 salarios mínimos legales mensuales.
2. La segunda vez, multa de 30 a 300 salarios mínimos legales mensuales y cierre del establecimiento por treinta (30) días.
3. La tercera vez, multa de 50 a 500 salarios mínimos legales mensuales y cancelación del registro de inscripción y cierre definitivo del establecimiento.

Parágrafo 1°. Las anteriores sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

Parágrafo 2°. El acto administrativo que imponga la multa prestará mérito ejecutivo y podrá cobrarse a través del Ministerio de Agricultura, la entidad pública que este contrate, Fedepanela, o la organización sin ánimo de lucro que represente al sector panelero, encargada de administrar el Fondo de Fomento Panelero, en los términos del artículo 11 de esta ley.

Parágrafo 3°. Los recursos recaudados por este concepto harán parte del Fondo de Fomento Panelero y se destinarán exclusivamente para los fines del mismo.

Artículo 2°. La Comisión Nacional Intersectorial para la Vigilancia de la Calidad de la Panela creada por el Decreto número 1774 de junio 2 de 2004, tendrá las siguientes funciones:

1. Todas aquellas que, en coordinación, apoyo y cumplimiento a la normatividad existen para la inspección, vigilancia y control de la calidad de la panela, deban adelantarse en el territorio nacional.

2. Evaluar todos aquellos informes y documentos que relacionados directa o indirectamente con el tema, sean pertinentes solicitar, consultar y analizar en desarrollo de las actividades de la Comisión.

3. **Organizar y administrar la información estadística del sector que sirva de base para la toma de decisiones e implementación de políticas para mejorar la situación de los productores paneleros.**

4. Coordinar y apoyar las labores de los Comités Departamentales o Regionales para la Vigilancia de la Calidad de la Panela, así como las acciones emprendidas por las respectivas autoridades responsables de la inspección, vigilancia y control, tanto en las zonas de producción como en los centros de consumo.

5. **Establecer los mecanismos de control que deben ser aplicados por las Alcaldías Municipales, en coordinación con las Secretarías o Servicios de Salud Departamentales.** En caso de ser requerido recomendar, proponer y promover cambios en la legislación vigente, tendientes a mejorar la eficacia y eficiencia de los sistemas de inspección sanitaria, vigilancia y control de la calidad de la panela, **así como la vigencia y ejecución del régimen sancionatorio a imponer.**

6. **Llevar el Registro Nacional de Establecimientos Paneleros Comerciales, conformado por las inscripciones efectuadas antes las Secretarías o Seccionales de Salud, conforme lo establece el artículo 3° de la Ley 40 de 1990.**

7. **Coordinar e incentivar, entre otras, actividades como: investigación y transferencia de tecnología, armonización de la inversión pública y privada y la ampliación de la infraestructura de apoyo a la producción, y todas las que se requieran para el mejoramiento de la calidad de la panela.**

8. Designar el Secretario Técnico.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Presentada por,

Buenaventura León León,
Representante a la Cámara,
departamento de Cundinamarca.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La actividad panelera se constituye en el segundo generador de empleo rural en el país después del café, siendo Colombia el segundo productor con el 9.2% a nivel mundial. Existen 70 mil trapiches que se extienden por el territorio nacional y sirven de sustento a 1,5 millones de personas que sobreviven con grandes dificultades. La participación de la economía panelera en el PIB agrícola es del 6.7%, siendo su 6° renglón. En Colombia existen 402 municipios productores (35%) en 16 departamentos, con 240.000 hectáreas cosechadas, para un total de 1.436.000 toneladas de panela producida, frente a 168.891 hectáreas de azúcar.

Un factor que genera inestabilidad en los precios y en el consumo de panela, es su producción adulterada (falsificada) a través de los denominados derretideros de azúcar. A pesar de encontrarse prohibido por la Ley 40 de 1990, este fenómeno se presenta cuando existen excedentes de colocación de azúcar en los mercados. Los ingenios acuden a este procedimiento de competencia ilegal con los paneleros, causando la inmediata baja de los precios, sin tener en cuenta, además, que la panela producida con azúcar o mieles de ingenio no es un alimento sino un edulcorante perjudicial para la salud humana, que adquiere en el mercado precios más bajos que la panela. Es decir, el comportamiento del mercado del azúcar determina la producción y costo de la panela, pues también ocurre que cuando los precios internacionales del azúcar aumentan se destina la panela a su producción. Cabe anotar que por cada empleo que se genera con esta práctica deshonesto se desplazan diez empleos de campesinos productores artesanales.

Al respecto vale la pena mencionar que, cuando era Senador, **Álvaro Uribe Vélez** planteó el problema en la exposición de motivos de la Ley 40 o ley panelera, cuando expresó: “puede señalarse que la totalidad de los trapicheros se ven afectados cuando un agente extraño, como los ingenios intervienen en el mercado con un producto que puede vender más barato, y a pesar de la importancia de este producto, sus generadores no han tenido del gobierno la atención que merecen”.

Además de la judicialización de quienes violen las normas legales, tanto fiscales como sanitarias y penales en el proceso de producción de la panela, el Estado debe imponer multas que desestimen estas prácticas nocivas y que permitan obtener recursos para financiar esta lucha. Desde 1990 y hasta 2003 se presentó un incremento en el área de cultivo de la caña panelera, pasando de 143.550 has a 240.000 has, pero también se aumentó la producción de caña de azúcar y, consecuentemente, se han incrementado los derretideros. Es necesario hacer un control más efectivo de este fenómeno, generando las herramientas para tal fin.

De otra parte, la información disponible sobre las acciones en la lucha contra los derretideros es muy vaga y los resultados muy precarios, por lo que se debe tener un adecuado manejo de las cifras por parte de las autoridades competentes.

Estadística de la Policía Nacional

ACCIONES AÑO 2004	CANTIDAD/VALOR
CIERRE DE ESTABLECIMIENTOS	7
DECOMISO PANELA ADULTERADA (Antioquia, Cauca, Valle, Bogotá)	472 TON/\$308 MILLONES
APREHENSIONES AZUCAR DIAN	52 TON/\$416 MILLONES
SANCIONES	\$294 MILLONES
PERSONAS CAPTURADAS	8
VEHICULOS INMOVILIZADOS	8

Por vía de ejemplo podemos decir que la Policía Nacional tiene pleno conocimiento de las actividades ilegales que se generan en torno de la industria panelera, no obstante tan solo reporta la conformación de un grupo especializado de la Sijín en el Departamento de Santander compuesto por veinte (20) hombres que han recibido capacitación sobre

el tema por parte de Fedepanela. Estos grupos deberían extenderse a todas las zonas del país en donde haya producción panelera. Además de Santander, se reportan actividades de control de la Policía en el Cauca, Valle, Caldas, Quindío, Risaralda, Antioquia y Córdoba, pero la falta de una consolidación clara de la información no permite tomar las medidas más adecuadas.

El Decreto 1774 de 2004 creó la Comisión Intersectorial de Vigilancia de la Calidad de la Panela, que representa un gran aporte en la lucha contra las prácticas desleales en su producción y comercialización. No obstante, las acciones de dicha Comisión resultan insuficientes frente al creciente fenómeno de los derretideros de azúcar, que llegan a alcanzar el 30% de la producción panelera, por lo que es necesario implementar un control más estricto de esta práctica ilegal, con sanciones más drásticas y efectivas.

Por todas estas razones considero de vital importancia para la producción y promoción de una actividad panelera con estándares óptimos de calidad, entregarle al sector y a las autoridades correspondientes los mecanismos contemplados en este proyecto de ley, lo cual redundará en beneficio, no solo de los miles de paneleros y cañicultores, sino de la comunidad en general que es, en últimas, quien consume este producto.

Espero, señores Congresistas, que ante la trascendencia del tema, este proyecto cuente con su apoyo.

Presentada por,

Buenaventura León León,
Representante a la Cámara,
Departamento de Cundinamarca.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 24 de noviembre del año 2004, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 242, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Buenaventura León León*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 246 DE 2004 CAMARA

por la cual se modifican los artículos 117, 118 y se adiciona un párrafo a la Ley 488 de 1998 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 117 de la Ley 488 de 1998 quedará así:

Artículo 117. *Sobretasa a la gasolina motor y al ACPM.* Autorízase a los municipios, distritos y departamentos, para adoptar la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente, en las condiciones establecidas en la presente ley.

Créase como contribución nacional la sobretasa al ACPM. La sobretasa al ACPM será del seis por ciento (6%). Será cobrada por la Nación y distribuida en un cincuenta por ciento (50%) para el mantenimiento de la red vial nacional y otro cincuenta por ciento (50%) distribuido en veinticinco por ciento (25%) para los departamentos y veinticinco por ciento (25%) para los municipios, incluido el Distrito Capital con destino exclusivo al mantenimiento de la red vial. La base gravable, el hecho generador, la declaración, el pago, la causación y los otros aspectos técnicos serán iguales a los de la sobretasa de la gasolina.

Parágrafo. La Nación transferirá a los departamentos y municipios, incluido el Distrito Capital, el porcentaje establecido en el presente artículo, dentro de los treinta (30) días siguientes al recaudo.

Artículo 2°. El artículo 118 de la Ley 488 de 1998 quedará así:

Artículo 118. *Hecho generador.* Está constituido por el consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importada en la jurisdicción de cada municipio, distrito, y departamento.

Para la sobretasa al ACPM, el hecho generador está constituido por el consumo de ACPM nacional o importado, en la jurisdicción de cada departamento, municipio y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

No generan la sobretasa las exportaciones de gasolina motor extra y corriente o de ACPM.

Parágrafo. Igual.

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

Guillermo Antonio Santos Marín, Representante; *Mauricio Jaramillo Martínez*, Senador.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

Con el propósito de atender las inquietudes generalizadas de la gran mayoría de los Alcaldes del país, presentamos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta las dificultades económicas y de tipo presupuestal que se vienen presentando en las arcas de los entes territoriales.

El Gobierno Nacional ha venido planteando dentro de su política “Hacia un Estado Comunitario”, la descentralización efectiva dirigida a los gobiernos locales para que puedan gozar de cierta autonomía para obtener sus propios recursos y para poder asignar dichos recursos según la demanda de sus comunidades. Esta política de descentralización carece de sentido si las decisiones de inversión están siempre controladas y condicionadas por parte del Gobierno Nacional o por parte del Gobierno Departamental. Entre los distintos departamentos y municipios existen diferencias de necesidades y distintas posibilidades para acceder a los recursos económicos y poder atender las diferentes solicitudes que presentan sus habitantes. Los mayores problemas se originan en la falta de capacidad de los municipios más pequeños o más pobres para proveer ciertos servicios con recursos propios. Estos problemas son especialmente graves en Colombia, donde hay gran fragmentación municipal con numerosos municipios muy pequeños y de muy escasos recursos.

La gradualidad de la descentralización no es sinónimo de las transferencias de recursos por parte del gobierno central, sino que debe redundar en darle mayor autonomía a los municipios para administrar sus propios recursos que se generan en la mayor parte de sus jurisdicciones.

Si el objetivo es lograr mayor eficiencia y control del gasto público, dentro del contexto del modelo de federalismo fiscal que el país está impulsando, el municipio es la figura más adecuada para obtener este resultado.

En un entorno con recursos escasos, la decisión de fortalecer el municipio requiere no sólo el traslado de competencias, la asignación de nuevas funciones administrativas y políticas, sino además su dotación con fuentes adicionales de recursos.

El estado de la infraestructura vial en todos los rincones de la geografía Colombiana es crítico, y los municipios carecen de recursos para poder adelantar algún tipo de mantenimiento que permita garantizar el desplazamiento de las personas y el transporte de los productos a los diferentes centros de comercialización.

El precio de los combustibles especialmente de la gasolina ha venido presentando grandes implicaciones para los ingresos de los Municipios, en especial en aquellos donde fue creada la sobretasa mediante acuerdo de los concejos municipales, pues el incremento en el precio de la gasolina ha incentivado a los usuarios a cambiar del sistema de gasolina al sistema de diesel, con las implicaciones que ello conlleva a la disminución de los ingresos por concepto de sobretasa en las arcas municipales y en especial, la disminución cada día más acentuada en los ingresos para el mantenimiento de la red vial municipal.

El estado actual de la infraestructura vial en cada uno de los municipios de nuestro país, cada día que pasa presenta un mayor grado de deterioro haciendo imposible su mantenimiento y conservación dado los escasos recursos que se asignan dentro del Sistema General de

Participaciones a través del rubro de Propósito General; además que, a nivel nacional son muy escasos los recursos que puedan aportar otras instituciones incluyendo los gobiernos departamentales. Ante esta situación, es bien importante que los recursos que perciben las administraciones departamentales por concepto de la sobretasa al ACPM sean redistribuidos en un 50% para los municipios.

Además, que los recursos que se venían asignando para los proyectos viales presentados por los municipios a través del Fondo Nacional de Regalías fueron suspendidos, para priorizarlos a los sectores de agua potable, saneamiento básico y educación.

Aprobando este procedimiento de redistribución del ingreso de la sobretasa al ACPM, se pretende fortalecer el proceso de descentralización hacia los municipios, se otorga mayor autonomía, para que sean las autoridades locales junto con la comunidad los gestores de su propio desarrollo.

Guillermo Antonio Santos Marín, Representante; *Mauricio Jaramillo Martínez*, Senador.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 25 de noviembre del año 2004, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 246, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Guillermo A. Santos* y el honorable Senador *Mauricio Jaramillo*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 247 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se permite el cultivo, la tenencia, el uso y consumo de la hoja de coca en su estado natural.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Para los efectos de la presente ley, el siguiente será el sentido de los términos que en ella se utilizan:

Coca: Se entiende por coca la planta de cualesquiera especies del género *Erythroxylum*.

Estupefaciente: Se entiende por estupefaciente la sustancia extraída de la hoja de coca procesada y transformada químicamente.

Artículo 2°. El cultivo, la tenencia, la comercialización, el uso y consumo de hoja de coca en su estado natural destinado a prácticas culturales ancestrales o la utilización en la producción de alimentos, la industria y la medicina, no serán considerados como producción, comercialización, tenencia o consumo de estupefacientes.

Artículo 3°. Corresponderá a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y al del Interior y Justicia la reglamentación de las diferentes actividades autorizadas en la presente ley.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las contenidas en la Ley 30 de 1986 y en el Código Penal.

Pedro José Arenas García, *Taita Lorenzo Almendra Velasco*, Representantes a la Cámara; *Carlos Gaviria Díaz*, *Efrén Tarapués*, Senadores de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Presentamos al honorable Congreso de la República este proyecto construido con aportes de las propias comunidades indígenas, negras y campesinas que con el liderazgo de diferentes organizaciones sociales identificaron la necesidad de la ley y los beneficios que para toda la población conllevaría su aprobación, entre otros:

- El derecho de usos tradicionales lícitos de la hoja de coca se encuentra consagrado en varias normas internacionales y nacionales vigentes en Colombia. Es menester que lo establecido en el artículo 7° de la Ley 30 de 1986: “El Consejo Nacional de Estupefacientes

reglamentará los cultivos de plantas de las cuales se produzcan sustancias estupefacientes y el consumo de estas por parte de las poblaciones indígenas, de acuerdo con los usos y prácticas derivadas de su tradición y cultura”, se extienda a comunidades negras y campesinas.

- Se hace necesaria una ley que precisando la distinción entre recursos naturales renovables de origen vegetal y estupefacientes obtenidos a través de procesos químicos, permita el cultivo, la tenencia y consumo de la hoja de coca para los fines señalados en la norma propuesta, tal como lo consagra la Ley 23737 de 1989 de la República Argentina.

- La Convención de Viena de 1961 reconoce la distinción entre el arbusto de hoja de coca y la sustancia estupefaciente que de ella se extrae y procesa, así: “Por hoja de coca se entiende la hoja del arbusto de la hoja de coca salvo las hojas de las que se haya extraído toda la ecgonina”.

- Según Sentencia número C-176 de 1994 de la Corte Constitucional (*Tratado internacional reservas/tratado internacional declaraciones Convención de Viena 1988*).

“No se puede colocar en el mismo plano la planta (de) coca y los usos lícitos y legítimos que de ella se han hecho y se pueden hacer, y la utilización de la misma como materia prima para la producción de cocaína. Esta diferenciación entre la hoja de coca y la cocaína es necesaria puesto que numerosos estudios han demostrado no sólo que la hoja de coca podría tener formas de comercio alternativo legal que precisamente podrían evitar la extensión del narcotráfico, sino además que el ancestral consumo de coca en nuestras comunidades indígenas no tiene efectos negativos”.

Respeto de la biodiversidad y del medioambiente y opciones de desarrollo

La Constitución Política de Colombia proclama que el Estado debe velar por la diversidad e integridad del ambiente. Cuando en su artículo 79 establece que “*Todas las personas tienen el derecho de vivir en un medio ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del medio ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines*”, también se entiende el uso racional de las especies cultivables en el territorio nacional, se reconoce el derecho de las comunidades de explotar los recursos naturales; responsabiliza al ciudadano en cuanto a la preservación del patrimonio cultural y de los recursos naturales; reconoce los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios comunitarios y establece los territorios indígenas como parte de las “entidades territoriales”, con autonomía para la gestión de sus intereses.

Los recursos naturales renovables son un instrumento de primera importancia para lograr el desarrollo socio-económico de un país. Así, se hace necesario buscar alternativas para que el Estado colombiano, respetando la Constitución de 1991, vele por la diversidad e integridad del medio ambiente.

Los usos alternativos legítimos y lícitos de la coca, ayudarán a reducir el número de hectáreas de cultivos ilícitos, mitigarán los daños ambientales generados por el uso de pesticidas y vertimiento de precursores químicos en tierras y fuentes de agua en el cultivo de coca para fines ilegales.

Un adecuado manejo agronómico del cultivo de la hoja de coca frenaría la tala de bosques en zonas inapropiadas, y la coca, en vez de ser una amenaza al ecosistema, como se vislumbra actualmente, sería una base importante del desarrollo rural en determinadas áreas que son particularmente adecuadas para su cultivo.

Es perfectamente factible combinar la coca con cultivos de pancoger, y asociarla a otras plantas perennes que frenan la erosión. Lo único que se requiere es, como en el caso de cualquier planta cultivada, saber evitar grandes extensiones de monocultivo que atraen plagas y destruyen las complejas relaciones entre las especies. El conservar y usar

sosteniblemente la biodiversidad permitirá al país mantener sus opciones de desarrollo sin deteriorar su base natural.

Los usos lícitos de la hoja de coca resuelven la contradicción entre medidas estatales como la fumigación y erradicación forzada y la obligación del Estado de velar por los Derechos Humanos y subsistencia de sus nacionales según Convenciones y Tratados Internacionales sobre estupefacientes.

El marco legal para los usos de la coca acordes con costumbres ancestrales, cabría dentro de programas de cooperación previstos por la Convención de 1988 de Naciones Unidas, que señala: (3. a), “*...las Partes podrán cooperar para aumentar la eficacia de los esfuerzos de erradicación. Tal cooperación podrá comprender, entre otras cosas, el apoyo, cuando proceda, al desarrollo rural integrado tendiente a ofrecer soluciones sustitutivas del cultivo ilícito que sean económicamente viables*”.

La utilización sostenible de la coca es una opción de desarrollo, de la biodiversidad y del potencial humano, científico y tecnológico de la Nación. Esto se podría proponer, por ejemplo, a través de su participación en proyectos de investigación y capacitación en relación con las virtudes naturales de la hoja de coca; su conservación y uso sostenible; y el adecuado aprovechamiento de este recurso natural de la Nación.

Las virtudes y usos de la coca

- El arbusto de coca es un recurso renovable cuya existencia en lo que hoy es el territorio nacional data, “según evidencia directa, desde los años 50 de nuestra era”. Ya desde los años cuarenta del siglo XVI, la coca era considerada el producto agrícola más importante de los Andes...”. Era cultivada igualmente por mestizos y colonos españoles y su hábito era ampliamente difundido en la zona del Cauca entre grupos diversos.

- La coca ha sido utilizada ancestralmente en forma de alimento (complemento dietético, mate y mambeo) y como medicina natural (para aliviar y tratar dolores de cabeza, problemas estomacales, analgésico local, y mal de altura, entre muchos otros).

- La coca es una fuente probada de nutrientes para satisfacer los requerimientos humanos en calcio, fósforo, vitamina A y riboflavina.

- Hay muchos usos tanto tradicionales, como no tradicionales de la coca que apuntan a innovadoras soluciones al impasse actual. Formas como el *padú* brasileño bien podrían servir para desintoxicar consumidores habituales de cocaína, mediante una absorción más lenta y equilibrada de las sustancias. *El padú* o el *mambeo*, cuya forma pulverizada reúne todos los requisitos de un producto para las nuevas generaciones, es efectivo y de manejo fácil y tiene un perfil selvático y ecológico, orgánico e integral.

Alternativas de Derechos Humanos y Paz

- El derecho a usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la Ley, permiso, concesión y asociación. Los particulares pueden solicitar el otorgamiento del uso de cualquier recurso natural renovable de dominio público (D.L. N° 2.811 Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente).

- La Ley 30 de 1986 discrimina a las comunidades campesinas al desconocer su derecho a la explotación lícita de un recurso natural de la nación como es la coca. El cultivo de la hoja de coca, para extracción de estupefacientes es actualmente el único medio de subsistencia básica de miles de familias campesinas, y de aprobarse esta ley, podrán obtener mayores recursos a través de productos benéficos.

- Dentro del marco de la Convención de Viena de 1988 se indica que las medidas que adopten las Partes para aquellas plantas que se cultiven ilícitamente en su territorio no solamente tendrán debidamente en cuenta el respeto de los derechos humanos fundamentales “como es el derecho a la subsistencia” sino asimismo los usos tradicionales lícitos y la protección del medio ambiente.

La Ley 67 de 1993, por la cual se aprueba la Convención antes citada, establece en su artículo 14, que “2. Cada una de las Partes adoptará

medidas adecuadas para evitar el cultivo ilícito de las plantas que contengan estupefacientes o sustancias psicotrópicas, tales como las plantas de adormidera, los arbustos de coca y las plantas de cannabis, así como para erradicar aquellas que se cultiven ilícitamente en su territorio. Las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos...”. La Corte Constitucional al hacer el estudio de la ley citada sostiene la misma tesis prevista en la norma aprobatoria, respecto a los usos tradicionales.

Se debe entender que el tratamiento que la Convención de Viena de 1988 da al cultivo de la hoja de coca como infracción penal debe armonizarse con una política de desarrollo alternativo, tomando en cuenta los derechos de las comunidades involucradas y la protección del medio ambiente. En el mismo sentido se debe concebir que el trato discriminatorio, inequitativo y restrictivo que se le da en los mercados internacionales a los productos agrícolas de exportación, en nada contribuye al control de los cultivos ilícitos pues, por el contrario, es causa del deterioro social y ecológico de las zonas afectadas.

No se puede colocar en el mismo plano la planta de coca y los usos lícitos y legítimos que de ella se han hecho y se pueden hacer, y la utilización de la misma como materia prima para la producción de cocaína. Esta diferenciación entre la hoja de coca y la cocaína es necesaria puesto que numerosos estudios han demostrado no sólo que la hoja de coca podría tener formas de comercio alternativo legal que precisamente podrían evitar la extensión del narcotráfico, sino además que el ancestral consumo de coca en nuestras comunidades indígenas no tiene efectos negativos. Así, señala el Instituto Indigenista Interamericano., organismo especializado del sistema interamericano “...podemos concluir que, aunque las sustancias activas de la coca (principalmente la cocaína) tienen ante todo una acción antifatigante y productiva de placer, el hábito de consumo en su forma tradicional no corresponde a la satisfacción de una necesidad biológica, sino que está enraizada en ancestrales y profundas consideraciones culturales, por lo que esta costumbre, como el consumo del tabaco y del alcohol en otras culturas, debe ser enfocada no como un problema biológico sino como un complejo cultural que forma parte del núcleo social indígena y que asume el carácter de un símbolo de identidad étnica”.

Esta distinción entre la coca y la cocaína tiene además en Colombia una sólida base constitucional puesto que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana” (art. 7º Const.), por lo cual la persecución del narcotráfico no puede traducirse en un desconocimiento de la identidad cultural de las comunidades, protegida por la Constitución, criminalizando fenómenos culturales ancestrales.

De otro lado, considera la Corte Constitucional que las políticas de erradicación de los cultivos ilícitos tampoco pueden traducirse en operaciones que puedan atentar contra el medio ambiente, pues “es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente” (art. 79 Const.) y “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental” (Art. 80 Const.). En efecto, como ya lo ha señalado la Alta Corporación en diversas decisiones, la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico colombiano que la Constitución contiene una “constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente. De ello se desprenden consecuencias jurídicas importantes, como la expresada por la citada Corporación en reciente jurisprudencia: “..es indudable que la dimensión ecológica de la Constitución, como norma de normas que es (C. N. art. 4º), confiere un sentido totalmente diverso a todo un conjunto de conceptos jurídicos y económicos. Estos ya no pueden ser entendidos de manera reduccionista o economicista, o con criterios cortoplacistas, como se hacía antaño, sino que deben ser interpretados conforme a los principios, derechos y obligaciones estatales que en materia ecológica ha establecido la Constitución, y en particular conforme a los principios del desarrollo sostenible”.

De otra parte, en nuestro medio vienen desarrollándose experiencias significativas de implantación y conservación de cultivos de hoja de coca con destino a la producción de bienes útiles para la humanidad. Un ejemplo de ello es el hecho de que la Asociación de Cabildos “Juan Tama” del municipio de Inzá, Cauca, en ejercicio de las atribuciones que les concede la Constitución de 1991 y la ley que reconoce y protege a los territorios indígenas, expidió la Resolución número 001 de junio 29 de 2002, publicada en el *Diario Oficial* 45.029 de 2002, donde “RESUELVE: 1. Otorgar al Resguardo de Calderas en la zona de Tierradentro, Cauca, el permiso para la utilización de la hoja de coca producida en los territorios indígenas, para la producción de aromáticas”.

Valor nutricional de la hoja de coca

Un estudio de la Universidad de Harvard realizado en 1975, descubrió el “Valor nutricional de la hoja de coca”, así:

– La “masticación” diaria de 100 gramos de hojas de coca, satisface la ración alimentaria recomendada tanto para el hombre como para la mujer.

– 60 gramos por día satisfacen las **necesidades de calcio**.

– En 100 gramos de hoja de coca se pueden tener casi dos gramos de **potasio** que son necesarios para el equilibrio del corazón.

En dicho estudio se identifica que cada cien (100) gramos de hoja de coca contienen:

Nitrógeno total	20.06 mg.
Sustancias totales no volátiles	0.70 mg.
Grasa	3.68 mg.
Carbohidratos	47.50 mg.
Beta caroteno	9.40 mg.
Alfa caroteno	2.76 mg.
Vitamina C	6.47 mg.
Vitamina E	40.17 mg.
Tiamina (vitamina B 1)	0.73 mg.
Riboflavina (Vitamina B 2)	0.88 mg.
Niacina (factor p.p.)	8.37 mg.
Calcio	997.62 mg.
Fosfato	412.67 mg.
Potasio	1.739.33 mg.
Magnesio	299.30 mg.
Sodio	39.41 mg.
Aluminio	17.39 mg.
Bario	6.18 mg.
Hierro	136.64 mg.
Estroncio	12.02 mg.
Boro	6.75 mg.
Cobre	1.22 mg.
Zinc	2.21 mg.
Manganeso	9.15 mg.
Cromo	0.12 mg.

Alcaloides naturales de la hoja de coca

La hoja de coca posee 14 sustancias naturales:

• **Cocaína:** Es el éster metálico de la benzoil egnonina que tiene propiedades anestésicas y analgésicas.

• **Egnonina:** Es un derivado carboxilado de la atropina, tiene propiedades de metabolizar grasas y glúcidos, carbohidratos y adelgazar la sangre.

• **Pectina:** Es absorbente y antidiarreico, junto a la vitamina E, regula la producción de la melanina para la piel.

• **Papaína:** Esta proteasa (que en mayor proporción contiene la papaya) es muy parecida en su estructura a la catepsina animal, es un fermento que acelera la digestión.

- **Higrina:** Excita las glándulas salivares cuando hay deficiencia de oxígeno en el ambiente.
- **Globulina:** Es un cardiotónico que regula la carencia de oxígeno en el ambiente, mejorando la circulación sanguínea, evita el “soroche” (mal de altura).
- **Pyridina:** Acelera la formación y funcionamiento del cerebro, aumenta la irrigación sanguínea a la hipófisis y las glándulas.
- **Quinolina:** Evita la formación de caries dental junto con el fósforo y el calcio.
- **Conina:** Anestésico.
- **Cocamina:** Analgésico.
- **Reserpina:** Regula la presión arterial en hipo e hipertensión y ayuda a la formación de células óseas.
- **Benzoína:** Propiedades terapéuticas para la gastritis y las úlceras.
- **Inulina:** Refresca y mejora el funcionamiento del hígado, la secreción de la bilis y su acumulación en la vesícula, es diurético, ayuda a eliminar las sustancias nocivas y tóxicas no fisiológicas. Es un polisacárido que produce aumento de las células de la sangre.
- **Atropina.**

Con estas 14 sustancias, los aminoácidos que contiene, los ácidos y las vitaminas A, B1, C y E, junto a la tiramina, niacina y riboflavina, el arbusto de la hoja de coca se convierte en la planta más completa del universo en Nitrógeno No Proteínico, que es el que elimina las toxinas y patologías del cuerpo humano y le proporciona propiedades de solubilidad e hidratación, obteniendo combinaciones óptimas con frutas medicinales.

Recientemente la Fundación *K'uychiwasi* del Cusco Perú, recibió el prestigioso premio *Slow Food* como reconocimiento a la producción de comestibles tales como panes, caramelos, bizcochos y pastas a partir de harina derivada de la hoja de coca, pues según el jurado del concurso internacional quienes consumen este tipo de productos utilizan los

beneficios energéticos de la coca sin necesidad de recurrir al mameo, la masticación tradicional que una sociedad desinformada desacreditó dándole el título de “cosa de indios”, tal como lo reseña Antonio Montaña en una publicación del 13 de julio de 2003 en las lecturas dominicales de *El Tiempo*.

Finalmente, el médico Camilo González Posso en su trabajo titulado “Plan de Vida para el Cauca, la hoja de coca como opción de desarrollo” advierte que esta planta posee enormes virtudes que en la tradición milenaria de los pueblos andino-amazónicos se vincula con su cultura, alimentación y prácticas medicinales, y lamenta la pérdida y el no reconocimiento de estos usos benéficos consecuencia de la guerra que se libra contra la coca por la amalgama equivocada que de ella se ha hecho con los estupefacientes, a esto se suma el desconocimiento de dichos usos, a los que se puede agregar la extracción de fibras, papel y otros aprovechamientos industriales.

Por lo anterior esperamos de ustedes honorables Congresistas que esta iniciativa se tramite como un aporte a las diferentes propuestas que en materia agrícola el país viene buscando, y a la identificación de alternativas económicas sostenibles, pacíficas, integrales y soberanas para las comunidades indígenas, negras y campesinas.

Pedro José Arenas García, Taita Lorenzo Almendra Velasco, Representantes a la Cámara; *Carlos Gaviria Díaz, Efrén Tarapué,* Senadores de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 25 de noviembre del año 2004, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 247, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Pedro José Arenas, Lorenzo Almendra.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 066 DE 2004 CAMARA, 119 DE 2003 SENADO por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de fundación del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Honorables Representantes;

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y, haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, presentamos primera ponencia favorable, con enmiendas al articulado, 119 de 2003 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de fundación del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,* presentado por el honorable Senador Germán Vargas Lleras, dentro del término legal, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Marco histórico

El Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario dentro de la historia de la educación en Colombia ha sido pieza fundamental del país. Esta insigne institución fue concebida como centro de educación secular dentro de un ambiente tutelado por la educación del clero regular, y por lo tanto dentro del aspecto histórico de la educación en Colombia va encontrando el rasgo de identidad que hoy ostenta.

Los grandes momentos del país han estado asociados a la vida del Colegio. Constituye lugar común, reconocer el nacimiento de la primera experiencia científica en la Sede del Claustro. La Expedición Botánica sería así la primera experiencia intelectual de los granadinos, que serviría de antecedente fundamental al quehacer científico-social del

siglo XIX. A este suceso concurrió el Colegio, por lo mismo podemos observar la historia educativa del Colegio frente a los acontecimientos sociales de la vida nacional.

Superada la dolorosa experiencia de la emancipación, el Colegio asiste a un reacomodamiento, que sufre las tensiones propias de un confuso y convulsionado siglo XIX en nuestro país. En medio de la lucha partidista y de las sucesivas guerras civiles, el Colegio como ninguna otra institución, con generosidad brindó ilustres hombres al país.

La incursión experimental científica de la institución se fundó bajo los aspectos de un movimiento con la tradición heredada de España. La noble herencia ibérica, de fortaleza educativa, se vincula con los procesos científicos del Siglo XX en la construcción de la nacionalidad. Según esto, y para el nuevo Siglo, el colegio asume las grandes transformaciones del país, preparándose a la inserción de Colombia en el concierto de las naciones.

Entonces, la labor educativa toma nuevas dimensiones, adopta nuevas metodologías, evoca nuevos proyectos, permaneciendo fiel a la vocación de servicio y de construcción y mantenimiento de la nacionalidad. En cuanto a la Universidad, nos ha legado el servicio de sus profesores y egresados; adicionalmente su planta física ostenta la condición de monumento nacional, así declarado mediante el Decreto 1584 del 11 de agosto de 1975. Junto al valor cultural e histórico de la edificación, el Colegio posee y ofrece a la comunidad una de las colecciones pictóricas más valiosas de su género por su homogeneidad temática y técnica que permite reconstruir, desde el arte, buena parte de la historia nacional. A la manutención, atención y amparo de dicha obra, ha concurrido durante más de tres siglos el cuidado y esmero por parte de la Universidad.

El siglo XXI asoma a la Universidad dentro del proceso de reacomodamiento global, en el que la ciencia, la tecnología y la educación requieren y exigen de las universidades su mejor esfuerzo.

La Universidad del Rosario ha asumido la muy difícil tarea de pasar de un modelo educativo tradicional de reproducción del conocimiento hacia un modelo de la universidad del saber e investigación, que además de ser profesionalizante, propicie la creación de un conocimiento ético, exigencia de un vertiginoso mundo globalizado. En este sentido, la última década ha correspondido al esfuerzo por hacer de la investigación, el centro y motor de la actividad educativa.

Los grupos de investigación de las facultades de Jurisprudencia, Medicina, Economía, Administración y la Escuela de Ciencias Humanas dan fe del esfuerzo institucional por ponerse a tono con las prácticas metodológicas e investiduras internacionales, evidenciándose en el reconocimiento público de sus logros.

La Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario fue la primera del país en someterse voluntariamente al proceso de acreditación, mediante Resolución 1026 de mayo de 2002, refrendado así la Orden de la Educación Superior y Fe Pública “Luis López de Mesa” que le hubiera sido otorgada anteriormente mediante Decreto 1655 del 25 de agosto de 1999.

Marco jurídico

Según la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura), que regula en el artículo 4º un sistema especial para la categoría de bienes, denominados como Bienes de Interés Cultural, sobre los cuales el Ministerio de Cultura o por las entidades territoriales se arbitra un sistema de estímulo económico, promoción, divulgación, protección, restricción y sanción prevista en esta ley.

Por lo precedentemente expuesto, y según los fundamentos de integración de técnica y de consonancia, bajo los efectos del manejo especial de cierta clase de bienes culturales, la Ley 397 eliminó las denominaciones de Monumento Histórico y Monumento Nacional, para unificarlos bajo los conceptos de Bienes de Interés Cultural, y agrupando aquellos bienes de cualquier naturaleza material o inmaterial, y que perteneciendo al patrimonio cultural de la Nación, y procedentes de épocas prehistóricas, la colonia, la independencia, la república o la época contemporánea, fueren declarados como bienes de interés cultural para ser especialmente protegidos.

Alas afirmaciones anteriores y, recordando lo anteriormente expuesto, donde se resaltaba, en el Decreto 1584 del 11 de agosto de 1975, que la planta física de la Universidad del Rosario ostenta la condición de Monumento Nacional y en razón a que el artículo 4º de la Ley 397 determinó que los monumentos nacionales declarados con anterioridad a la presente ley y los bienes arqueológicos pasaban a ser considerados como bienes de interés cultural.

En consecuencia, el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario es hoy un Bien de Interés Cultural, según las razones precedentemente expuestas, pasando a ser objeto de la aplicación de un sistema de regulaciones incorporadas en la Ley 397 y, que arbitra un marco legal especial de protección material y jurídico, de estímulo económico y fiscal, de restricción para su intervención material, disposición y movilización, así como de un sistema sancionatorio establecido en aquellas, y otras regulaciones y disposiciones nacionales como las normas de Policía y Código Penal.

Una labor de más de 350 años no puede permanecer ajena a las actividades del Congreso de la República, como quiera que se encuentra inscrito en el ejercicio democrático de la educación y los prístinos principios consagrados en la Constitución Política de Colombia. Justo es hacer el merecido reconocimiento a aquella institución, que con el esfuerzo de sus recursos propios ha generado conocimiento para el país y ha contribuido con sus educandos y becarios a la continuidad y defensa de las instituciones democráticas tan preclaras y tan queridas

para la nación, en la celebración de sus 350 años el Congreso de la República de Colombia debe rendir sentido homenaje, exaltando las insignes labores desarrolladas en el plano educativo e instando al Gobierno Nacional a estimular de manera concreta la continuidad de dichos objetivos.

El Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario que fue declarado Monumento Nacional, como ya se manifestó mediante Decreto 1584 del 11 de agosto de 1975, de tal suerte que para los fines buscados tiene ya la protección legal requerida, por tanto, el artículo 2º del proyecto resulta ser innecesario.

Así mismo, las obras de mantenimiento son obligación del propietario, en este caso la comunidad rosarista, siendo el Ministerio, un agente orientador y asesor de los trabajos que para tal fin deben acometerse.

Cabe destacar que el propietario podrá deducir la totalidad de los gastos que incurran en el mantenimiento y conservación de estos bienes presentando para aprobación del Ministerio de Cultura, un proyecto de adecuación y restauración del respectivo inmueble, de igual manera, dado que este es un bien de carácter privado, el Archivo General de la Nación presta asesoría técnica para su conservación y manejo.

En cuanto al artículo 3º del proyecto de ley, si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en reiteradas sentencias da iniciativa legislativa a los Congresistas para presentar proyectos de ley en materia del gasto público, los cuales no conllevan la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación, cual es el caso del artículo en mención; y en este sentido vr. gr. la Sentencia C-490 de 1994 ha manifestado: *“Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: El primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social 5 (sic), el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales”* (Gaceta Constitucional N° 67, sábado 4 de mayo de 1991, p. 5); no obstante creemos que es prioritario y pertinente, antes de incoar nuevas iniciativas en materia del gasto público, instar al Gobierno Nacional a que incorpore el sistema de regulaciones incorporadas en la Ley 397, que como se subrayó arbitra un marco legal especial de protección material y jurídico, en el que se encuentra inmerso el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, de estímulo económico y fiscal, de restricción para su intervención material, disposición y movilización, así como de un sistema sancionatorio establecido en aquellas, y otras regulaciones y disposiciones nacionales.

En lo que respecta al artículo 4º del proyecto de ley, que contempla las apropiaciones presupuestales, resulta innecesario, en tanto los artículos 2º y 3º que quedarían suprimidos del proyecto de ley y serían los que requerirían partidas por parte del Gobierno Nacional.

De conformidad con los elementos de juicio aportados, consideramos que es menester suprimir los artículos 2º, 3º y 4º del presente proyecto de ley.

Proposición

De conformidad con lo establecido en el artículo 114 de la Ley 5ª de 1992, dese primer debate en la Cámara de Representantes, de la República de Colombia al siguiente proyecto de ley con ponencia favorable y enmiendas al articulado, con supresión de los artículos 2º, 3º y 4º del Proyecto de ley número 066 de 2004 Cámara, 119 de 2003 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de fundación del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*”. Por lo mismo el proyecto de ley quedará así:

PROYECTO DE LEY NUMERO 066 DE 2004 CAMARA,
119 DE 2003 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de fundación del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Exáltese la labor académica, pedagógica y cultural que ha desarrollado el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario durante los últimos 350 años.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Representantes,

José Antonio Mora Rozo, Representante a la Cámara, Bogotá, D. C., Ponente Coordinador; *Carlos Julio González Villa*, *Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar*, Representantes a la Cámara, Departamento del Huila, Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 075 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual Colombia declara el día siete (7) de mayo como el Día de los Huérfanos del SIDA.

Bogotá, D. C., noviembre 24 de 2004

Doctor

ORLANDO GUERRA DE LA ROSA

Secretario General

Comisión Segunda Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 075 de 2004 Cámara.

Respetado doctor Guerra:

En nuestra condición de Ponentes nos permitimos hacerle llegar la ponencia para primer debate en medio magnético, original y tres (3) copias del Proyecto de ley número 075 de 2004 Cámara, *por medio de la cual Colombia declara el día siete (7) de mayo como el Día de los Huérfanos del SIDA.*

Lo anterior dando cumplimiento a su remisión y requerimiento del pasado 27 de agosto de los corrientes.

Atentamente,

Ricardo Arias Mora, Ponente Coordinador; *Carlos Julio González*, Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 075 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual Colombia declara el día siete (7) de mayo como el Día de los Huérfanos del SIDA.

Honorables Representantes:

De conformidad con la designación realizada por el señor Presidente de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes y cumpliendo el reglamento del Congreso de la República, presentamos a continuación ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 075 de 2004 Cámara, *por medio de la cual Colombia declara el día siete (7) de mayo como el Día de los Huérfanos del SIDA.*

EXPOSICION DE MOTIVOS

Según estadísticas a nivel internacional para el año 2010 contaremos con 200 millones de niños huérfanos, entre los cuales, como lo asevera la Asociación Francois-Xavier Bagnoud y la Unicef, 100 millones de niños huérfanos serán víctimas del flagelo del VIH/SIDA y si le sumamos a los 100 millones de huérfanos por SIDA para el 2010, la cifra dada por las Naciones Unidas de los huérfanos por otras causas,

podemos prever esta cifra aterradora de 200 millones de huérfanos y niños absolutamente vulnerables.

Esta cifra parece devastadora, pero si pensamos en países tales como India o China—sin incluir las estadísticas oficiales—con más de un billón de habitantes cada uno, donde la epidemia del SIDA se expande, y sumándole Rusia (con un 1% de personas infectadas), haciendo que esta cifra de 200 millones sea casi obviamente realista.

Por otro lado, la asociación citada, que es líder mundial en el desarrollo de políticas para prevenir la expansión del fenómeno de huérfanos víctimas del SIDA, ha manifestado en varios escenarios internacionales que, ante la evidencia clara de que la epidemia continúa esparciéndose, será inevitable que sigan creciendo el número de desamparados, trayendo con ella millones de víctimas.

Los grupos de huérfanos también representan un grave problema de estabilidad social, ya que, como lo hemos podido verificar, suelen convertirse a las filas guerrilleras, trabajan como terroristas y se transforman en los delincuentes del mañana; o bien, se adaptan a la vida de la calle, dedicándose a la prostitución, a las drogas y a la miseria, manteniendo unas condiciones subnormales de vida. Es por ello que esta situación de crisis de huérfanos por el VIH/SIDA es uno de los mayores retos de la comunidad global, para por lo menos, evitar esa enorme barrera, ya creada, entre estas víctimas y la civilización, se siga desarrollando aún más.

La Carta Fundamental de 1991 consagró una protección especial para los infantes debido a que fue reconocida su importancia para el Estado, al punto de tener derechos fundamentales prevalentes sobre los de las demás personas. El artículo 44 de la citada Carta dice:

“Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. (Subrayas fuera del texto).

Los niños son frágiles de forma natural, nunca pueden ser considerados como personas independientes y su existencia está condicionada por la maternidad, la familia y la sociedad, y su evolución de acuerdo a ellas, así que el Gobierno debe garantizar la sana existencia del mismo, con su adecuada protección, para evitar que su vulnerabilidad sea menos evidente y más aun en países lo no suficientemente desarrollados.

En Colombia la tasa de mortalidad es muy alta, tanto así que ocupamos el puesto 78 dentro de la escala mundial con relación a este punto. Por cada 1000 niños que nacen, mueren 42; son abandonados 20.000 y 100.000 sufren abusos y malos tratos, y la ausencia del Estado en la ayuda para la protección hace que se incremente cada día más esta tasa.

Así mismo, es importante recalcar que la Corte Constitucional ha sido enfática en sus pronunciamientos relativos a los menores, en el sentido de que estos deben gozar de una amplia y efectiva protección del Estado, conminando a este último a formular las políticas sociales necesarias para el normal desarrollo de los menores.

La Pandemia está ganando la Batalla

El mundo entero presenta un crecimiento desbordado frente al contagio de adultos con este virus. El diario *El Colombiano*, en publicación del 3 de julio de 2002, reveló las siguientes cifras:

La epidemia de SIDA en cifras

He aquí las últimas estimaciones de la epidemia mundial de SIDA a fines de 2001, publicadas por Onusida:

Número de personas que viven con el VIH/SIDA

En el mundo: 40 millones, de las cuales 3 millones de niños de menos de 15 años y 37,1 millones de adultos de 15 a 49 años (de estos 18,5 millones de mujeres).

Por regiones (total adultos y niños)

Africa subsahariana: 28.500.000

Africa del Norte y Medio Oriente: 500.000

América Latina: 1.500.000

Caribe: 420.000

América del Norte: 950.000

Europa del Oeste: 550.000

Europa oriental y Asia central: 1.000.000

Asia del Este y Pacífico: 1.000.000

Asia del sur y del sudeste: 5.600.000

Australia y Nueva Zelanda: 15.000

Nuevas infecciones de VIH en 2001

Total en el mundo: cinco millones

De los cuales 800.000 niños de menos de 15 años y 4,2 millones de adultos (de estos 2 millones de mujeres).

Por regiones (total adultos y niños):

Africa subsahariana: 3.500.000

Africa del Norte y Medio Oriente: 80.000

América Latina y el Caribe: 200.000

Asia y Pacífico: 1.000.000

Europa Oriental y Asia central: 250.000

y **75.000 en los siguientes países ricos:** Estados Unidos, Europa occidental, Australia y Nueva Zelanda.

Muertes de SIDA en 2001

En el mundo: 3 millones

De los cuales 580.000 niños de menos de 15 años y 2.400.000 adultos (de estos 1,1 millón de mujeres)

Por regiones (total adultos y niños)

Africa subsahariana: 2.200.000

Africa del Norte y Medio Oriente: 30.000

América Latina: 60.000

Caribe: 40.000

América del Norte: Unos 20.000 (de ellos menos de 500 en Canadá)

Europa occidental: 8.000

Europa oriental y Asia central: 23.000

Asia del Este y Pacífico: 35.000

Asia del sur y del sudeste: 400.000

Australia y Nueva Zelanda: Menos de 100

Huérfanos (de uno o de los dos padres):

En el mundo: 14 millones.

El mismo diario, en la fecha citada, igualmente publicó: “La epidemia de SIDA que ha matado a 25 millones de personas en todo el mundo es la enfermedad de la globalización, según el Director del Programa de Naciones Unidas para el SIDA, Peter Piot. ‘Nunca hubo una epidemia tan extendida y prolongada con efectos en todos los países, declaró Piot, tras la presentación de un informe en el que advirtió que hacia 2020 podrían morir otros 68 millones de personas.

Piot señaló que el SIDA tenía tres diferencias con otras enfermedades, que hacían particularmente difícil contener la expansión de la epidemia. ‘Tiene un largo y saludable período de incubación, explicó en primer

lugar. ‘Uno puede contar con una buena salud durante 10 ó 20 años pero estar en condiciones de infectar a otros.

El funcionario contrastó el SIDA con la epidemia de la llamada ‘gripe española, que causó unas 20 millones de muertes tras la Segunda Guerra Mundial. Quienes contrajeron la enfermedad contagiaron a otras personas en pocos días, antes de morir. En segundo lugar, ‘el SIDA está afectando a jóvenes adultos, gente que normalmente no se enferma, pero que está contrayendo la enfermedad porque son sexualmente activos, afirmó.

La gravedad de la situación queda claramente ilustrada por las cifras de la pandemia. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) y Onusida más de 18 millones de personas en todo el mundo han fallecido por causa del virus del SIDA. De esta cifra, casi 4 millones eran niños. Hoy en día, hay 16 países en los que más de la décima parte de su población adulta de 15 a 49 años está infectada. En siete de ellos, todos en el cono sur del continente africano, al menos uno de cada cinco adultos es seropositivo. Así, en Botswana, el 35% de los adultos está infectado por el VIH, mientras que Suráfrica, con unos 4 millones de personas infectadas, presenta el mayor número de personas que viven con el VIH en el mundo.

Pese a los esfuerzos de la comunidad internacional, la enfermedad sigue ganando la batalla. Este año, durante la XV Conferencia Internacional sobre VIH/sida, realizada en Bangkok, Tailandia, se dio a conocer un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), según el cual en el mundo hay 36 millones de personas en edad de trabajar que tienen el virus. Si las cosas siguen así, la cifra podría llegar a 74 millones en 2015, casi el doble de la población colombiana. Según cálculos de este mismo organismo ‘el año entrante se necesitarán 12.600 millones de dólares para poner en marcha los programas de la Organización Mundial de la Salud (OMS)’”.

Si bien la pandemia se concentra en el Africa subsahariana, la situación es igualmente alarmante en América Latina y el Caribe. Según el mismo informe, en la región hay 917.000 afectados, lo cual ha frenado el crecimiento económico en 0,5% anual –400.000 millones de dólares en los últimos 10 años–. Haití y República Dominicana son los más afectados, y Brasil, el que mayores logros ha obtenido en la cruzada contra la enfermedad.

La situación de los niños de cara a la pandemia es mucho más grave y compleja. A la fecha se estima que en el mundo existen alrededor de 13 millones de niños que perdieron uno o sus dos progenitores como consecuencia del SIDA. Desde 2000, 3,8 millones de niños y niñas africanos han perdido a uno o ambos progenitores debido al SIDA. Muchos de estos niños ya han fallecido, pero la mayoría sobrevive no sólo en Africa (donde se encuentra el 95%), sino en otros países en Asia y América Latina. En el XIII Congreso Mundial de SIDA de Durban de 2000, la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional estimó que en sólo diez años habrá en Africa 28 millones de niños huérfanos por SIDA. En América Latina y el Caribe, hubo 578.000 huérfanos el año pasado, 200.000 de ellos en Haití y se estima que podrían llegar a ser un millón en diez años.

La preocupación por el desarrollo de la pandemia ha motivado incluso pronunciamientos de autoridades civiles y religiosas. El mismo Juan Pablo Segundo, en su mensaje de la cuaresma del 2004, recordó que los 2,5 millones de niños en el mundo sufren de SIDA “llevan ya en sí la semilla de la muerte y mueren porque no tienen medicinas”. El papa invita así a los creyentes a reflexionar sobre la condición de los niños y sobre la necesidad de garantizar que puedan crecer en un ambiente familiar y social que potencie sus posibilidades de crecimiento y desarrollo. En el mismo sentido, el presidente de la primera potencia mundial, George W. Bush, consideró la atención a los huérfanos como un componente esencial de su Plan de Emergencia para el Alivio del SIDA, iniciativa de 15.000 millones de dólares.

En la misma forma, la situación frente a la enfermedad en nuestro país no es menos desalentadora. El diario *El País*, el mismo 3 de julio,

indicó que *“Se estima que en Colombia hay 200.000 personas infectadas con el virus del SIDA; pero se cree que las cifras son mayores porque no hay unificación de las estadísticas y muchas personas no acuden a las entidades para dar a conocer sus casos”*.

Los colombianos con el VIH, según el sacerdote, tienen que enfrentarse a varios problemas como la falta de medicamentos, los altos precios para comprarlos y el rechazo de la comunidad.

“El SIDA afecta cada vez más a la población más pobre del planeta. En Colombia es a los campesinos, la gente desempleada y otras de bajos recursos. Por eso nosotros estamos recibiendo a familias de campesinos, a personas que no tuvieron educación, a aquellos marginados que no han tenido preparación”, explica el padre Vergara.

El Director de la Fundación Eudes explica además que no hay los suficientes medicamentos para los enfermos de SIDA en el país. Por último, según el padre Vergara *“los colombianos no tienen la suficiente educación para prevenir el SIDA”*.

Más allá de las cifras, es claro que los niños huérfanos por el SIDA se hallan en situación clara de riesgo. La infancia y la juventud son períodos clave para la adquisición de las aptitudes individuales y sociales básicas para el conocimiento y la adaptación. Es entonces cuando los individuos desarrollan las aptitudes cognitivas y conductuales que les permitirán interactuar creativamente con su entorno y desarrollar su personalidad.

Aptitudes de las que dependen la confianza en sí mismo, la reestructuración cognitiva, la distracción positiva y el autocontrol. Así mismo, se estructuran habilidades relacionadas con la resolución de problemas, la acción directa basada en la negociación y el compromiso, la retirada mediante el abandono o la evasión de la situación, las capacidades de comunicación, la tenacidad, el establecimiento de relaciones sociales, el descanso, etc.

La orfandad, sumada a la estigmatización social de la enfermedad, tiende a *“invisibilizarlos”* en el conjunto de representaciones y de imaginarios sociales, lo que no les permite ser reconocidos como sujetos portadores de derechos y deberes y los condena en la práctica a la negación de cualquier oportunidad que posibilite su desarrollo integral. Esta situación se agrava en tanto la escuela no cuenta con la capacidad para acoger y brindar apoyo a aquellos niños que han debido afrontar la pérdida de sus padres como resultado de la Pandemia y llegan empobrecidos en su autoestima y con dificultades en sus habilidades sociales.

Es importante añadir que, como lo señalan Onusida y Unicef, *“los huérfanos por SIDA, en comparación con los huérfanos por otras causas, corren un mayor riesgo de malnutrición, enfermedades, malos tratos y explotación sexual”*, ante lo que se requieren políticas urgentes.

Las Naciones Unidas, entidad multilateral sobre la que ha recaído la responsabilidad de orientar las acciones de alcance orbital para hacer frente a este flagelo, señalan una serie de objetivos urgentes en materia de política pública para los huérfanos por el SIDA. Para este organismo, las naciones deben comprometerse a implementar políticas orientadas a hacer realidad los siguientes objetivos:

- Reforzar la capacidad de las familias para proteger y prestar atención a los niños y las niñas, prolongando las vidas de los progenitores y proporcionando apoyo económico, psicosocial y de otro tipo.
- Movilizar y prestar apoyo a las respuestas basadas en la comunidad para proporcionar apoyo inmediato y a largo plazo a los hogares vulnerables.
- Asegurar el acceso de los huérfanos y otros niños y niñas vulnerables a servicios esenciales como por ejemplo la educación, la atención de la salud, la inscripción del nacimiento.
- Concientizar a todos los sectores de la sociedad, mediante actividades de promoción y movilización social, con el objetivo de crear un entorno protector para todos los niños y niñas afectados por el VIH y el SIDA.

La ONU ha insistido en que, en aquellos países afectados por la pandemia, *“los padres, los familiares, los maestros, los trabajadores de*

la salud y otros profesionales esenciales para la sobrevivencia, el desarrollo y la protección de los niños están falleciendo en cuantía sin precedentes; *“millones de niños están viviendo con padres enfermos o agonizantes, o en albergues para huérfanos que carecen de las condiciones para garantizar su desarrollo humano. Sus comunidades han sido debilitadas por la enfermedad, así como sus escuelas, servicios de salud y demás redes sociales de apoyo”*.

Estos niños, insiste el organismo, se encuentran seriamente afectados por experiencias dolorosas, tales como:

Penurias Económicas: Ante la amenaza de la enfermedad sobre las fuentes familiares de ingresos económicos y ahorro, la capacidad de los hogares para satisfacer las necesidades básicas de los niños disminuye. Cada vez más, los niños son obligados a hacerse responsables por el sostenimiento de sus familias.

Falta de Amor, Atención y Afecto: La pérdida de un padre frecuentemente significa que los niños no reciben un cuidado consistente y responsable. En ocasiones, los niños también pueden enfrentar situaciones en las que se encuentran privados de los estímulos interpersonales y ambientales, así como del afecto y el confort que requieren en su desarrollo.

Retiro de la Escuela: Las presiones económicas y la responsabilidad del cuidado de los padres y familiares pueden conducir a que los niños dejen la escuela, incluso si sus padres aún viven.

Estrés Psicológico: La enfermedad y la muerte de los padres puede ocasionar estrés psicológico extremo en los niños, acompañado usualmente por un mayor fatalismo que se hace aún más grave por el estigma social que rodea a la enfermedad y a la condición de huérfano.

Pérdida de Derechos Económicos: Los huérfanos (y las viudas) frecuentemente son privados del dinero y las propiedades que son suyas por derecho.

Mayores Abusos y Riesgos de infectarse con el VIH: Empobrecidos y algunas veces sin padres que los eduquen y protejan, los huérfanos y los niños vulnerables enfrentan un mayor riesgo de abuso e infección con VIH. Muchos son obligados a trabajos infantiles riesgosos y/o explotados sexualmente por dinero o para obtener *“protección”*, refugio o comida.

Desnutrición y Enfermedad: Los huérfanos y otros niños afectados están en alto riesgo de desnutrición y enfrentan la posibilidad de contraer diversas enfermedades, siendo muy difícil que reciban el tratamiento médico adecuado.

Estigmatización, Discriminación y Aislamiento: Los huérfanos a los que se niegan sus derechos son frecuentemente obligados a dejar sus viviendas y a vivir en entornos difíciles. Los niños huérfanos por el SIDA son más frecuentemente rechazados por su familia extensa que los demás huérfanos.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño delinea una serie de principios que deben guiar todas las acciones de apoyo a los huérfanos y los niños en situación de vulnerabilidad, reconociendo que su desarrollo supone la realización de una serie de derechos inalienables y de aplicación universal. Este enfoque reconoce que los niños son tanto detentadores de derechos como participantes en una comunidad y no simplemente los receptores de servicios, o los beneficiarios de medidas de protección.

Este instrumento normativo afirma que la familia tiene la responsabilidad primordial de proteger y cuidar de los niños, mientras que el Estado debe asumir la responsabilidad de proteger, preservar y apoyar a la familia como entorno fundamental para el desarrollo de los infantes. El Estado, además, es responsable de proporcionar protección especial para los niños privados de su ambiente familiar. La convención también delinea una serie de principios, que deben guiar las acciones en materia de protección a los huérfanos del SIDA. Así, establece que: cada acción debe decidirse en función del mejor interés para los niños, no debe existir discriminación alguna, los niños tienen derecho a gozar de

condiciones proclives al bienestar y el desarrollo y se han de tomar en consideración siempre sus puntos de vista.

Con miras a hacerle frente al creciente número de huérfanos por causa del SIDA en el mundo, diversos organismos multilaterales, encabezados por las Naciones Unidas, han diseñado las siguientes estrategias de acción:

1. Fortalecimiento de la capacidad de las familias para proteger y cuidar de los huérfanos y niños vulnerables, prolongando la vida de los padres y proporcionando apoyo económico, psicológico, etc.
2. Movilizar y apoyar las respuestas comunitarias a esta situación.
3. Asegurar el acceso de los huérfanos y los niños vulnerables a los servicios esenciales, incluidos la educación, los servicios de salud, los registros de nacimiento, entre otros.
4. Asegurar la protección gubernamental para los niños más vulnerables, a través de mejores programas y leyes, así como por medio de la canalización de recursos hacia las familias y comunidades.
5. Elevar la comprensión y sensibilidad en todos los niveles, a través de la movilización social orientada a crear un ambiente comprensivo y abundante en apoyos para los niños y las familias afectadas por el VIH/SIDA.

El proyecto de ley que ha sido puesto a consideración nuestra, se orienta claramente a desarrollar los principios contenidos en dichas estrategias, particularmente en lo concerniente al logro de una mayor concientización social sobre las implicaciones del problema de los huérfanos por el SIDA. Es claro que la ignorancia y el estigma suelen dar lugar a la victimización de las víctimas de la pandemia, ocasionando frecuente hostilidad, aislamiento y violaciones a los derechos humanos de quienes padecen sus efectos. Reducir el estigma y la discriminación, requiere un mayor acceso a la información, el hacer frente a imaginarios y mitos y la transformación decidida de la percepción pública de la enfermedad.

Se requiere, además, un liderazgo político claro y decidido, responsabilidad que recae hoy sobre el Congreso de la República, para garantizar que los gobiernos y la sociedad civil cumplan con las obligaciones constitucionales hacia los niños y promuevan un mayor conocimiento sobre la situación que enfrentan los huérfanos. Para Naciones Unidas, es vital que los líderes de la Nación se expresen claramente en contra de la exclusión y la discriminación que afectan a quienes sufren la enfermedad o sus consecuencias. Así mismo, resulta fundamental que se construyan los escenarios para un análisis continuado y colectivo, sobre los efectos de la pandemia y la situación real de los huérfanos por el SIDA en los respectivos países.

Como lo recuerdan los voceros de este organismo, sólo en aquellos países como Senegal, Brasil, Tailandia y Uganda, donde los líderes políticos han decidido exponer pública y decididamente el drama de los huérfanos por el SIDA y han dado los pasos necesarios para enfrentar la estigmatización, se han logrado verdaderos avances al enfrentar la pandemia. Los líderes, pero también la sociedad civil, deben contar con espacios para reconocer las necesidades y derechos de los huérfanos y los niños vulnerables. Recientemente, en Kenia, tanto el tema se convirtió en un asunto crucial de las recientes campañas electorales, demostrando con ello la creciente preocupación por los efectos de una enfermedad que a la fecha nos está ganando la batalla.

¿Por qué un Día Mundial de Huérfanos por el SIDA?

Porque es posible combatir la plaga del SIDA de una manera efectiva, teniendo en cuenta que la defensa debe estar respaldada por un extenso apoyo de políticas de cada gobierno a nivel mundial.

En vista de que los menores no pueden votar, y por lo tanto no pueden acceder al poder, el Día Mundial de Huérfanos por SIDA contribuye informando al mundo que esta epidemia, silenciosamente, engendra diariamente millones de huérfanos por dicha enfermedad.

Una generación entera podría perderse, a menos que se tomen medidas urgentes para ayudar a estos huérfanos a acceder a sus derechos y para reintegrarlos a la sociedad.

Actuar antes de que lo peor suceda no es sólo un acto de compasión sino nuestro deber como una sociedad global civil.

Estados y gobiernos locales unidos al Día de Huérfanos Víctimas del VIH/SIDA

El Concejo de la ciudad de Nueva York, E.U., asumió una posición de líder al promover el día 7 de mayo de 2002 como el primer Día Mundial del Huérfano por SIDA, durante la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas por los derechos de los niños.

Para el año siguiente, se unieron a este día multitud de países alrededor del mundo, a través de provincias de los mismos, entre los que se encuentran los siguientes:

Imphal, Maipur (India)-Bangalor, Karnataka (India)-Dehradun, Uttaranchal (India)-Calicut, Kerala (India)-Rancho, Jharkhand (India)-Jodhpur, Rajasthan (India)-Bhopa, Madhya Pradesh (India)-Baina, Goa (India)-Atenas (Grecia)-Lahore-Faisalabad (Pakistán)- Barranquilla (Colombia)-Foro Nacional de NOGO Brasil, Wilmington-Burlington-Woburn-New York (USA).

Consideraciones

Con base en los anteriores argumentos considero que la aprobación del proyecto de ley en mención será una de las tantas herramientas necesarias para tener que abrir una puerta más realista a este flagelo del SIDA en Colombia, para que así, a partir de este punto de evaluación, podamos comenzar a implementar nuevos mecanismos de adaptación social y económica que nos permitan, sino es darle solución al problema, enfrentar con más vehemencia y resultados este duro problema de trascendencia mundial.

Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 075 de 2004 Cámara, por medio de la cual Colombia declara el día siete (7) de mayo como el Día de los Huérfanos del SIDA, sin modificaciones adicionales al texto propuesto originalmente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 075 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual Colombia declara el día siete (7) de mayo como el Día de los Huérfanos del SIDA.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese el día siete (7) de mayo de cada año como el Día de los Huérfanos del SIDA.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

De los honorables Representantes,

Ricardo Arias Mora, Ponente Coordinador; *Carlos Julio González*, Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 146 DE 2004 CAMARA

mediante la cual se determinan las condiciones que deben cumplir los futuros socios de la nueva empresa Telecom, denominada Colombia Telecomunicaciones S.A., E.S.P.

Honorables Representantes:

Nos ha correspondido por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 146 de 2004 Cámara, *mediante la cual se determinan las condiciones que deben cumplir los futuros socios de la nueva empresa Telecom, denominada Colombia Telecomunicaciones S.A., E.S.P.*, presentado a consideración del Congreso de la República por el doctor Alexander López Maya, Representante a la Cámara por el Departamento del Valle del Cauca.

Cordial saludo,

Jesús Reyes Gosselin, Representante a la Cámara, Departamento de Bolívar; *Bérner León Zambrano Erazo*, Representante a la Cámara, Departamento de Nariño.

Argumentos y soportes que respaldan la presente ponencia

1. El Proyecto de ley número 146 de 2004 Cámara refuerza y asegura el cumplimiento del compromiso del Gobierno ante el Congreso y ante el país

Cuando el Gobierno dio a conocer el Decreto 1615 de 2003, que ordenaba la liquidación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, simultáneamente anunció al país la creación de una nueva empresa, mediante Decreto 1616, que sustituiría a Telecom y a la cual traspasaría los activos, licencias e infraestructura y que sustituiría a Telecom en la prestación de los servicios de telefonía local, larga distancia nacional e internacional, transmisión de datos e internet, con el compromiso de que esta nueva empresa, denominada Colombia Telecomunicaciones, sería 100% propiedad del Estado y que no sería privatizada. En su discurso de junio 12 de 2003, en alocución transmitida en directo por radio y televisión con ocasión de la liquidación de Telecom, la señora Ministra de Comunicaciones expresó textualmente al país: “La nueva Telecom nace con la capacidad de prestar más y mejores servicios en todo el territorio nacional, como una empresa 100% estatal, integrada por la suma de operaciones de la antigua Telecom y trece de sus empresas asociadas”.

Posteriormente, en sesión plenaria de la Cámara de Representantes, registrada en el Acta número 063 de la Sesión Ordinaria del día miércoles 13 de agosto de 2003, la señora Ministra de Comunicaciones en su intervención le manifestó al Congreso: “...*Se crea un nuevo operador del servicio que es Colombia Telecomunicaciones S.A. empresa de servicios públicos y para esto pues la herramienta es la Ley 790 se establece este nuevo operador y reúne a todas las Telesociadas y a Telecom y nace como una empresa de servicios públicos ciento por ciento oficial, esto es importante porque siempre fue el compromiso del señor Presidente que no privatizaría a Telecom, la empresa es ciento por ciento oficial*”.

Y en la parte final de su intervención en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, del mismo 13 de agosto de 2003, la señora Ministra de Comunicaciones vuelve a enfatizar en ese sentido: “...*Muy rápidamente quiero enfatizar que aquí no hay privatización, precisamente la escritura de constitución fue aclarada unos días después, con el único objeto de establecer, que si alguna de las empresas socias de Colombia Telecomunicaciones, que son todas públicas, llegaba a ser privatizada, tendría que vender primero esa participación a otra empresa pública, para garantizar que por esa vía no se llegue a la privatización. De manera que eso demuestra claramente que la intención del Gobierno, la intención del señor Presidente, sigue siendo mantener una empresa pública*”.

Como se observa, el proyecto de ley, materia de la ponencia, no hace otra cosa que recoger en su contenido y expresar en su articulado, las decisiones y compromisos del Presidente de la República, frente a la empresa Colombia Telecomunicaciones S.A., que sustituyó a Telecom.

2. En la Empresa Colombia Telecomunicaciones están incorporados activos del patrimonio de las regiones

En la misma fecha de la expedición del Decreto 1615, junio 12 de 2003, mediante el cual se ordenó la liquidación de Telecom, se expidieron otros trece decretos con números consecutivos mediante los cuales también se ordenó la liquidación de las empresas Telesociadas, las cuales eran propiedad de los municipios o departamentos en donde se prestaba el servicio de telefonía local y de Telecom. En estos decretos y en el Decreto 1616, que creó a Colombia Telecomunicaciones S.A., se estableció que la infraestructura y los clientes de Telecom y las Telesociadas pasarían a esta nueva empresa, como en efecto sucedió.

Las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Contralorías Regionales han manifestado al congreso de la República sus inquietudes en relación con estos activos de las regiones en las Telesociadas y ante un eventual detrimento patrimonial por disminución en el valor de las acciones de las empresas y por el destino del excedente de tesorería existente a la fecha de la liquidación, en el ejercicio de la vigencia de 2003.

Protocolizando en una ley de la República el compromiso del Gobierno de que la nueva Telecom, Colombia Telecomunicaciones S.A., no será privatizada, los Congresistas podrán ejercer la representación de sus regiones en el destino de esta empresa en donde están los activos de las liquidadas Telesociadas y de esta manera decidir sobre cuál es el futuro más adecuado para la misma empresa y para los municipios y departamentos dueños de parte de las Telesociadas.

3. La nueva Telecom, Colombia Telecomunicaciones S.A., es la empresa que debe continuar prestando los servicios de telefonía social y rural en regiones apartadas

Con la desaparición de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, surgió la preocupación por la prestación del servicio de telefonía social, especialmente en lugares apartados y económicamente deprimidos, donde no llega otro operador y el Estado debe asumir esta responsabilidad. Esta inquietud y el reiterado cuestionamiento desde diversos escenarios influyeron en la decisión del Gobierno de conservar a la nueva Telecom como empresa del Estado.

La incursión de operadores extranjeros en el sector de las telecomunicaciones del país, como el caso de Telefónica de España y Telmex de México, así como la presión externa para que las empresas de telefonía que tengan capital del Estado sean privatizadas, punto que es objeto de la agenda del TLC en negociación, hacen que sea prudente y oportuno que cualquier decisión del Gobierno sobre el cambio de la naturaleza de Colombia Telecomunicaciones S.A., sea previamente estudiada por el Congreso de la República, para examinar, entre otros, en qué condiciones quedarían las regiones y la telefonía social, pues para el sector privado los estratos económicamente deprimidos son otro nicho de negocios inexplorado, con un mercado meta rentable en donde los antiguos usuarios del servicio social son clientes cautivos. Esta participación del Congreso sería de forzoso cumplimiento si se eleva esta exigencia a la categoría de ley, como lo contempla el Proyecto de ley número 146 de 2004 Cámara.

Existe otro riesgo latente para la futura naturaleza de Colombia Telecomunicaciones S.A., y es el relacionado con el endeudamiento autorizado para esta empresa, en principio por 9 mil millones de pesos, con el objeto de cancelar las deudas de parte de los Joint Venture a las compañías contratistas de la antigua Telecom. El endeudamiento con las multinacionales de Joint Venture hace que estas se puedan quedar con parte o toda la Empresa Colombia Telecomunicaciones S.A., a cambio del pago de la deuda.

4. Es facultad del Congreso crear o autorizar la constitución de Empresas y Sociedades de Economía Mixta

El artículo 150 de la Constitución Política, numeral 7, señala como atribución del Congreso determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta.

En el eventual caso en que el Gobierno decidiera autorizar la incorporación de un socio privado para la empresa Colombia Telecomunicaciones S.A., estaría, de facto, suprimiendo una entidad estatal y creando una sociedad de economía mixta, facultades que son del resorte del poder legislativo.

Con el Proyecto de ley número 146 de 2004 Cámara se pretende que un cambio de la naturaleza estatal de Colombia Telecomunicaciones S.A., no sea decisión unilateral del ejecutivo, reemplazando al Congreso, sino que, al estar incorporada su naturaleza en una ley, sus cambios deban ser introducidos forzosamente a través del legislativo, conservando la independencia de poderes, como lo estipula la Constitución Política de Colombia.

Las consideraciones anteriores son el sustento de mi ponencia positiva para el Proyecto de ley número 146 de 2004, esperando que también lo sean para los honorables Representantes de la Comisión Sexta de la Cámara y para beneficio del país.

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones nos permitimos presentar ponencia positiva a los miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes se le dé primer debate al Proyecto de ley número 146 de 2004 Cámara, *mediante la cual se determinan las condiciones que deben cumplir los futuros socios de la nueva empresa Telecom, denominada Colombia Telecomunicaciones S.A., E.S.P.*

Cordialmente,

Jesús Reyes Gosselín, Representante a la Cámara, departamento de Bolívar; *Bérner León Zambrano Erazo*, Representante a la Cámara, departamento de Nariño.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 146 DE 2004 CAMARA

mediante la cual se determinan las condiciones que deben cumplir los futuros socios de la nueva empresa Telecom, denominada Colombia Telecomunicaciones S.A., E.S.P.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las empresas o personas que se llegaren a vincular como accionistas o futuros socios de la Empresa Colombia Telecomunicaciones S.A., E.S.P., creada mediante Decreto 1616 de 2003, deben ser de las mismas condiciones de los socios iniciales, en las cuales estuvo respaldada la constitución de esta empresa, en subsidio de la liquidada Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom. En consecuencia, cualquier empresa o persona que se pretenda vincular como accionista de Colombia Telecomunicaciones S.A., E.S.P. debe ser una entidad oficial que determine el Gobierno Nacional.

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

Jesús Reyes Gosselín, Representante a la Cámara, departamento de Bolívar; *Bérner León Zambrano Erazo*, Representante a la Cámara, departamento de Nariño.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 188 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 100 de 1993 y se dictan algunas normas en lo referente a la cobertura internacional de las administradoras de Fondos de Pensiones "AFP" y de los servicios de salud por parte de las Empresas Promotoras de Salud "EPS" a todos los colombianos residentes en el exterior.

Bogotá, D. C., 23 de noviembre de 2004

Honorable Representante

MIGUEL J. ARENAS

Presidente de la Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado doctor Arenas:

Por instrucciones de la Mesa Directiva de esta Comisión, me permito rendir ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 188 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 100 de 1993 y se dictan algunas normas en lo referente a la cobertura internacional de las administradoras de Fondos de Pensiones "AFP" y de los servicios de salud por parte de las Empresas Promotoras de Salud "EPS" a todos los colombianos residentes en el exterior.*

I. Objeto del proyecto de ley y contenido

El proyecto de ley bajo examen tiene por objeto establecer la obligación para las Administradoras de Fondos de Pensiones "AFP" y las Empresas Promotoras de Salud "EPS" de implementar los mecanismos de recaudo de las cotizaciones para los riesgos de pensiones y salud que sean necesarios en cada país foráneo en el cual resida un colombiano.

El proyecto se ocupa de la regulación aplicable a las Administradoras de Fondos de Pensiones en los primeros siete artículos, así como en el artículo 15 del mismo.

En concreto, el proyecto se levanta sobre dos premisas, a saber:

- En primer término, el derecho de todo colombiano residente en el exterior a afiliarse a una AFP y EPS y, por consiguiente, a que pueda realizar desde su lugar de residencia el pago de las cotizaciones correspondientes¹; y

- En segundo lugar, la obligación a cargo de las AFP y EPS de diseñar mecanismos para facilitar la afiliación de los residentes en el exterior que así lo decidan, y a disponer en el plazo de los 90 días siguientes a la vigencia de la ley de "el o los mecanismos de recaudo de las cotizaciones para aquellos connacionales, que por cualquier motivo o condición se encuentren residiendo fuera del territorio colombiano", previa aprobación de la Superintendencia Bancaria².

Cabe destacar que el derecho de afiliación y pago se extiende a los familiares de los residentes en el exterior, sea que vivan o no en Colombia³.

Así mismo, que la obligación de crear los mecanismos para facilitar la afiliación y recaudo de las cotizaciones se hace extensible a cualquier lugar del exterior en el que resida un colombiano⁴.

Finalmente, dispone que los mecanismos de recaudo pueden contratarse con "el sector financiero, entidades sin ánimo de lucro, extranjeras o nacionales, debidamente constituidas bajo la norma del país de domicilio" o "casas de cambio" y que el recaudo se efectuará en la moneda local del país en la cual se efectúe⁵.

II. Constitucionalidad del proyecto

El Proyecto de ley número 188 de 2004 Cámara puede vulnerar la Carta Política de 1991, en tanto que se ocupa de materias que están reservadas exclusivamente al Presidente de la República de conformidad con el numeral 2 del artículo 189 constitucional.

En efecto, nótese que en esencia el proyecto busca que las AFP y EPS ofrezcan públicamente los servicios autorizados en la legislación nacional en territorio extranjero, lo cual, como se sabe, corresponde a una modalidad de comercio transfronterizo de servicios financieros, lo cual es materia reservada a los convenios y tratados internacionales.

Y, la celebración de convenios y tratados internacionales está reservada por disposición de la citada norma constitucional a la competencia del Presidente de la República.

Así las cosas, en el marco jurídico nacional e internacional, el comercio de bienes y servicios en el ámbito externo está sujeto a la existencia de acuerdos comerciales y de integración económica.

En ese contexto, entonces, aun si fuera aprobado el proyecto de ley bajo estudio y pasara el examen ante la Corte Constitucional, **sus disposiciones serían ineficaces** dado que sería necesario **celebrar tales convenios y tratados** para que las Administradoras de Fondos de Pensiones pudieran celebrar con personas jurídicas extranjeras en el exterior acuerdos para recaudar las cotizaciones. Y, no podría ser de otra forma, porque jurídicamente las AFP y EPS estarían impedidas para ofrecer sus servicios en el exterior, sin la previa habilitación de la legislación local.

De otra parte, el conjunto de obligaciones que busca imponerse a través del proyecto bajo examen igualmente podría vulnerar el principio de equivalencia de cargas contenido en varias disposiciones constitucionales, pues, no es razonable técnica ni económicamente exigir que las AFP y EPS establezcan mecanismos de afiliación y recaudo en cualquier lugar del exterior en el que resida un colombiano.

¹ Véanse los artículos 1° y 4° del proyecto.

² Véase el artículo 3° del proyecto.

³ Véanse los artículos 3° y 7° del proyecto.

⁴ Véase el artículo 6° del proyecto.

⁵ Véanse los artículos 5°, 7° y 15 del proyecto.

La mencionada exigencia, equivaldría a señalar, en el ámbito local, que las AFP y EPS están obligadas a establecer sucursales o agencias en cada uno de los municipios del país, con independencia de que ello sea económicamente viable.

III. Impacto de la iniciativa y conveniencia

Como se anotó anteriormente, el conjunto de cargas para las AFP y EPS no es razonable ni viable económicamente, entre otras, por las siguientes razones:

1. Carece de racionalidad diseñar mecanismos de recaudo, que por naturaleza tienen costo, cuando el volumen del recaudo esperado ni siquiera cubre dichos costos. En esa hipótesis, es evidente que luce desproporcionado exigir la existencia de esos mecanismos para atender a comunidades muy pequeñas.

2. Igualmente, luce desproporcionado que se exija disponer de mecanismos para afiliar a personas residentes en el exterior, pues no existen medios eficientes y económicos que permitan verificar la veracidad de esas afiliaciones a efectos de prevenir fraudes contra el sistema. En igual sentido, no puede olvidarse que deben implementarse medidas para prevenir el lavado de activos, lo cual, además de preservar la integridad del sistema financiero, es una obligación internacional exigible a las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Por las anteriores argumentaciones, se concluye la inconveniencia del Proyecto de ley número 188 de 2004, debido a las razones jurídicas y económicas expuestas. Así pues, me permito someter ante los honorables miembros de esta Comisión la siguiente

Proposición

Archívese el Proyecto de ley número 188 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 100 de 1993 y se dictan algunas normas en lo referente a la cobertura internacional de las administradoras de Fondos de Pensiones "AFP" y de los servicios de salud por parte de las Empresas Promotoras de Salud "EPS" a todos los colombianos residentes en el exterior.*

Atentamente,

Miguel Angel Durán Gelvis,

Representante a la Cámara, Departamento del Cesar.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 170 DE 2004 CAMARA

por la cual se derogan los artículos 233, 234 y 235 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).

Bogotá, D. C., 16 de noviembre de 2004

Doctor

HERNANDO TORRES BARRERA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 170 de 2004 Cámara, *por la cual se derogan los artículos 233, 234 y 235 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).*

Apreciado doctor Torres:

En cumplimiento de su honroso encargo, nos permitimos presentar a consideración de los miembros de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 170 de 2004 Cámara, por la cual se derogan los artículos 233, 234 y 235 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal)**, en los siguientes términos:

Contenido del proyecto

El proyecto consta de cuatro artículos. Los tres primeros derogan los artículos 233, 234 y 235 del actual Código Penal y el cuarto trata la vigencia.

Esta iniciativa, de iniciativa del honorable Representante Miguel de Jesús Arenas Prada, pretende que sea eliminado del ordenamiento penal el delito de inasistencia alimentaria al igual que sus circunstancias de agravación punitiva y reiteración, argumentando:

1. El delito de inasistencia alimentaria es una de las principales causas de la congestión de la administración de justicia, en tanto es el segundo delito más denunciado.

2. Existen otros medios menos drásticos que el derecho penal para intentar solucionar el conflicto que el delito de inasistencia alimentaria encierra, toda vez que la penalización de esta conducta muy poco ha colaborado en la solución del conflicto y más bien ha contribuido a agravarlo.

3. El delito encierra una criminalización (sic) de la pobreza, afirmando que "El hecho de que a una persona se le condene como autor del delito de inasistencia alimentaria a una pena que puede alcanzar los cuatro años de prisión, por la circunstancia de que simple y llanamente no tiene cómo cumplir adecuadamente con sus deberes alimentarios, constituye una gran injusticia a todas luces" (SIC) Subrayas fuera del texto.

4. El delito de inasistencia alimentaria ayuda muy poco a solucionar el problema del incumplimiento de las obligaciones alimentarias y, por el contrario, en la mayoría de casos lo agrava, señalando que "las elevadas cifras de comisión de este hecho punible demuestran a las claras que esta loable finalidad no se ha conseguido con la penalización de este ilícito". (...) "Si al sindicato se le llega a condenar, así no se le haga efectiva la pena privativa de la libertad impuesta y se le conceda el subrogado penal, en todo caso le quedará la marca de un antecedente penal que le cerrará muchas posibilidades laborales y de esta manera menos podrá cumplir con sus obligaciones alimentarias". (...) "Y si además de condenado se le hace efectiva la pena privativa de la libertad, para nadie es un misterio que nada bueno va a aprender en prisión".

5. El delito de inasistencia alimentaria, lejos de proteger el bien jurídico de la familia, lo afecta de manera drástica, manifestando que "ningún bien le hace a la unidad de una familia el hecho de que un padre denuncie al otro penalmente, con todos los resentimientos que esto conlleva. Las principales víctimas de esta situación son sin duda los hijos, que es a quienes en mayor medida pretende tutelar la norma legal".

6. El delito de inasistencia alimentaria se ha utilizado como instrumento de venganza sentimental, empleando como pretexto a los hijos.

Concluye su argumentación que si se realiza un balance desapasionado y objetivo que vaya más allá de cualquier consideración simbólica de la legislación penal, es mucho mayor el perjuicio social que el beneficio social que la criminalización (sic) de la inasistencia alimentaria ha generado, por lo que no tiene razón de ser seguir conservando esta conducta punible en nuestro ordenamiento jurídico-penal y por ende propone su derogatoria, como la de sus disposiciones complementarias (circunstancias de agravación punitiva y reiteración).

Consideraciones

Es menester resaltar las preocupaciones del Representante Jesús Arenas Prada quien con este proyecto busca establecer mecanismos de agilización de la justicia penal y el restablecimiento de mecanismos propios del derecho civil y de familia para que sean los mecanismos de viabilización de los procesos que se inicien por inasistencia alimentaria, pese a este noble propósito es necesario contraargumentar, ya que como se expresará en el contenido de la presente ponencia, la penalización de esta conducta se ha convertido en el principal instrumento para materializar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias derivadas de las relaciones familiares en todo orden.

En primer lugar es necesario estudiar la naturaleza socio-jurídica de la figura de la inasistencia alimentaria, la cual se deriva de la trascendencia de la institución familiar en nuestro ordenamiento constitucional. En este se establece que somos un Estado social de derecho, cuya base fundamental es la familia, y por consiguiente se constituye en el Estado

la obligación de ofrecer medios que protejan y garanticen los derechos propios de la institución familiar y por extensión de cada uno de sus miembros. Pero a partir de este fundamento constitucional se infiere que correlativamente al derecho se genera una obligación que nace de la familia, obligaciones que competen tanto a los miembros del núcleo familiar (por el papel que cada uno juega dentro de esta), así como al Estado quien halla su génesis en esta prolífera institución.

Esta obligación es de carácter económico, emotivo, moral, ético y social, y se plasma en las relaciones familiares, (principalmente las que se dan entre padres e hijos correlativamente) y frente a las cuales se hace exigible el cumplimiento de la misma y en caso de que esta exigencia sociomoral no se cumpla se da origen al reproche social del cual emanan exigencias de tipo civil y penal. Es así como se infiere que el Estado tiene la obligación de velar por el cumplimiento de los deberes propios de las relaciones familiares en todos aquellos aspectos materialmente tangibles, como lo es la prevención y sanción de conductas como la violencia intrafamiliar y la inasistencia alimentaria.

El planteamiento anterior es desarrollado por la Corte Constitucional en la Sentencia **C-237 de 1997** al afirmar que: *“El fundamento de la obligación alimentaria es el deber de solidaridad que une a los miembros más cercanos de una familia, y su finalidad es la subsistencia de los beneficiarios. El bien jurídico protegido por la norma acusada es la familia y no el patrimonio. A pesar de que dicha obligación se traduce, finalmente, en una suma de dinero, no se castiga a quien la incumple, por defraudar el patrimonio ajeno, sino por faltar a un deber nacido del vínculo de parentesco o matrimonio, y poner en peligro la estabilidad de la familia y la subsistencia del beneficiario”*.

(...) *“Contrario a los dictados de lógica y justicia, la institución familiar en la hora actual, en forma vertiginosa y alarmante, ha venido descuidando las obligaciones que le competen respecto de sus miembros más débiles, a tal punto que, siendo el recurso de lo penal un medio excepcional para proteger bienes jurídicos de trascendental importancia para los individuos, el conglomerado y las instituciones políticas y sociales, fue necesario tipificar como ilícito penal, el delito de inasistencia alimentaria, a fin de proteger los valores y propósitos de nuestro ordenamiento en lo que respecta a los derechos fundamentales consagrados en favor de la familia”* (...) *Subrayas y negrillas fuera del texto.*

Una vez hemos recalcado la trascendencia de esta conducta y principal argumento que llevó al legislador a consagrar como tipo penal la inasistencia alimentaria ya que afecta uno de los bienes jurídicos básicos de nuestro ordenamiento: “la familia”, podemos analizar los aspectos más relevantes que inspiraron la presentación del proyecto en estudio y partir de los mismos confirmar la conveniencia de la permanencia de las figuras penales que el proyecto pretende derogar.

Los principales argumentos para solicitar la derogatoria de los artículos 233, 234 y 235 de la Ley 599 de 2000, se refieren en primer lugar a la congestión judicial que los procesos de inasistencia alimentaria causan en materia penal, es necesario afirmar que más que una congestión lo que se evidencia con la multiplicidad de procesos en la materia, es la efectividad que esta figura trae para la resolución de los conflictos de inasistencia alimentaria. Por otra parte es inadmisibles el afirmar que el despenalizar una conducta que se tipificó por la trascendencia social de la misma y la necesaria intervención de la fuerza punitiva del Estado para garantizar la protección de los derechos de la familia por lograr un objetivo irrisorio frente a este figura como lo es la descongestión judicial es inapropiado e impertinente.

Las estadísticas presentadas para fundamentar el proyecto en comentario evidencian la necesidad de mantener estas cláusulas normativas, es así que cuando analizamos las cifras presentadas por el Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Externado de Colombia en las que se afirma que hasta diciembre de 2000 existían 72.727 procesos por el delito de inasistencia alimentaria y las complementamos

con las cifras publicadas por CISAD en las cuales se estableció la cantidad de procesos ocasionados por los principales delitos, correspondiendo al de inasistencia alimentaria los siguientes porcentajes por años desde el 2000 hasta junio del 2004 así:

AÑO	Número de Procesos
2000	73.436
2001	118.711
2002	117.842
2003	103.447
2004 (junio)	36.519

Podemos inferir que estas cifras más que ser una preocupación por el cúmulo de trabajo y esfuerzos que debe afrontar la Fiscalía y la justicia penal en general, en desarrollo de su función natural, para tratar de solucionar los conflictos de inasistencia alimentaria, son una clara demostración de que la acción penal es la única posibilidad real y eficiente con que cuentan los colombianos para lograr que las personas cumplan con sus obligaciones derivadas de la relación y vínculo familiar, siendo al mismo tiempo la manera más efectiva con que cuenta el Estado, para el desarrollo de su papel subsidiario en cuanto a la protección de los derechos que se derivan de la institución familiar.

De igual forma el hecho de que un delito no tenga connotaciones físicas o económicas directas no es óbice para que este pierda importancia dentro del ordenamiento penal, por el contrario cuando el bien jurídico tutelado es la familia base de nuestro ordenamiento social y de la cual se desprenden todas las relaciones intersociales, económicas y culturales la presencia del Estado para colegir las afectaciones a este bien debe ser activa y permanente tal como la ha realizado hasta hoy.

En cuanto a las connotaciones procedimentales del delito de inasistencia alimentaria, es menester recalcar que tanto en el sistema actual como en el sistema acusatorio, las diversas facetas del delito son objeto de conciliación previa, en donde antes de iniciarse el proceso las partes pueden establecer un acuerdo para el cumplimiento de la obligación, logrando de esta manera la reparación integral fin último de toda acción penal. De igual forma es necesario advertir que como la inasistencia alimentaria no es un delito patrimonial que se solucione con el simple pago del valor de la prestación económica asignada a este concepto, sino que por su naturaleza y trascendencia social envuelve el cumplimiento de obligaciones propias del campo afectivo, ético y moral, que encierran en sí misma la institución de la familia, es que se permite que en todo los momentos del proceso penal se pueda conciliar y desistir cuando la parte renuente cumple con sus obligaciones.

Por su parte en el sistema acusatorio implementado por medio de la Ley 906 de 2004, en especial con la consagración de figuras como los principios de negociación, conciliación y la facultad de aplicación del principio de oportunidad, se observa que son demasiadas las oportunidades que se le da al infractor de cumplir con su obligación antes de que se formule acusación y más aún así se haya formulado acusación si el sindicado por esta conducta cumple con su obligación se puede solicitar la preclusión de la acción penal.

Como se ve la estructura del sistema penal colombiano permite que el delito de inasistencia alimentaria uno de los pocos delitos que encierra en su naturaleza tanto los elementos típicos del delito como la tipicidad, antijuricidad y culpabilidad, así como elementos emotivos, éticos y morales, pueda ser castigado con toda la fuerza del Estado pero al mismo tiempo sea objeto de conciliación en numerosas oportunidades cuando el sindicado se apersona de su responsabilidad y ejerza a plenitud tanto sus derechos como con sus deberes, derivados de la institución familiar y más que de ella de los derivados de las relaciones y vínculos que en esta se generan.

Otra de las preocupaciones grandes del proyecto en comentario hace alusión a la imposibilidad económica justificada para el cumplimiento

de las obligaciones derivadas de la institución familiar, frente a ese postulado la Corte Constitucional afirmó en la Sentencia C-237 de 1997 “En el delito de inasistencia alimentaria, el legislador tipificó la conducta de tal forma que el juicio de reproche apunta sólo a castigar a aquella persona que de manera dolosa y teniendo los medios necesarios para cumplir con la obligación alimentaria se ‘sustraer’ de ese deber. Y en tal sentido, el ejercicio interpretativo efectuado por el accionante sobre este punto no es acertado, pues considera que la penalización de la conducta prevista en el artículo 263 del Código Penal, incluye el incumplimiento de las personas derivado de la falta de recursos económicos suficientes para satisfacer la obligación en comento. (...) En consecuencia de esta consideración se desprende que la imposibilidad económica comprobada es un eximente de responsabilidad penal, mas no ética moral y económica”. (Subrayas fuera del texto).

Como se puede inferir del extracto de la sentencia la imposibilidad económica comprobada es un eximente de responsabilidad penal, la cual se debe manifestar en desarrollo del proceso penal, ya que este es el escenario en donde se van a determinar los pormenores propios de los hechos relacionados con la ocurrencia del delito de inasistencia alimentaria y será el juez quien determine si en realidad este eximente existe o no, como se aprecia de todas las observaciones realizadas al respecto la conveniencia de mantener las cláusulas normativas actuales referentes a la tipificación de la inasistencia alimentaria como delito son socialmente necesarias y procedimentalmente pertinentes.

Proposición

Por las anteriores consideraciones proponemos a la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, **archivar** el Proyecto de ley número 170 de 2004 Cámara, *por la cual se derogan los artículos 233, 234 y 235 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).*

De los honorables Representantes,

Carlos Arturo Piedrahita C., Telésforo Pedraza Ortega Representantes a la Cámara; *Jaime Alejandro Amín,* Representante a la Cámara, Coordinador de Ponentes.

C O N T E N I D O

Gaceta número 762 - Viernes 26 de noviembre de 2004
CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 242 de 2004 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 40 de 1990 y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 246 de 2004 Cámara, por la cual se modifican los artículos 117, 118 y se adiciona un párrafo a la Ley 488 de 1998 y se dictan otras disposiciones.	2
Proyecto de ley número 247 de 2004 Cámara, por medio de la cual se permite el cultivo, la tenencia, el uso y consumo de la hoja de coca en su estado natural.	3

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 066 de 2004 Cámara, 119 de 2003 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de fundación del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.	6
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 075 de 2004 Cámara, por medio de la cual Colombia declara el día siete (7) de mayo como el Día de los Huérfanos del SIDA.	8
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 146 de 2004 Cámara, mediante la cual se determinan las condiciones que deben cumplir los futuros socios de la nueva empresa Telecom, denominada Colombia Telecomunicaciones S.A., E.S.P.	11
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 188 de 2004 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 100 de 1993 y se dictan algunas normas en lo referente a la cobertura internacional de las administradoras de Fondos de Pensiones “AFP” y de los servicios de salud por parte de las Empresas Promotoras de Salud “EPS” a todos los colombianos residentes en el exterior.	13
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 170 de 2004 Cámara, por la cual se derogan los artículos 233, 234 y 235 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).	14