



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 242

Bogotá, D. C., viernes 24 de abril de 2009

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:	EMILIO RAMON OTERO DAJUD	JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO	SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
	www.secretariasenado.gov.co	www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

**PROYECTO DE LEY NUMERO 296 DE 2009
 SENADO**

por la cual se adiciona un párrafo al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 21 de abril de 2009

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República

E. S. D.

Referencia: Presentación del Proyecto de ley número 296 de 2009 Senado, “por la cual se adiciona un párrafo al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.

En ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, en mi calidad de Senador de la República, me permito radicar ante la Secretaría General del honorable Senado de la República el presente Proyecto de ley número 296 de 2009 Senado, “por la cual se adiciona un párrafo al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,

Edgar Espindola Niño,
 Senador de la República.

**PROYECTO DE LEY NUMERO 296 DE 2009
 SENADO**

por la cual se adiciona un párrafo al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. A partir de la vigencia de la presente ley, el artículo 204 de la Ley 100 de 1993 tendrá un párrafo cuarto (4º), el cual quedará así:

Parágrafo 4º. Los pensionados y jubilados, tanto del sector público como del privado en todos sus órdenes, incluyendo los territoriales y quienes gozan de pensión de sobrevivientes y los pensionados de las Empos, solo aportarán el 4% de su mesada pensional de cotización para salud, excluyendo de este aporte las mesadas adicionales de diciembre y junio de cada año y solo cuando los pensionados, retirados y jubilados de los regímenes especiales tengan un aporte para salud superior al señalado en este párrafo, también se reducirá dicha cotización a la misma equivalencia.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, salvaguardando las normas más favorables a los pensionados y jubilados del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de los Regímenes Especiales.

Edgar Espindola Niño,

Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Ha sido motivo de grandes debates el tema de la cotización, que tanto trabajadores como pensionados del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de los regímenes especiales deben aportar de su salario, mesada o sueldo de retiro para el cubrimiento de su propia salud. Desde los montepíos militares pasando por el servicio docente y demás regímenes especiales hasta hoy con un Sistema General de Seguridad Social en Salud, el debate aún no concluye.

Los trabajadores que hasta la puesta en vigencia de la reglamentación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte y Accidente de Trabajo y Maternidad –ATM– cubiertos por el ISS, regidos por el clásico Código Sustantivo del Trabajo, jamás aportaron de su sueldo o salario cotización alguna para las

contingencias de salud. Toda empresa o patrono cubriría de manera directa y a su costa los servicios de salud de los trabajadores.

Y en cuanto a los jubilados con pensión de jubilación fundamentada en el artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo, incluyendo la pensión/sanción del artículo 262, tenía las mismas prerrogativas de los trabajadores en materia de atención en salud; es decir, el mismo médico que atendía a los trabajadores activos, atendía a los jubilados de la misma empresa en igualdad de condiciones.

Con la creación del ICSS mediante Ley 90 de 1946 y la Caja Nacional de Previsión, Cajanal, por Ley 6ª de 1945, el panorama comienza a cambiar, tanto en el sector público como en el privado y los trabajadores y empleados inician su responsabilidad de aportar cierto porcentaje para cubrir sus contingencias de salud.

Para los trabajadores del sector privado la financiación, en principio, fue tripartita. Estado, patronos y trabajadores contribuían para cubrir los costos del sistema, cada uno con una tercera parte.

El Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 del mismo año, derogatorio de sus anteriores 224 de 1966, 016 de 1983, 033 de 1983 y 029 de 1985, estableció un 6 1/2% del Salario Base de Cotización para Salud, distribuido así: 4.33% a cargo del patrono y 2,17% a cargo del trabajador.

Simultáneamente, los trabajadores del sector público siguen aportando el 5% de su sueldo para cubrir pensión y salud atendidas por Cajanal a nivel nacional y por una proliferación de Cajas Departamentales y Municipales en lo territorial, sin contar los regímenes especiales cuyos aportes por parte de sus trabajadores o empleados también era razonable y aún lo sigue siendo en algunos casos.

En ese contexto, en octubre de 1992 el Gobierno Nacional impulsa el Proyecto de ley 155 dirigido a reformar el régimen de pensiones y establecer el sistema de ahorro individual. Como resultado de los primeros debates, las Comisiones Séptimas Constitucionales del Senado y Cámara solicitan al Gobierno incluir unas propuestas en el área de la salud. El Gobierno entonces presenta en diciembre de 1992 una propuesta parcial limitada al sistema de subsidios directos para la población más pobre. Durante el año 1993, otros sectores de interés presentaron otras propuestas diversas hasta que, en diciembre de 1993, se aprobó el nuevo modelo de seguridad social el cual abarca los regímenes de pensiones, salud y riesgos profesionales.

En lo que a salud se refiere, aumentó el porcentaje de cotización para los sectores públicos y privados de manera unificada elevándola a un 12%, tanto para trabajadores como para pensionados, haciéndole más gravosa la carga a estos últimos en virtud del cubrimiento total de dicha cotización, no así los trabajadores activos que solo siguieron cotizando el 4% de su salario. El resto lo sigue cubriendo el empleador.

Y como para atenuar o resarcir en algo el impacto de la reforma, el Legislador del 93 insertó en la Ley 100 de 1993 el artículo 143 que estableció un reajuste para los pensionados a 31 de diciembre de 1992 a manera de devolución en la misma equivalencia del impacto afectado, colocando en desventaja a los pensionados que a partir del 1º de enero de 1993 adquirieron su status de tales, quienes siguen cotizando con el 12% y como si fuera poco, la reforma establecida por la Ley 1122 de 2007 asestó otro golpe al bolsillo de los pensionados aumentando la cotización a un 12.5% que por fortuna la Corte Constitucional, interpretando al Legislador del 2008, mediante sentencia dio reconocimiento a la eliminación el 0.5% para fijar nuevamente el antiguo 12%; sin embargo, la carga sigue siendo pesada si se tiene en cuenta que el pensionado, además, debe cubrir los costos de cuota moderadora, pagos y copagos.

Así las cosas, el proyecto busca hacer justicia con este sector de la población que a pesar de contar con una mesada pensional o sueldo de retiro, sigue siendo vulnerable y que por la disminución progresiva de su capacidad física y mental debe reemplazar estas nuevas falencias con sus propios recursos económicos, por la ausencia de parientes consanguíneos de su entorno en la mayoría de los casos.

En consecuencia, honorables Congresistas, solicito obrar en justicia dándole aprobación al proyecto propuesto.

Edgar Espíndola Niño,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General

(Artículos 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 23 de abril del año 2009 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 296, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el honorable Senador Edgar Espíndola Niño.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL
TRAMITACION DE LEYES

Bogotá D. C., 23 de abril de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 296 de 2009 Senado, "por la cual se adiciona un párrafo al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

abril 23 de 2009

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

**PROYECTO DE LEY NUMERO 297 DE 2009
SENADO**

por la cual se dictan disposiciones tendientes a proteger dos especies de flora y fauna, la Palma de Cera y el Loro Orejiamarillo, patrimonio común de la humanidad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:
CAPITULO I

Objeto de la ley, Día Nacional de la Palma de Cera, no comercialización de esta, sanción penal, áreas protectoras

Artículo 1°. *Objeto específico de la ley.* Conservar y preservar dos especies de flora y fauna, la Palma de Cera, especie única en el mundo y el Loro Orejiamarillo, los que actualmente están en vía de desaparición, en peligro inminente de extinción por causa de la explotación irracional por parte del ser humano. Especies que requieren eficientes y urgentes medidas de protección para detener y mitigar el proceso de extinción y garantizar la supervivencia de estas, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad.

Artículo 2°. *Objeto general de la ley.* Recuperar, conservar y preservar la biodiversidad existente en el bosque de niebla (bosque andino, alto andino) mediante la coordinación interinstitucional que lleve a la ejecución de actividades y conduzcan al conocimiento, educación uso y manejo de la Palma de Cera presente en este ecosistema.

Artículo 3°. *Día Nacional de la Palma de Cera.* Se declara el día 13 de febrero de cada año, Día Nacional de la Palma de Cera y del Loro Orejiamarillo, día que será conmemorado por el Gobierno Nacional con actividades especiales que realizará el Ministerio del Medio Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, por tratarse de especies de flora y fauna de valores excepcionales para el patrimonio nacional con amenaza de extinción.

Artículo 4°. *De la no comercialización de la Palma de Cera y del Loro Orejiamarillo.* No se podrá comercializar ni aprovechar las especies de flora y fauna de que trata esta ley.

Artículo 5°. *De la sanción penal.* Ante la inminente desaparición de las especies Palma de Cera y Loro Orejiamarillo, que afecta el desarrollo humano sostenible, la sanción penal para quien incurra en el tipo penal que actualmente trae el Código Penal, denominado "Daño en los recursos naturales" cuando el daño, destrucción, comercialización o inutilización se ocasione a cualquiera de las especies citadas, la pena mínima y la máxima se aumentará en una tercera parte, sin perjuicio de las demás sanciones establecidas a que haya lugar.

Artículo 6°. *Áreas forestales protectoras.* Para los efectos de la presente ley se declaran como áreas forestales protectoras aquellas donde nace, crece y se reproduce la Palma de Cera, que no sean constituidas por el Gobierno Nacional como parques nacionales o santuarios de flora, áreas forestales protectoras, las cuales deben ser delimitadas y alinderadas por la Corporación Autónoma Regional que por jurisdicción le corresponda, previo levantamiento topográfico. Tales áreas se deben conservar permanentemente con bosques naturales o artificiales, labor de la que se encargará la respectiva Corporación Autónoma Regional para proteger estas especies de flora, áreas donde prevalece el efecto protector, permitiendo únicamente la reforestación con el fin de establecer artificialmente árboles para formar bosques que protejan y recuperen la palma de cera joven o en crecimiento y la obtención de frutos secundarios del bosque, sin tocar la Palma de Cera.

CAPITULO II

Obligaciones del Ministerio del Medio Ambiente de sus Corporaciones Autónomas Regionales en cuyas jurisdicciones nace, crece y se reproduce la Palma de Cera del Ministerio de Educación y de la Sociedad Civil Organizada

Artículo 7°. *Obligaciones del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.* El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente y las entidades ambientales de Distritos Especiales y Distrito Capital y las respectivas Secretarías de Educación, programarán una actividad curricular mensual para los niveles preescolar, básica primaria, básica secundaria, media vocacional, intermedia profesional, educación no formal y educación de adultos tanto en la educación primaria, secundaria y universitaria, donde se capacite y reitere el peligro de extinción en que se encuentra tanto la Palma de Cera como el Loro Orejiamarillo, a causa de la explotación de la palma de cera para la elaboración de diversos elementos, tales como fabricación de velas, jabones o cosméticos, ramos, etc., dándoseles a conocer tanto la exposición de motivos como el articulado de esta ley.

Artículo 8°. *Obligaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales en cuyas jurisdicciones nace, crece y se reproduce la Palma de Cera.* Dentro de los cuatro meses siguientes a la expedición de la presente ley, las respectivas Corporaciones Autónomas Regionales en cuya jurisdicción nace, crece y se reproduce la Palma de Cera y se encuentran los bosques de niebla, deben iniciar y dar permanente continuidad a las siguientes actividades, para que en el término de tres años se hayan ejecutado en su totalidad, de tal manera que se garantice a mediano plazo la conservación y recuperación de la Palma de Cera y del Loro Orejiamarillo:

a) Efectuar dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, un inventario de las palmas existentes, determinando los terrenos donde se encuentran.

b) Iniciar el proceso de recuperación del bosque de niebla (andino y altoandino), recuperando los bosques de Palma de Cera y sus zonas amortiguadoras en cada departamento, mediante la implementación de prácticas silviculturales apropiadas.

c) Determinar zonas amortiguadoras en la periferia de las áreas forestales protectoras de que trata la presente ley, para atenuar las posibles perturbaciones que pueda causar la acción humana, imponiendo de ser necesario restricciones y limitaciones al dominio.

d) Elaborar la reglamentación que sirva como instrumento legal de trabajo, con las comunidades asentadas en las zonas con relictos de Palma de Cera.

e) Iniciar el fortalecimiento de las instituciones y comunidades locales mediante actividades de educación ambiental, acercamiento, sensibilización y transferencia de tecnología, en relación con la Palma de Cera y el Loro Orejiamarillo.

f) Iniciar la recuperación y protección de la fauna silvestre del bosque andino y alto andino del país.

g) Realizar visitas de inspección fitosanitaria cada dos meses a las áreas forestales protectoras de Palma de Cera, para prevenir o controlar plagas o enfermedades forestales, así como para prevenir enfermedades de los Loros Orejiamarillos y preservar el hábitat de estos.

h) Estudios de investigación de la fenología, silvicultura de la Palma de Cera.

i) Inventario de los bosques de repoblación (regeneración natural en sus diferentes estados sucesionales).

j) Repoblación de bosques nativos con Palma de Cera.

k) Revegetalización con especies nativas en bosques intermedios.

l) Estudios etológicos en relación con los bosques de Palma de Cera.

m) Aislamiento protector en zonas de matorrales y potreros.

n) Estudios fisiológicos de la Palma de Cera.

o) Establecimiento de viveros en cada uno de los departamentos que poseen reductos de Palma de Cera.

p) Actividades de educación ambiental.

Parágrafo. El no cumplimiento de estas actividades en los términos aquí previstos dará lugar a las sanciones disciplinarias y penales correspondientes.

CAPITULO III

Obligaciones de la sociedad civil en aras de proteger los recursos naturales y velar por la conservación de un ambiente sano

Artículo 9°. *De la sociedad civil organizada en general.* En cumplimiento del principio de corresponsabilidad y solidaridad, la sociedad civil, representada a través de organizaciones, asociaciones, empresas, gremios, personas naturales o jurídicas, deberán:

1. Conocer las disposiciones establecidas en la presente ley.

2. Generar acciones que promuevan y protejan las especies de flora y fauna en vía de extinción de que trata esta ley.

3. Denunciar las acciones, hechos u omisiones que atenten contra estas especies.

4. Informar y sensibilizar a los niños, niñas, adolescentes, adultos y personas mayores sobre el tema.

5. Implementar mecanismos de participación que permita a las familias informarse del daño que causa elementos elaborados con Palma de Cera, generando alternativas ecológicas tales como el uso de la Palma Iraca, materia prima con la que se pueden elaborar algunos elementos sin afectar el desarrollo humano sostenible, así como plantas vivas de Palma Areca y Alejandra.

6. Participar en el seguimiento a los Comités de Prevención y Vigilancia Ambiental de los entes estatales.

Artículo 10. *Seguimiento del cumplimiento de la presente ley.* El Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través del Plan de Gestión Ambiental Regional, debe efectuar el seguimiento al cumplimiento de la presente ley y en caso de ser necesario tomar las medidas pertinentes para su cumplimiento.

Artículo 11. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Claudia Rodríguez de Castellanos,

Senadora.

Luis Felipe Barrios Barrios,

Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PRESENTE PROYECTO DE LEY

El objeto de la presente ley es conservar y preservar dos especies de flora y fauna, la Palma de Cera, especie única en el mundo y el Loro Orejiamarillo, los que actualmente están en vía de desaparición, en peligro inminente de extinción por causa de la explotación irracional por parte del ser humano. Especies que requieren eficientes y urgentes medidas de protección para detener y mitigar el proceso de extinción y garantizar la supervivencia de estas, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad. Así mismo, la ley propende por recuperar, conservar y preservar la biodiversidad existente en el bosque de niebla (bosque andino, alto andino), mediante la coordinación interinstitucional que lleve a la ejecución de actividades y conduzcan al conocimiento, educación, uso y manejo de la Palma de Cera presente en este ecosistema.

Aunque por diferentes entes gubernamentales y privados se han iniciado varias campañas, tanto a nivel nacional como en diferentes departamentos para evitar la tala de esta hermosa palma, que a su vez es el hábitat preferido para anidar, dormir y forrajear del Loro Orejiamarillo, *Ognorhynchus icterotis*, una especie igualmente en peligro de extinción. No ha sido ni suficiente ni efectivo, razón por la que es necesario aumentar la sanción penal y establecer unas obligaciones claras y expresas tanto para el Gobierno como para la sociedad civil organizada, siendo de gran importancia dar el lugar que se merece a la Palma de Cera, declarando un día del año en su honor, para que sea celebrado, tanto por el Gobierno Nacional, como por todos los colombianos y residentes en nuestro país.

Es importante incrementar la sanción penal ante la inminente desaparición de las especies que trata esta ley que afecta el desarrollo humano sostenible; por tanto, afecta el interés general no solo de los colombianos sino de la humanidad, aumento de la pena, como en efecto se hace en el articulado, aumentando para el tipo penal que actualmente trae el Código Penal, "Daño en los recursos naturales", la pena mínima y la máxima en una tercera parte, sin perjuicio de las demás sanciones establecidas a que haya lugar, según el caso".

2. LEGISLACION VIGENTE

• Constitución Política:

Artículo 79. Derecho al medio ambiente sano. *"Todas las personas tienen derecho a gozar de un 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 también, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines"*.

Artículo 95. Deberes del ciudadano. *"La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber*

de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

...Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano. ..."

Artículo 361. Fondo Nacional de Regalías. *"Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos Fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales"*.

• **Ley 61 de 1985, "por la cual se adopta la Palma de Cera (Ceroxylom quindiuense), como Arbol Nacional":**

Artículo 1º. *"Declárase como Arbol Nacional y Símbolo Patrio de Colombia a la especie de palma científicamente llamado Ceroxylom quindiuense y comúnmente denominada Palma de Cera"*.

• Código Penal:

Artículo 331. *"Daño en los recursos naturales. El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este Título, causándoles una grave afectación o a los que estén asociados con estos o se afecten áreas especialmente protegidas, incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años y multa de cien (100) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes"*.

• **Código Nacional de Recursos Naturales –Decreto 2811 de 1974–:**

Artículo 1º. *"El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social."*

La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social".

Artículo 13. *"Con el objeto de fomentar la conservación, mejoramiento y restauración del ambiente y de los recursos naturales renovables, el Gobierno establecerá incentivos económicos"*.

Artículo 25. *"En el Presupuesto Nacional se incluirá anualmente una partida especial y exclusivamente destinada a financiar los programas o proyectos de preservación ambiental"*.

Artículo 204. *"Se entiende por área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales*

renovables. En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque”.

Artículo 229. “La reforestación consiste en el establecimiento artificial de árboles para formar bosques”.

Artículo 230. “Se denomina plantación forestal el bosque originado por la reforestación y puede ser:... c) Plantación forestal protectora, la que se siembra exclusivamente para proteger o recuperar algún recurso natural renovable y de la cual se pueda tener aprovechamiento indirecto”.

• Ley 99 de 1996, “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 33. “Artículo 33. Creación y transformación de las Corporaciones Autónomas Regionales. La administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables estarán en todo el territorio nacional a cargo de Corporaciones Autónomas Regionales. Las siguientes Corporaciones conservarán su denominación, sedes y jurisdicción territorial actual: ... Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima) ... Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRO)...”.

3. ENTORNO DE LOS CONCEPTOS AUTILIZAR EN EL PROYECTO DE LEY

Símbolo Patrio: Emblemas que identifican a las personas como miembros de un país y que además producen en ellos sublimes sentimientos patrióticos.

Medio ambiente: Entorno que afecta y condiciona especialmente las circunstancias de vida de las personas o la sociedad en su conjunto. Comprende el conjunto de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinado, que influyen en la vida del ser humano y en las generaciones venideras. Es decir, no se trata solo del espacio en el que se desarrolla la vida sino que también abarca seres vivos, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos, así como elementos tan intangibles como la cultura.

Desarrollo humano sostenible: “Desarrollo Sostenible es aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”. Esta definición aparece en 1987 cuando se crea la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo en las Naciones Unidas. El desarrollo sostenible exige que se mejore la calidad de vida de todas las personas del mundo sin que se incremente la utilización de nuestros recursos naturales más allá de las posibilidades del planeta.

4. LA PALMA DE CERA

La Palma de Cera, esta planta se origina a comienzos del siglo XIX, cuando varios botánicos

y naturistas europeos, entre ellos Alexander Von Humbolt y Aime Bompland visitaron el país. En la zona que hoy se conoce como La Línea (carretera que comunica a Ibagué con Armenia), encontraron la existencia de la Palma de Cera en las nubladas montañas del entonces llamado Paso del Quindío, de la cual se asombraron porque atravesaba el bosque virgen y cubría su techo de Penagos sobre las copas de los árboles que crecían en relación con otras especies. Palma de Cera del Quindío (Su nombre científico es “Ceroxylon Quindiuense”). Fue escogido como el Arbol Nacional de Colombia por la comisión preparatoria del III Congreso Suramericano de Botánica, celebrado en Bogotá en 1949. Posteriormente, fue adoptado oficialmente como Símbolo Patrio por la Ley 61 de 1985.

La adopción de la palma de cera como emblema se debió a una propuesta de Armando Dugand, entonces Director del Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia y reconocido especialista en palmas, quien en julio de 1949 la propuso como tal al Comité Organizador del Tercer Congreso Suramericano de Botánica. Este Comité estaba presidido por Enrique Pérez Arbeláez, el naturalista más destacado del siglo XX en Colombia, fundador del Herbario Nacional Colombiano y del Instituto de Ciencias Naturales y promotor de la publicación de la Flora de la Real Expedición Botánica del Nuevo Reino de Granada.

En una documentada exposición de motivos, Dugand destacó la Palma de Cera como un verdadero patrimonio estético de la Nación y como una de las notabilidades florísticas más típicas de la vegetación colombiana, no solo por ser un elemento destacado y característico del paisaje andino, sino por la cera que produce, por lo extraordinario de su hábitat, que se sale ampliamente de los límites geográfico-altitudinales comunes en la familia de las palmas, además de ser la más hermosa y más desarrollada dentro del género, puesto que puede superar los 50 metros de altura. La palma fue propuesta también como símbolo del Congreso que debía realizarse en Bogotá en 1953, pero que por iniciativa gubernamental fue cancelado, por lo cual su sede se trasladó a Lima. Desde entonces, la Palma de Cera ha sido considerada como Arbol Nacional. Así figura en múltiples escritos, actas y documentos y en especies postales.

Es una palmera de imponente belleza, extraordinaria fortaleza y legendaria longevidad. Es exclusiva de los Andes Colombianos. Alcanza alturas hasta de 70 metros en los suelos ácidos, arenosos y livianos del Quindío. Según las características físicas y ambientales que han estudiado los científicos expertos del Jardín Botánico José Celestino Mutis de Bogotá, la Palma de Cera es nativa de las Cordilleras Central y Oriental del país.

La Palma de Cera tarda en crecer 200 años, tiempo en el que alcanza una altura entre 60 y 70 metros, por lo que su cuidado es clave para evitar su extinción. En el proceso de germinación se demora

la Palma de Cera entre tres y cuatro años y en que se forme el tallo de la misma el tiempo supera los 15 años, considerada así como una de las plantas de más lento crecimiento. La Palma de Cera juega un papel importante en los bosques andinos porque aporta materia orgánica al suelo cuando las hojas o tronco se caen y se descomponen. Influye sobre la biodiversidad del sitio donde se encuentran y sus frutos son fuente de alimento para varias especies de animales como loros y tucanes.

De la palma se extrae la cera para fabricar velas, jabones o cosméticos. Con la madera, debido a su resistencia en la intemperie, se construyen canales de agua, cercos, puentes peatonales u objetos ornamentales en parques, plazas y avenidas, se elaboran con sus hojas ramos para ceremonias religiosas. Esta palma se encuentra únicamente en Colombia y crece principalmente en las cordilleras de los 2.000 metros de altitud para arriba. Según el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), en la capital de la República el aprovechamiento de la Palma de Cera se efectúa de manera ilegal. La explotación indiscriminada de la Palma de Cera también afecta el débil equilibrio de los boques de niebla, hábitat de otros animales en vía de extinción como los tucanes, las dantas de páramo, el oso de anteojos, el perico cachetidadoro, la guagua loba, el guatín y el cusumboal.

El empleo de otras palmas, como la Palma de Vino o Palma Real, se hace de manera legal, pero la presión a que se somete en época de Semana Santa puede llevar al deterioro de ecosistemas y a la baja de la oferta ambiental para especímenes de la fauna silvestre que cohabitan con ellas.

En conclusión de la necesidad de preservar la Palma de Cera y de su importancia ecológica, se puede concluir que cada día que pasa, la Palma de Cera es una especie que sirve al Loro de las Palmas, llamado Orejiamarillo, el cual consume sus frutos maduros; que sirve a mirlos, tucanes, guacamayas y osos de anteojos que se trepan para alimentarse de los cogollos. La vida abriéndose paso; intentando prolongarse, perpetuarse.

La Palma de Cera es refugio y alimento de innumerables especies de flora y fauna. Ayuda a mantener el equilibrio de los bosques de alta montaña de Colombia. Las Palmas de Cera son plantas muy vulnerables. Como casi todas las palmas, tiene un solo punto de crecimiento terminal, la yema terminal. Si esta yema es dañada, la palma muere.

Cuando se cogen las hojas más jóvenes de una Palma de Cera, es muy probable que se dañe la yema terminal. Esto desencadena la muerte de muchas palmas. La Palma de Cera es una planta de crecimiento lento. El corte de varias hojas disminuye la capacidad de sintetizar nutrientes. Aunque una Palma de Cera sobreviva al corte, será muy poco productiva, poco vigorosa y por lo tanto, más vulnerable a enfermedades y otros factores de riesgo.

Las Palmas de Cera son dioicas. Esto quiere decir que tienen los sexos separados: Hay palmas macho

y hembras. Para asegurar la descendencia debe haber una buena proporción de machos y hembras en la población.

Las Palmas de Cera son esencialmente Andinas y han sufrido más que cualquier otra especie la destrucción y fragmentación de sus hábitat nativos. Por eso se encuentran en grave peligro de extinción. Aunque las Palmas de Cera sobrevivan en los potreros, no son capaces de regenerarse allí. Las palmas jóvenes necesitan algo de sombra y, además, no soportan el pastoreo ni el ramoneo de los animales. Las Palmas de Cera tienen once variedades. Crecen en las partes altas de los Andes, en Colombia, Venezuela y Bolivia. A todas se les conoce con el nombre de Palmas de Cera, porque todas tienen el tronco recubierto en mayor o menor grado con una película de cera.

Colombia es el país más rico en Palmas de Cera: Se encuentran siete especies en nuestro territorio. La especie más conocida es la Palma de Cera del Quindío. Hay registros de 60 metros de altura para una palma de cera. En la actualidad hay datos de una palma viva que tiene 52 metros de altura. La misma se puede localizar en la región de Cocora, Quindío.

La Palma de Cera del Quindío crece en Colombia entre los 2 mil y los 3 mil metros de elevación, en las tres cordilleras, aunque ha sido más abundante en la Cordillera Central. En la Cordillera Central, hace más de cien años, había extensos palmares de cera, los cuales causaron la admiración de los viajeros naturalistas europeos a principios del siglo XIX, cuando fue descubierta para ciencia.

5. LORO OREJIAMARILLO

El Loro Orejiamarillo (Ognorhynchus icterotis). Se le conoce también con los nombres de Perico Palmero, Perico Orejudo y Perico de Páramo. Su cuerpo es similar al de una guacamaya pequeña (mide entre 42-46 cm), tiene un pico grueso y negro, presenta una máscara de plumaje amarillo que cubre la frente, cara y región auricular; el pecho y vientre son de color amarillo verdoso pálido y la cola es roja alargada. Es una especie casi endémica y se distribuye en las tres cordilleras del país, principalmente la Central, entre los 2.000 y 3.480 m y también se encuentra al noroccidente del Ecuador.

Habita en selvas de montaña y áreas parcialmente deforestadas donde se encuentra la Palma de Cera, para anidar en cavidades a unos 20 m y alimentarse de frutos de varias especies de esta palma (*Ceroxylon quindense* y *C. Alpinum*) y de otros árboles. Son monógamos y el promedio de huevos por nido es de dos; los padres se alternan el cuidado de los pichones.

Aunque antiguamente también existía en Ecuador, en la actualidad solo sobrevive en Colombia; sus poblaciones se encuentran en el Tolima y Antioquia. A pesar del éxito de las campañas de protección, aún se considera en peligro de extinción. Menos de 600 de estas aves se encuentran en Colombia.

Las Palmas de Cera son un elemento clave para la supervivencia de algunas especies de fauna. El caso más notable se presenta con el Loro Orejiamarillo. Esta especie se encuentra en estado crítico de extinción y solo se encuentra en Colombia.

El Loro Orejiamarillo es altamente dependiente de la Palma de Cera. Es fuente de alimento, lugar de dormitorio comunal y el único sitio donde la especie encuentra un lugar adecuado para anidar. La desaparición de la palma representa la desaparición del loro.

5.1. CAUSA DE LA AMENAZA

La desaparición del Loro Orejiamarillo se debe a la deforestación de la Palma de Cera, su único hábitat (donde anida, se reproduce y alimenta). La palma de Cera es muy vulnerable debido a que no puede regenerarse en pasturas, a que en terrenos despejados se presenta una enfermedad producida por un escarabajo y un hongo que la secan y si esto no es suficiente, se une la utilización de sus cogollos para la celebración del Domingo de Ramos en Semana Santa, a pesar de la prohibición que las diferentes congregaciones expresan a sus feligreses. Otra causa de desaparición del Loro Orejiamarillo la constituye el saqueo de sus nidos para vender los pichones como mascotas.

La Palma de Cera, amenazada por su explotación ilegal, tiene una estrecha relación ecológica con el Loro Orejiamarillo, ave catalogada como críticamente amenazada por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) e incluida en el Apéndice I de la Convención Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora (CITES).

Según datos oficiales de la Fundación ProAves, para el año 2005 solo quedan 533 loros de esta especie en Colombia y son altamente dependientes de la Palma de Cera, debido a que encuentran en ella el alimento necesario, un lugar de dormitorio comunal y el espacio ideal para anidar. En Ecuador lamentablemente las poblaciones de Loro Orejiamarillo hoy están desaparecidas.

6. BOSQUE ANDINO

El bosque andino crece en la franja de clima frío de Colombia y sus temperaturas pueden bajar mucho en la noche. Algunos bosques andinos crecen en zonas montañosas donde casi todo el tiempo se encuentran nubes: Estos bosques son muy húmedos y se los conoce como bosques de niebla andinos.

El origen de los bosques andinos es relativamente “reciente” en términos geológicos, correspondiendo con el levantamiento de los Andes hasta alturas cercanas a las actuales en los últimos 6 millones de años. Este levantamiento hizo que en estas regiones tropicales aparecieran tierras con clima frío, permitiendo que especies de plantas y animales de latitudes elevadas entraran a Colombia.

7. ¿QUE SE BUSCA CON LA APLICACION DEL PROYECTO DE LEY UNA VEZ SE ALEA LA LEY DE LA REPUBLICA?

a) Incremento y recuperación de las masas boscosas andinas y altoandinas del país con ecosistemas de Palma de Cera.

b) Preservación del Loro Orejiamarillo.

c) Incremento de los bosques de Palma de Cera del país.

d) Aumento de la biodiversidad en las cordilleras colombianas (flora, fauna, entre otros).

e) Mayor conciencia ecológica de la población frente al uso y manejo de los recursos naturales, especialmente bosque andino y alto andino.

f) Mayor conocimiento y respecto de la Palma de Cera y su entorno, como Arbol Emblemático de Colombia¹.

Finalmente, es de reiterar que la protección del ambiente, aunque le compete al Estado, debe contar con la participación de la ciudadanía, cumpliendo con los deberes constitucionales consagrados en el artículo 8° y numeral 8 del artículo 95 de la Carta Superior: “Proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”, “velar por la conservación de un ambiente sano”.

8. DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE – CAR

En razón a que conforme la Ley 99 de 1993 las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, en su calidad de entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales, están encargadas por la ley de administrar dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables, propendiendo por el desarrollo sostenible del país, correspondiéndoles el proceso dinámico de planificación del desarrollo sostenible, dando lugar a orientar de manera coordinada y concertada el manejo, administración y aprovechamiento de

¹ Fuentes de información: Para sustentar la exposición de motivos del proyecto de ley, se tuvieron en cuenta varios estudios, entre ellos los siguientes: <http://www.corantioquia.gov.co> – <http://www.ognorthynchus.com/report> – <http://es.wikipedia.org/wiki/Ambiente> – <http://www.ibe.es/eco-b1-desarrollo-sostenible.htm> – <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/julio2001/la palma.htm> – http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=95515 – http://www.proaves.org/article.php?id_article=87 – http://www.conexioncolombia.com/wf_InfoArticuloNormal.aspx?IdArt=93498 – <http://www.diariodelsur.com.co/marzo/16/5.php> – http://www.salento.com.co/html/esp/ceeroxylon_quindiuence.htm – <http://www.sentidonatural.org/donaciones.htm> – http://www.opepa.org/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=29 – <http://www.educar.org/Ecologia/Naturaleza/vegetales.asp> – http://www.opepa.org/index.php?option=com_content&task=view – <http://web.minambiente.gov.co/ecorre/peramb8/ecosis.htm> – <http://www.actualice.com/normatividad/2006/Conceptos/Junio/052579-06.htm> – <http://www.derecho.com/boletin/articulos/articulo0096.htm> – <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=554&conID=1239>

los recursos naturales renovables de las respectivas regiones, para contribuir desde lo ambiental a la consolidación de alternativas de desarrollo sostenible en el corto, mediano y largo plazo, acordes con las características y dinámicas biofísicas, económicas, sociales y culturales. Es que este proyecto de ley, con insumos provenientes de las mismas, es enfático en focalizar específicamente dos especies de flora y fauna que se están extinguiendo, la Palma de Cera y el Loro Orejiamarillo, los que se encuentran en diferentes jurisdicciones de Corporaciones Autónomas Regionales, correspondiendo a estas dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales sobre la disposición, administración, manejo y aprovechamiento del medio ambiente y recursos naturales renovables.

Claudia Rodríguez de Castellanos,
Senadora.

Luis Felipe Barrios Barrios,
Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General
(Artículos 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 23 de abril del año 2009 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 297, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el honorable Representante *Luis Felipe Barrios* y honorable Senadora *Claudia Rodríguez*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA SECRETARIA GENERAL TRAMITACION DE LEYES

Bogotá, D. C., 23 de abril de 2009
Señor Presidente

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 297 de 2009 Senado, “por la cual se dictan disposiciones tendientes a proteger dos especies de flora y fauna, la Palma de Cera y el Loro Orejiamarillo, patrimonio común de la humanidad”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Abril 23 de 2009

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 228 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se establece el Día Ecológico en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 23 de abril de 2009

Señores

MESA DIRECTIVA

Comisión Quinta del Senado de la República

Atención

Honorable Senador

JULIO ALBERTO MANZUR ABDALA

Presidente

Ciudad

Apreciado doctor:

De conformidad con el honroso encargo que me fuera encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, me permito rendir infor-

me de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 228 de 2008 Senado, intitulado “**Día Ecológico de Colombia**”, “por medio de la cual se establece el Día Ecológico en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”, en los siguientes términos:

CONSIDERACIONES AL PROYECTO DE LEY

I. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley propende por incrementar las actividades ecológicas en las instituciones educativas desde el preescolar hasta la educación superior, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de prácticas sociales orientadas a lograr el desarrollo sostenible a partir de un mejor conocimiento de la ecología en el territorio nacional.

II. JUSTIFICACION

La justificación parte de asumir las implicaciones que se derivan del concepto de ecología, que se puede definir siguiendo el camino de quienes fueron sus precursores, como:

La historia natural científica que se ocupa de la sociología y economía de los animales, incluidos los seres humanos (Charles Elton) o como la ciencia de la comunidad (Frederick Clements).

El proyecto de ley se ajusta a los postulados de la Constitución y busca incentivar a las nuevas generaciones de estudiantes y jóvenes para que durante esta fecha se realicen actividades acordes con el proceso de construcción de una nueva cultura de la convivencia donde se promuevan acciones de reciprocidad con la naturaleza para garantizar la paz y el cuidado de la vida humana y no humana en condiciones de sustentabilidad ambiental, social y cultural, buscando disminuir la grave situación de deterioro ambiental y social, resultante de los conflictos sociales y de la inadecuada explotación y manejo de los recursos naturales en Colombia.

Esta cultura naciente se fortalece con la Constitución del 91, buscando construir un modelo de desarrollo sustentable, que tiene como estrategia fundamental la educación ambiental en todos sus niveles, para crear una nueva cultura ecológica, haciendo que los educandos en esa fecha pongan en práctica los conocimientos que han adquirido en el transcurso de sus prácticas educativas, investigativas, culturales y sociales, de modo que puedan identificar los problemas de su entorno próximo y propongan acciones, iniciativas y compromisos para contribuir a superarlos. Se trata de establecer una jornada de solidaridad con la naturaleza y el ambiente retribuyendo los beneficios que la madre tierra nos proporciona.

La educación infiere roles y acciones que contribuyen a la transformación humana y social con relación a la preservación y manejo del ambiente; ella estimula la formación de sociedades justas y ambientalmente equilibradas. Colombia, rica en diversidad de culturas ecosistemas, especies, regiones y paisajes, necesita profundizar el conocimiento ecológico sin el cual es imposible que se construyan relaciones de cooperación y apoyo mutuo entre los seres humanos, la naturaleza y el ambiente. Se requiere entonces generar un proceso de cambio cultural autónomo, imposible de promover sin una educación que se sustente en una relación directa con todo lo que nos rodea, en especial con la madre naturaleza.

Una buena educación ambiental hace que desde muy temprana edad las personas empiecen a relacionarse amigablemente con el universo y con los elementos naturales: Agua, tierra, aire y energía. De manera que dicha relación se base en el intercambio y la reciprocidad, como acostumbran los pueblos indígenas de América, quienes por medio de rituales, ofrendas y pagamentos, le dan las gracias a la Madre Naturaleza por todo lo que nos provee: Alimento, oxígeno, agua, paisaje, inspiración y belleza. La transformación cultural, producto de una conciencia ecológica más profunda, permite una mejor calidad de vida, material y espiritual, que nos permite parti-

cipar colectiva e individualmente del milagro de la vida en el Universo. Prácticas como estas crean en los educandos un mayor compromiso para establecer y mantener relaciones de intercambio y cooperación con las otras formas de vida y los sistemas que las hacen posibles.

Experiencia interesante si todos al menos por un día reflexionamos sobre el compromiso que se debe asumir mediante actividades diferentes de corto, mediano y largo plazo, por ejemplo: La reforestación de calles, parques, montañas y cerros que nos rodean, limpieza de calles, campañas de reciclaje, el cuidado de humedales, cuencas, microcuencas, creando conciencia sobre la responsabilidad de la población en el cuidado y utilización del agua.

En estas actividades podrían colaborar las diferentes autoridades de entidades territoriales, instituciones educativas, maestros y alumnos, Organizaciones No Gubernamentales y ambientalistas en el desarrollo de campañas por el cuidado de la naturaleza y el ambiente. Adicionalmente, los medios de comunicación podrían participar y difundir en las actividades y programas que en la jornada que se propone instituir se adelante.

El Día Ecológico serviría, además, para proyectar actividades a realizarse en fechas mundialmente establecidas, tales como: El Día de la Tierra, como el Día Mundial del Medio Ambiente, el Día del Agua, etc. El Día Mundial del Medio Ambiente, por ejemplo, es uno de los principales vehículos que las Naciones Unidas utilizan para fomentar la sensibilización mundial sobre el medio ambiente y promover la atención y acción política al respecto. Los objetivos de esa celebración son darles una cara humana a los temas ambientales, motivar que las personas se conviertan en agentes activos del desarrollo sustentable y equitativo, promover el papel fundamental de las comunidades en el cambio de actitud hacia temas ambientales y fomentar la cooperación, la cual garantizará que todas las Naciones y personas disfruten de un futuro más próspero y seguro.

El Día Ecológico permite desarrollar actividades en relación con los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, que se plantearon en septiembre del año 2000, cuando los líderes de 189 países se reunieron en la Sede de Naciones Unidas en Nueva York y aprobaron la “Declaración del Milenio”, acuerdo para trabajar de manera conjunta para construir un mundo más seguro, más próspero y más equitativo. La declaración se tradujo en un plan de acción que creó ocho objetivos mesurables y con límite de tiempo que debían alcanzarse para el año 2015, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Concretamente el Objetivo 7 plantea garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, integrar principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas de cada país, revertir la pérdida de recursos ambientales, reducir la pérdida de biodiversidad,

alcanzando en el 2010 una reducción significativa en la tasa de pérdida, reducir en un 50% el número de personas que carecen de acceso a agua potable y saneamiento, mejorar la calidad de vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios de tugurios para el 2020.

III. MODIFICACIONES PROPUESTAS

El proyecto de ley número 228 de 2008 Senado, intitulado “**DIA ECOLOGICO COLOMBIANO, por medio de la cual se establece el día ecológico en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones**”. Se modifica de la siguiente manera:

En el artículo 1° se propone cambiar el verbo “garantizar” por “promover” y ajustar su redacción de la siguiente manera:

Artículo 1°. Con el fin de promover el desarrollo sostenible, la ecología en el territorio nacional, el fortalecimiento del medio ambiente, y para comprometer a la juventud con su entorno natural y ambiental, se establece el primer día hábil del mes de marzo como el “Día Ecológico de Colombia”.

En el artículo 2° se propone agrupar bajo el término “Comunidades Educativas” a todos los llamados a participar en el llamado “Día ecológico de Colombia” ajustando su redacción de la siguiente manera:

Artículo 2°. Durante el “Día Ecológico de Colombia”, todas las comunidades educativas, preescolar, educación básica, educación media y educación superior, realizarán actividades ecológicas destinadas a contribuir con la preservación de la vida, la naturaleza y el ambiente.

En el artículo 3° se propone ampliar el alcance de las actividades y reflexiones que se realicen sin desconocer la importancia de acciones concretas, ajustando su redacción de la siguiente manera:

Artículo 3°. Las actividades ecológicas a realizarse estarán encaminadas a profundizar el conocimiento ecológico sobre la diversidad de culturas, ecosistemas, especies, regiones y paisajes, sin el cual es imposible que se construyan relaciones de cooperación y apoyo mutuo entre los seres humanos, la naturaleza y el ambiente, tal y como lo consagra la Constitución Nacional.

En el artículo 4° se propone enfatizar en la participación de los docentes más allá de las labores de supervisión, ajustando su redacción de la siguiente manera:

Artículo 4°. Las actividades que se realicen deben contar con la participación activa de los docentes de las instituciones educativas, con el fin de acompañar y proteger a los niños y jóvenes durante la jornada, realizando con ellos ejercicios de valoración creativa al final de la misma, de tal manera que puedan destacarse las lecciones aprendidas.

En el artículo quinto, se modifica la redacción y siguiendo la recomendación de la Ministra de Educación Nacional se propone crear un párrafo

en lo relacionado con las instituciones de educación superior con el objeto de respetar el principio constitucional de la autonomía universitaria, ajustando su redacción de la siguiente manera:

Artículo 5°. Corresponde a las autoridades de las instituciones educativas actuar en coordinación con las Secretarías de Educación, Medio Ambiente y Participación Ciudadana de los entes territoriales, así como con las Corporaciones Autónomas Regionales con el fin de garantizar una mejor organización de las actividades y programas a desarrollarse en el “Día Ecológico de Colombia”.

Parágrafo. Las Instituciones de Educación Superior realizarán actividades con base en sus propios programas ambientales y con pleno ejercicio de la autonomía universitaria.

Sobre el artículo sexto no se hizo ninguna modificación, quedando así:

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

IV. PROPOSICION

Por las razones expuestas, proponemos a la Comisión Quinta Constitucional del honorable Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de ley número 228 de 2008 Senado, DIA ECOLOGICO DE COLOMBIA, por medio de la cual se establece el Día Ecológico en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones**, con las modificaciones propuestas.

De los honorables Senadores, atentamente,

Ernesto Ramiro Estacio,

Senador Ponente,

Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia –AICO.

TEXTO PROPUESTO CON MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 228 SENADO DE 2008 “DIA ECOLOGICO DE COLOMBIA”

por medio de la cual se establece el Día Ecológico en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Con el fin de promover el desarrollo sostenible, la ecología en el territorio nacional, el fortalecimiento del medio ambiente, y para comprometer a la juventud con su entorno natural y ambiental, se establece el primer día hábil del mes de marzo como el “Día Ecológico de Colombia”.

Artículo 2°. Durante el “Día Ecológico de Colombia”, todas las comunidades educativas, preescolar, educación básica, educación media y educación superior, realizarán actividades ecológicas destinadas a contribuir con la preservación de la vida, la naturaleza y el ambiente.

Artículo 3°. Las actividades ecológicas a realizarse estarán encaminadas a profundizar el conocimiento ecológico sobre la diversidad de culturas, ecosistemas, especies, regiones y paisajes, sin el cual es imposible que se construyan relaciones de cooperación y apoyo mutuo entre los seres humanos, la naturaleza y el ambiente, tal y como lo consagra la Constitución Nacional.

Artículo 4°. Las actividades que se realicen deben contar con la participación activa de los docentes de las instituciones educativas, con el fin de acompañar y proteger a los niños y jóvenes durante la jornada, realizando con ellos ejercicios de valoración creativa al final de la misma, de tal manera que puedan destacarse las lecciones aprendidas.

Artículo 5°. Corresponde a las autoridades de las instituciones educativas actuar en coordinación con las Secretarías de Educación, Medio Ambiente y Participación Ciudadana de los entes territoriales, así como con las Corporaciones Autónomas Regionales con el fin de garantizar una mejor organización de las actividades y programas a desarrollarse en el “Día Ecológico de Colombia”.

Parágrafo. Las Instituciones de Educación Superior realizarán actividades con base en sus propios programas ambientales y con pleno ejercicio de la autonomía universitaria.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,
Atentamente,

Ernesto Ramiro Estacio,

Senador Ponente - Movimiento de Autoridades
Indígenas de Colombia –AICO.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NUMERO 17 DE 2009 SENADO,**

*por el cual se reforman varios artículos
de la Constitución Política para permitir
la reelección indefinida de gobernadores
y alcaldes.*

Bogotá, D. C., 24 de abril de 2009

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente Comisión Primera

SENADO DE LA REPUBLICA

Ciudad

Ref.: Ponencia primer debate Proyecto de Acto
Legislativo número 17 de 2009.

Respetado Presidente:

Comedidamente y dentro del término reglamentario procedo a rendir informe de ponencia sobre el **Proyecto de Acto Legislativo número 17 de**

2009, por el cual se reforman varios artículos de la Constitución Política para permitir la reelección indefinida de gobernadores y alcaldes, presentado a consideración del Congreso de la República por el señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor Fabio Valencia Cossio.

1. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Se trata de un proyecto de acto legislativo con seis (6) artículos, en los cuales se pretende instituir la reelección inmediata e indefinida de alcaldes y gobernadores, incluida la del Alcalde del Distrito Capital.

En el primero se hace una modificación al literal f) del artículo 152 de la Carta sobre los temas de las leyes estatutarias, para establecer como materia de esta regulación las garantías electorales en tratándose de reelección de alcaldes y gobernadores.

El artículo 2° del proyecto adiciona con tres incisos el 293 de la Constitución, con el objeto de regular parcialmente las campañas reeleccionistas y defiere a la ley estatutaria la reglamentación de las mismas.

Los artículos 3° y 4° de la iniciativa consagran la reelección inmediata e indefinida de los gobernadores y alcaldes, respectivamente.

El artículo 5° extiende la posibilidad de la reelección inmediata e indefinida al alcalde Mayor de Bogotá.

Finalmente, el artículo 6° establece la vigencia inmediata del acto legislativo, esto es, a partir de su promulgación, para beneficiar a los actuales gobernantes territoriales.

Ahora bien, como argumentos a favor de la iniciativa, la exposición de motivos presentada por el Ministro del Interior señala los siguientes:

Que se busca fortalecer la descentralización política, “al procurar la retención de líderes excepcionales” con el objeto de dar estabilidad a las políticas públicas, sostener y proteger logros, al tiempo que viabilizar iniciativas de largo plazo.

Sostiene, además, que la reelección inmediata e indefinida es una institución universal, que los alcaldes y gobernadores son las únicas autoridades que no la tienen y que, en últimas, de lo que se trata es de dar un mayor poder a los ciudadanos, al entregarles la facultad de premiar o castigar las malas administraciones.

2. INCONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

En la desafortunada carrera por imponer y consolidar en Colombia un régimen autoritario, el Gobierno no ha vacilado en promover e imponer las reformas constitucionales y legales que allanen el camino a la permanencia indefinida del Presidente Alvaro Uribe en la jefatura del Estado.

En primer lugar, la arraigada tradición democrática de hacer reformas constitucionales por consenso fue abolida de manera desafiante por un Congreso

obsecuente al Gobierno. El ejemplo del constituyente del 91 que promulgó una Carta Política mediante un consenso unánime no sólo de los partidos tradicionales sino de los demás sectores políticos, sociales y religiosos -incluyendo por primera vez a los indígenas y a los afrodescendientes-, fue proscrito con absoluto desenfado. Para quienes la democracia es solamente un mero juego de mayorías aplastantes y minorías proscritas, la moderna concepción de que la democracia es el Gobierno de las mayorías sí, **pero también de respeto a las minorías** -para que estas puedan ejercer no sólo el control político sino concretar su derecho a constituirse en alternativa de poder-, puede ser normal que la Carta Política deje de ser un acuerdo sobre lo fundamental, un consenso en torno a reglas aceptadas por todos, para convertirse en un mero “mamotreto” al cual se le pueden hacer los cambios que las conveniencias del régimen imperante lo exijan. Una enmienda constitucional en los países democráticamente avanzados jamás se hace para excluir o proscribir a nadie, mucho menos a la oposición democrática que debe ser respetada y rodeada de plenas garantías. Por el contrario, la Carta Magna se reforma siempre para ampliar o profundizar el consenso político y social, pues se parte de la base de entender que la Carta Política es un acuerdo general, es un acto fundante de la nacionalidad, que no se puede modificar para beneficiar a la mayoría de turno, ni mucho menos, para satisfacer los apetitos incontenibles del jefe de Gobierno. Qué daño el que se le está haciendo a Colombia con las reformas de los últimos años, que en vez de apuntar a la solución de los graves problemas del país, no hacen otra cosa que profundizar la crisis.

Por otra parte, es conveniente recordar que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-1040 de 2005, al revisar el Acto Legislativo número 02 de 2004, por el cual se modificó el artículo 197 de la Constitución, advirtió que el poder de reforma establecido en el artículo 374 permite modificar cualquier norma de la Constitución vigente, pero no suprimirla o sustituirla, lo que ocurre cuando se cambia sustancialmente, p.ej., el modelo del Estado Social Democrático de derecho con forma republicana, la estructura del poder estatal, las relaciones inter Estado y la sociedad, o los derechos de los ciudadanos, es decir, no autoriza al constituyente derivado o secundario (el Congreso) a sustituir o derogar la Carta Política, sino meramente a reformarla. Y sustituirla o derogarla no consiste en expedir una norma que así lo dispusiere sino introducirle, con el nombre de reforma, modificaciones tan sustanciales a las normas que desarrollan sus principios axiológicos tutelares, tanto a la estructura de las ramas del poder como al capítulo de los derechos fundamentales, que prácticamente se trastoque la esencia misma del Estado.

Se trataba de examinar si la reelección presidencial que establecía el Acto Legislativo número 02/04, con la modificación de un solo artículo de la

Constitución implicaba o no sustitución o derogación de la misma. La Corte precisó que esa decisión del Congreso no implicaba una sustitución de la Carta (no substituyó la forma de Estado, ni el sistema de Gobierno, ni el régimen político de la Constitución de 1991), pero en tanto que se limitaba a UNA reelección “Para la Corte permitir la reelección presidencial por una sola vez es una reforma que no sustituye la Constitución de 1991 por una opuesta...”. (Sentencia C 1040-2005, subrayado fuera de texto), es decir, pesó mucho en el examen de la Corte que se trataba de UNA reelección inmediata frente a los cargos de afectación de separación de poderes y del sistema de pesos y contrapesos del poder que definen la Carta.

Ahora se pretende introducir esta figura a nivel de las entidades territoriales con la agravante de que la reelección de gobernadores y alcaldes propuesta sea **indefinida** y de vigencia inmediata, esto es, para beneficiar a los actuales mandatarios.

Pues bien, lo que se predica en relación con el Gobierno Nacional es dable extenderlo al poder territorial, porque si bien gobernadores y alcaldes son funcionarios administrativos, su origen popular hace que también lo sean políticos, y que asambleas departamentales y concejos municipales no solo cumplan funciones administrativas sino también políticas. Así las cosas, el poder político de las entidades territoriales también se trastoca, y gravemente, con la reelección **indefinida** de sus gobernantes, generando un vicio de inconstitucionalidad ya advertido por la Corte.

Además, es verdaderamente paradójico que un Gobierno que hace menos de dos años, al imponer la prolongación del recorte de las transferencias a las entidades territoriales forzó al Congreso -contrarreformando el espíritu descentralista del constituyente del 91, y argumentando la corrupción reinante en las regiones-, a entregarle al Gobierno Nacional la facultad de ejercer **“control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del sistema de participaciones y para asegurar cobertura y salud”** (Acto legislativo número 04 de 2008), venga ahora a alagar a los actuales gobernadores y alcaldes con su reelección indefinida. Para ello, en la exposición de motivos se hace postiza defensa de la descentralización, diciendo que “los departamentos y los municipios se han convertido en los niveles de Gobierno encargados de proveer los servicios básicos que requiere la comunidad, en los ejecutores de las políticas públicas orientadas al desarrollo local y regional, y en espacios óptimos para facilitar la participación ciudadana y consolidar la democracia”. Si esto se dice así ahora, ¿por qué se impuso ese control integral sobre las entidades territoriales, pretextando la corrupción campante en las mismas? Si de fortalecer la descentralización se tratara en verdad, lo correcto sería devolverles las transferencias injustamente arrebatadas por el Gobierno

Nacional a departamentos y municipios, lo mismo que suprimirse vejatorio control de tutela impuesto por el Acto Legislativo número 04/02.

No somos ni defensores ni detractores de oficio de los gobernantes locales y regionales actuales, pero sí acérrimos partidarios de la descentralización administrativa. Por eso, nos preocupan los comentarios de autorizados promotores de esta, como el catedrático, tratadista y ex constituyente, doctor Jaime Castro, cuando en reciente comentario periodístico, titulado “Reelección de alcaldes y gobernadores”, haya dicho:

“A la descentralización se la están comiendo la politiquería y la corrupción. Hoy es sinónimo de despilfarro, burocratización y clientelismo. A lo anterior debe agregarse, en varios casos, la presencia y la acción, altamente perturbadoras y desestabilizadoras, de los llamados actores ilegales del conflicto y otras organizaciones criminales que decidieron tomarse las administraciones regionales y locales de los territorios donde ejercen su “autoridad”, se benefician de sus contratos y ordenan lo que deben hacer o dejar de hacer.

El alarmante y crítico deterioro del proceso descentralizador obedece, básicamente, a que buen número de municipios y departamentos cayeron en manos de roscas o camarillas, verdaderas mafias políticas, que los manejan con el propósito de recuperar, debidamente incrementadas, las inversiones hechas en campañas cada día más costosas; de pagar con nombramientos, contratos, licencias y permisos los favores electorales recibidos; de perpetuarse como grupo en el ejercicio del poder; de imponer el sucesor, porque alcaldes y gobernadores quieren sucederse por interpuesta persona, entre otras razones, para evitar que quien llegue destape las ollas podridas que encuentre; de participar activamente en la elección de congresistas amigos; y, muchas veces, de enriquecerse...”.

Para concluir diciendo

“Por eso, su reelección profundiza la crisis de municipios y departamentos y constitucionaliza la politiquería y la corrupción. Con otras palabras, es el clavo que le faltaba al ataúd de la descentralización, que tendrá como uno de sus sepultureros al infame doctor Valencia Cossio”.

¿Por qué esa contradicción del Gobierno? ¿Por qué ahora sí las entidades territoriales son buenas, si hace apenas menos de dos años se decía que estaban infestadas de corrupción y clientelismo, y que por eso había que controlarlas desde el Gobierno Nacional? Hay dos sencillas explicaciones:

La primera, que el Presidente de la República busca contar con los actuales gobernadores y alcaldes en la votación popular del referendo reeleccionista, y quiere cooptarlos para que le ayuden a imponer una reforma aun más regresiva que la realizada hace cuatro años. Y segundo, porque al establecer la reelección indefinida de los mandatarios seccio-

nales y locales, quedaría justificada la reelección indefinida del Presidente de la República, que es la verdadera intención del actual Gobierno. Aquí no hay ni principios ni criterios, sólo la alocada carrera hacia el autoritarismo en cabeza del actual jefe del Estado.

Por eso, somos del criterio de que esta iniciativa es profundamente inconveniente para la institucionalidad local y regional, toda vez que en vez de fortalecer la descentralización puede terminar afectándola en desmedro de los ciudadanos. El daño que se hará a Colombia con esta inconsulta iniciativa será inmenso.

La regulación actual establecida en la Constitución es adecuada y ha funcionado bien, toda vez que permite la reelección de los mandatarios locales y seccionales pero no para el período inmediatamente siguiente.

Esa regulación ha sido doblemente provechosa puesto que ha permitido a los buenos gobernantes repetir en las administraciones territoriales sin haber abusado de los presupuestos públicos para tal propósito, al tiempo que no ha permitido la perpetuidad basada en el manejo clientelista de los gobiernos locales y departamentales, como sí ocurre, desgraciadamente a nivel nacional, donde se ha instaurado una verdadera “cadena de la felicidad” entre una mayoría dócil en el Congreso, que recibe favores clientelistas, y un Gobierno que ha impuesto una verdadera dictadura constitucional.

Por ello consideramos que en vez de copiar la regulación establecida para Presidente y Vicepresidente, lo que deberíamos hacer en el Congreso de la República es todo lo contrario, modificar la Constitución en lo referido al Ejecutivo Nacional para prohibir la reelección inmediata, para que al menos quedara tal como está consagrada para los alcaldes y gobernadores en la actualidad.

Estamos convencidos de que, tal como ha sucedido en el tema presidencial, reformas que pretenden la reelección inmediata pero además indefinida, solo contribuyen a la personalización de la política, en contravía de las iniciativas de fortalecimiento de los partidos que este Congreso ya ha puesto en funcionamiento. La única reelección que debería permitirse no es la de los gobernantes –que casi siempre optarían por el abuso del poder sino la de los proyectos políticos exitosos.

No tenemos la menor duda de que iniciativas como esta van a profundizar el gamonalismo y el caudillismo local que tanto daño han causado a la democracia colombiana. En adelante, no habrá alcalde ni gobernador que desde el primer día de Gobierno se abstenga de fabricar la estructura y montar el equipo de su reelección, trayendo consigo un notable deterioro de los ambientes políticos locales y regionales.

Desconoce el proyecto que, en muchas de las elecciones locales, no es precisamente la confianza

ciudadana la que confiere curules y credenciales. Nuestro sistema político está viciado profundamente por el clientelismo que intercambia votos por favores, puestos y contratos; situación que se ve tremendamente auspiciada con reformas que meten en la cuestión electoral a quienes tienen la ordenación del gasto y el poder nominador.

Adicionalmente, el ejercicio político administrativo implica en muchas ocasiones tomar decisiones ingratas en el corto plazo, pero que con el tiempo dejan ver sus virtudes. Pues bien, cuando los gobernantes pretenden su reelección inmediata terminan haciendo el cálculo político electoral de cada decisión, frustrando de esta manera medidas impopulares pero impostergables. Allí sí que es verdad que se gobierna pensando en las próximas elecciones y no en las próximas generaciones.

De otro lado, no es cierto que con esta reforma se esté otorgando mayor poder a los ciudadanos, como lo dice la exposición de motivos. Quienes van a tener mayor poder son precisamente los políticos y gobernantes de turno, quienes con el uso y abuso del presupuesto público y de la nómina van a tener la posibilidad de condicionar y doblegar los brotes de independencia política, tal como les sucede en la actualidad a los partidos afectos al Gobierno del Presidente Uribe.

Reiteramos, la continuidad de las políticas públicas exitosas es un tema no de personas sino de procesos de planeación y son de la esencia misma de los partidos políticos. Por ello, el cambio del Gobierno de Antanas Mockus por el de Luis Eduardo Garzón no significó el fin de Transmilenio u otras importantes iniciativas que venían planificándose y ejecutándose desde hace algún tiempo en el Distrito Capital.

Otro ejemplo en este específico punto de análisis sería la continuidad de la llamada seguridad democrática que sus áulicos reclaman. Para el Gobierno, es algo imposible sin la continuidad del Presidente Álvaro Uribe. Para nosotros, el simple planteamiento es un insulto al intelecto y a los miembros y dirigentes de los partidos de la coalición de Gobierno.

Ahora bien, si lo que el Gobierno Nacional realmente pretendiera fuera el fortalecimiento de la descentralización, lo que tendría que hacer es ampliar los recursos y competencias de los entes territoriales en vez de procurar recortarlos y controlarlos, al tiempo que adelantar acciones de control de la corrupción e ineficiencia administrativa, por la vía de proponer y adelantar reformas que le garanticen la independencia y autonomía a los órganos de control territorial, esto es, a las Contralorías territoriales y personerías municipales.

Así mismo debemos señalar, que la reelección inmediata e indefinida, “per secula seculorum”, es un *bocato di cardinale* para los grupos armados ilegales, que continúan teniendo bajo su dominio –así el Gobierno lo niegue– vastos territorios de la geografía nacional.

Y una reflexión final sobre otra falacia de este proyecto: En la exposición de motivos se dice: “Claro está, las campañas electorales en las cuales los gobernantes en ejercicio aspiren a ser reelegidos, **deberán ofrecer todas las garantías para preservar la regla de oro de la igualdad entre todos los aspirantes...**”, y se concluye: “El artículo 1° del proyecto modifica el literal f) del artículo 152 de la Constitución Política a efecto de que una ley estatutaria establezca las reglas **merced a las cuales quede garantizada la igualdad electoral entre los candidatos a las gobernaciones y las alcaldías que reúnan los requisitos que determine la ley...**” ¿Habrá colombiano alguno que crea de verdad en esa “igualdad entre los candidatos”? Quienes se dobleguen ante el avasallador poder del Gobierno Nacional y voten este proyecto de Acto Legislativo son los primeros en saber que eso no es cierto, que no habrá control alguno que valga para impedir el abuso de poder por gobernadores y alcaldes en la inmensa mayoría de gobernaciones y alcaldías; como tampoco será cierto que estos tendrán que esperar al inicio oficial de las campañas para hacer política proselitista, como lo manda el proyecto, porque lo harán durante todo el tiempo, sin que haya poder alguno que pueda contener semejante situación. Ojalá, el pensar que mañana puedan muchos congresistas ser víctimas de su propio invento por su debilidad frente al régimen, logre disuadirlos de semejante peligro.

Por último, este proyecto en su artículo final repite un mal que ha venido haciendo carrera en Colombia, y es precisamente el de legislar con nombre propio. Me explico. Como quiera que la vigencia del acto legislativo es a partir de su promulgación, todos los alcaldes y gobernadores actuales se hacen automáticamente acreedores de dicha potestad de ser reelegidos inmediata e indefinidamente en sus cargos, cuando esa no fue la intención de sus electores. La denominada intemporalidad de la Carta Política, en el sentido de que sus normas son siempre pensadas para el largo tiempo y no para favorecer a los gobernantes de turno, una vez más ha sido la gran sacrificada. Pero ya lo advertimos, la verdadera intención del Gobierno no es fortalecer la descentralización política, como falsamente se pregonaba, sino utilizar a gobernadores y alcaldes en el apoyo del referendo que permitiría una nueva reelección del Presidente Uribe.

Por tales razones, el Polo Democrático Alternativo no puede avalar el Proyecto de Acto Legislativo que establece la reelección inmediata e indefinida de alcaldes y gobernadores.

PROPOSICION

Archívese el Proyecto de Acto Legislativo número 17 de 2009, por el cual se reforman varios artículos de la Constitución Política para permitir la reelección indefinida de gobernadores y alcaldes.

Del señor Presidente de la Comisión,

Parmenio Cuéllar Bastidas,

Senador de la República.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 242
DE 2008 SENADO, 138 DE 2008 CAMARA**

por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.

Bogotá, D. C., 24 de abril de 2009

Senador

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

SENADO DE LA REPUBLICA

Ciudad.

Ref.: Proyecto de ley número 242 de 2008 Senado, 138 de 2008 Cámara, por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.

TEXTO DE LA INICIATIVA CIUDADANA

“por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Convocatoria.* Convócase al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto en los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante Referendo Constitucional decida si aprueba el siguiente

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El pueblo de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 1° del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos periodos constitucionales podrá ser elegido para otro período.

Aprueba usted el anterior inciso:

Sí () No ()

Voto en blanco ()

Artículo 2°. La presente ley regirá a partir de la fecha de su promulgación.

Señor Presidente:

En cumplimiento de mi deber como ponente del proyecto de la referencia solicito a la Plenaria del honorable Senado de la República archivar el proyecto de ley de convocatoria a Referendo por los mismos argumentos que expuse en la Comisión Primera del Senado, los cuales me permito transcribir:

“1. Constituyente originario y Constituyente derivado

Entendemos y aceptamos que como expresión del principio democrático que informa nuestra identidad política de sociedad organizada con apego al

derecho, el pueblo soberano es el único que puede sustituir la Constitución de Estado colombiano. También aceptamos que cuando el pueblo actúa directamente, con base en un consenso como el que se le logró para expedir la Constitución de 1991, o por el triunfo violento de una revolución, o una guerra a la manera de las ocurridas a lo largo de nuestra historia constitucional durante los siglos XVIII y XIX, no hay límites materiales para que esa voluntad popular configure una nueva identidad organizadora y definidora del poder que rige a la sociedad. Pero cuando el pueblo actúa indirectamente a través del órgano de la representación popular, o de individuos, o instituciones habilitados para tal efecto, todos estos deben someterse estrictamente a las competencias, los procedimientos y el respeto a los contenidos esenciales de la Carta Fundamental, mediante la cual se los reconoce como capaces de actuar en tal representación. Todos los poderes así establecidos tienen límites para respetar, a diferencia del constituyente originario.

Recurrir a argumentos como el coyuntural apoyo mayoritario al gobernante, deducir de este una su-puesta voluntad política fundacional, un nuevo orden de cosas, pretender que esa parte del gobiernista pueblo, lo puede todo y no tiene límites materiales ni procedimentales, es negar la historia misma de la Construcción del Estado Demoliberal y abrazar ideas propias del Fachismo o del Nacional Socialismo, cuyos líderes, en nombre de la llamada “Voluntad Popular” escribieron las más horribles páginas de aniquilamiento de la humanidad civilizada.

Los promotores de ley en estudio, a nuestro modo de ver, olvidan estos conceptos, ellos pueden justificarse en la apasionada irracionalidad que los impulsa a hacer todo lo que a su alcance esté para que su “Jefe”, el señor Presidente de la República, permanezca en el poder y se atornille en él; los que no tienen justificación moral ni legal atendible son los congresistas que apoyan la iniciativa sin importarles el procedimiento que para reformar la Constitución a través de un referendo, ha establecido el propio pueblo en la Constitución Política, y el mismo Congreso en las diversas leyes que regulan la materia.

De esos congresistas que creen que la iniciativa debe tramitarse a toda costa, incluso cambiando la pregunta y sin importar la ausencia de certificación del cumplimiento de los requisitos legales para iniciar su trámite en el Congreso, se podía decir, en términos de “BERLIA¹ que se quieren transformar de “representantes del pueblo soberano” en “Soberanos representantes del pueblo”.

2. La Reforma de la Constitución y los mecanismos de participación ciudadana

En el curso de la discusión no solo hemos oído pronunciamientos que confunden los conceptos de

¹ Citado por Pedro de Vega, en el prólogo al libro Límites de la Reforma Constitucional en Colombia de Gonzalo Ramírez Cleves.

constituyente originario con poder constituyente constituido, también hemos encontrado que se confunde poder para reformar la Constitución y convocatoria a referendo como mecanismo de participación ciudadana.

Precisamente, para que la obra del pueblo constituyente no quedara en menos de grupos de ciudadanos o de mayorías parlamentarias, que asumiéndose como mayoritarios y hasta soberanos, la desvirtuaran y sustituyeran, la propia Asamblea Constituyente señaló la forma y los procedimientos para su reforma y creó el control de Constitucionalidad, en manos de los jueces, para proteger y defender sus contenidos y revisar judicialmente (Judicial review) los actos del Congreso y de los ciudadanos que promuevan su cambio.

El Título XIII de la Carta es claro: Solo el Congreso, haciendo él mismo la reforma (acto legislativo) o en unión con un grupo ciudadano, previo Control de Constitucionalidad del texto incorporado en ley (referendo), o, convocando mediante ley una Asamblea Constituyente, cuya integración, período y competencias señala el propio Congreso, puede reformar la Constitución. La fórmula de la Constitución de 1886 (artículo 218) repetida en el artículo 13 del Plebiscito de 1957, se mantiene en lo sustancial: Toda reforma Constitucional debe pasar por el Congreso, los grupos ciudadanos, por importantes o numerosos que sean, no pueden reformar por sí mismos la Constitución Política aun cuando participen en el trámite, y tomen la decisión final.

Pues bien, el procedimiento de reforma de la Constitución está señalado en el propio texto Constitucional, y no sólo en el Título XIII, sino en todo el cuerpo normativo de la Carta, y como no puede haber reforma Constitucional que no pase por el Congreso de la República, todos ellos, cualquiera que sea su forma, (acto legislativo, referendo o Asamblea Constituyente), se tramitan de manera primordial, con estricta sujeción a la Ley Orgánica del ejercicio de la función legislativa (Ley 5ª de 1992) que, en los artículos 218 a 229, se ocupa del proceso legislativo Constituyente.

Cuestión distinta es la de los mecanismos de participación ciudadana, contemplados en el artículo 103 de la Constitución Política, cuya regulación el Constituyente reservó a la ley, y más concretamente a una Ley Estatutaria (artículo 152 literal d)). Las leyes estatutarias son como prolongaciones de la Carta que cumplen la función de regular integralmente una materia.

De manera que cuando de reformar la Constitución mediante referendo de iniciativa popular se trata, la Constitución y el reglamento del Congreso son el marco normativo a tener en cuenta primordialmente; la ley estatutaria de los mecanismos de participación solo se aplica en lo no contemplado en aquellos: concretamente en la regulación la actividad de los ciudadanos intervinientes, y en la de las autoridades electorales.

Por el contrario, cuando se trata de referendos distintos al Constitucional, la norma primordial es la Ley Estatutaria 134 de 1994; desde luego la Constitución ilumina con sus principios y valores a ese cuerpo normativo y el resto del ordenamiento se aplica complementaria o supletoriamente.

Pretender asimilar el referendo Constitucional a todos los demás referendos o a los otros mecanismos de participación es un error conceptual y técnico jurídico.

Para respaldar nuestra argumentación citamos a la propia Corte Constitucional, que al estudiar la Constitucionalidad de la Ley Estatutaria 134 1994, dijo en referencia al artículo 33 de la misma, contenido de la figura del referendo Constitucional, que esa norma “se ajusta al ordenamiento Constitucional en cuanto se limita a reproducir literalmente el contenido del artículo 378 de la Constitución Política” (Sentencia C-180 de 1994).

Finalmente, como lo ha enseñado el doctor Humberto Sierra Porto², “el concepto de soberanía propiamente dicha debe reservarse a la posibilidad que tiene el pueblo de configurar el Estado, incluso cambiando radicalmente la Constitución... Este Poder Constituyente Soberano, es predicable únicamente de la totalidad del pueblo colombiano, no de parte de este, y se expresa en la Constitución”, y agrega “... debemos dejar claro que en nuestra Constitución existen dos formas de entender la Soberanía como característica de las decisiones populares: Una es el clásico atributo del poder Constituyente, y otra como el atributo de la voluntad popular encausada por el derecho, esto es, el pueblo como poder constituido que hace relación a la Independencia y a la toma de decisiones en condiciones de Libertad...”.

Igualmente la Corte Constitucional en Sentencia C-1153 de 2005 afirmó:

“No obstante, el afianzamiento y difusión de los nuevos mecanismos participativos no condujo al abandono de los dispositivos tradicionales de expresión y ejercicio de la democracia. En términos sencillos, el modelo de 1991 impuso el reforzamiento del esquema democrático, mediante la ampliación del modelo participativo, pero en manera alguna descuidó el proyecto representativo. Antes bien, promovió su fortalecimiento como consecuencia de lo que la Corte Constitucional ha identificado, con ayuda de Bobbio, como el principio de la expansión democrática”.

Las confusiones conceptuales anotadas le restan mérito a la propuesta en estudio.

3. Objeciones técnico legislativas

Es elemental entender que todo proceso legislativo, ordinario o constituyente debe ser Transparente, lleno de claridad y sindéresis, más cuando se trata de buscar apoyos directos en el propio pueblo,

² Sierra Porto, Humberto, concepto y tipos de ley en la Constitución Colombiana. Universidad Externado de Colombia. 1998, pág. 71 s.s.

compuesto por ciudadanos cultos, menos cultos y sin ninguna cultura. Por eso los recolectores de las firmas para la iniciativa legislativa y normativa, o para la solicitud de referendo, deben presentar una exposición de motivos, y antes de que el ciudadano firme, le deben explicar el contenido de la misma con absoluta claridad.

El proyecto que nos ocupa, es todo lo contrario: sospechoso, contradictorio, antitécnico, y oscuro.

a) Es sospechoso porque no contiene una disposición general, abstracta, impersonal y abierta, como deben ser las normas Constitucionales. Su contenido es particular, concreto y personal. Más parece una disposición habilitante que un texto normativo.

En efecto, solo un colombiano puede acogerse a su texto, el doctor Álvaro Uribe Vélez. El es el único que ha ejercido la Presidencia de la República por dos períodos – uno de ellos incompleto. El es el único colombiano que en las elecciones de mayo de 2010 cumplirá con ese requisito. El es el único de los ex Presidentes de la República que podría aspirar a un tercer mandato en las próximas elecciones. Paradójicamente el doctor Álvaro Uribe Vélez, actualmente, está inhabilitado para un tercer período presidencial: el acto legislativo 02 de 2004, modificó el inciso 1° del artículo 197 de la Constitución Política de 1991 que prohibía reelección presidencial, pero también incluyó un párrafo transitorio que prohíbe a los actuales ex Presidentes de la República aspirar a más de una reelección. Esa es una inhabilitación Constitucional que cobija al doctor Álvaro Uribe Vélez. Resulta evidente que la modificación propuesta sólo busca levantarle al actual Presidente esa inhabilitación constitucional.

El texto impulsado por los proponentes, vicerales seguidores del doctor Álvaro Uribe Vélez, no es un referendo en sentido estricto, ni siquiera un Plebiscito en la forma como este mecanismo está consagrado en el ordenamiento jurídico colombiano. Estamos frente a un movimiento de ciudadanos Uribistas que apoyados por los congresistas Uribistas, defienden una propuesta (salvada por el Presidente Uribe del hundimiento legislativo gracias a las sesiones extraordinarias que para tal fin convocó a la media noche del 16 de diciembre de 2008), que pretende habilitar al Presidente Álvaro Uribe Vélez para que se quede en el poder, tal vez indefinidamente. Una parte del pueblo y un mayoría congresional quieren darle un golpe mortal a la Democracia Colombiana. No se trata de legitimar a Álvaro Uribe Vélez en el poder, lo que permitiría hablar de un Plebiscito. Se trata de que se apropie del poder mismo, de hacer el tránsito, materialmente hablando, del Presidencialismo a la monarquía, manteniendo la apariencia y la formalidad gracias a una Constitución de papel, sin identidad ni concordancia con la de 1991.

Desde cuando Rafael Núñez salió al balcón y dijo “La Constitución de Río Negro ha dejado de regir” no se ha visto en Colombia una sustitución tan evidente de la Constitución Política y en particular del principio Republicano en ella establecido.

b) Es Contradictorio, porque al modificar el inciso 1° del artículo 197 Constitucional para permitir una segunda reelección del actual Presidente, sin derogar el párrafo transitorio del mismo artículo que la prohíbe, hace perder toda sindéresis a la Norma. Quien es habilitado por el primer inciso, sigue inhabilitado por el párrafo, que seguiría vigente.

¿Cómo resolver este Galimatías? ¿Puede reformarse la Constitución tan torpemente? ¿Ni siquiera sindéresis se le puede exigir al puñado de ciudadanos promotores y a los Congresistas que apoyan la propuesta?

c) Es antitécnico. En términos de Técnica Jurídico legislativa nos parece extraño que la propuesta convoque al pueblo para que decida “Si aprueba el siguiente proyecto de acto legislativo”. Esta redacción del artículo nos confirma que los proponentes no distinguen entre el Referendo Constitucional y el acto legislativo como categorías no reducibles de reforma a la Constitución, junto con la Asamblea Constituyente.

La iniciativa legislativa para presentar proyectos de acto legislativo para reformar la Constitución está consagrada en el artículo 155 de la Carta, y se regula en la Ley 134 de 1994, Estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana.

Esta Ley en su artículo 47 que se ocupa del nombre y encabezamiento de la decisión, señala que “se denominará acto legislativo, ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según corresponda a materias del Congreso de República, de las Asambleas Departamentales o de los Concejos Municipales o de las Juntas Administradoras Locales, y así se encabezará el texto aprobado”. A estas alturas del debate por lo menos deberíamos dejar establecido que la reforma Constitucional mediante Referendo no es un acto integral y exclusivamente del Congreso de la República, sino un procedimiento mixto, complejo, con múltiples intervinientes, en el que la decisión final es del pueblo. A eso no se le puede llamar acto legislativo en los términos de los artículos 374 y 378 de la Carta.

La parte de la redacción que dice: “Aprueba usted el anterior inciso también confunde. ¿A cuál inciso se refiere, ya que el artículo tiene dos: al de la convocatoria o al de la modificación del artículo 197 Constitucional?

d) Es oscuro porque:

a) Su aprobación en la plenaria de la Cámara de Representantes y su tránsito al Senado de la República se deben a una ilegal y arbitraria intervención del señor Presidente de la República. El acta que contiene lo dicho en la sesión correspon-

diente al 16 de diciembre de 2008 da cuenta de que faltando poco para las doce (12) de la noche, cuando el proyecto de ley de referendo estaba por hundirse, ya que apenas se estaban resolviendo los impedimentos, no se habían leído las ponencias y no habían intervenido los voceros de los partidos y no se había discutido el articulado, llegó un convocatoria del Gobierno para sesiones extraordinarias. Eso salvó la iniciativa.

Algunos, como el Representante Julián Silva advirtieron sobre el contenido del artículo 85 del Reglamento del Congreso que sólo permite convocar a sesiones extraordinarias cuando el Congreso está en receso; es evidente que el dieciséis (16) de diciembre a las once (11) p.m. no estaba en receso, estaba sesionando ordinariamente.

No faltaron las interpretaciones amañadas de algunos Uribitas para decir que se puede convocar las sesiones extraordinarias antes de entrar en receso con tal de que se sesione una vez iniciado este.

Nos parece que el texto legal es claro: “Son sesiones extraordinarias las convocadas por el Presidente de la República, estando en receso Constitucional el Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas” (artículo 85 Ley 4ª 1992).

¿Qué interpretación puede haber aquí? Cuando la ley es clara no hay lugar a interpretarla so pretexto de consultar su espíritu, dicen el Código Civil, y la doctrina jurídica más consolidada.

El Gobierno debió esperar a que finalizara el día dieciséis (16) de diciembre en su integridad, y hacer la convocatoria el diecisiete (17) como mínimo y el Congreso sesionar a partir del dieciocho (18). Pero como de presionar se trataba, sin importar la Ley se incurrió en vicios insubsanables.

Pero más grave que lo anterior resulta que un instrumento como el de la convocatoria a extraordinarias por parte del Presidente de la República sea utilizado precisamente para lograr que se apruebe una propuesta que habilita a ese Presidente para presentarse a una segunda reelección.

En el Referendo de iniciativa popular, la intervención del Presidente se limita a promulgar la decisión del pueblo, no puede intervenir en el curso de la discusión y los debates, de ninguna manera, ni proponiendo, ni discutiendo, ni convocando, mucho menos puede usar sus mayorías, la Imprenta Nacional, o la *Gaceta del Congreso* para salvar la iniciativa y asegurar así su idea de mantenerse en el poder. La iniciativa popular perdió su autonomía y pasó a ser liderada, impulsada y determinada por el Señor Presidente de la República con su obsecuente mayoría en la Cámara de Representantes.

Eso vuelve inconstitucional e ilegal la propuesta.

b) Oscuridad y hasta posibilidad de que los promotores de esta iniciativa estén caminando entre las líneas del Código Penal Colombiano se percibe en las etapas de recolección de firmas e inscripción de

la propuesta, que son parte del íter constitucional y legal que debe recorrer hasta convertirse en texto Constitucional.

Ya dijimos que toda la actividad de los ciudadanos que promuevan un referendo está regulada fundamentalmente por la Ley 134 de 1994. Lamentablemente de las certificaciones a que se refieren los artículos 24 (a cargo de la Registraduría), 27 (a cargo de la Organización Electoral) y 97 (sobre una violación de topes fijados por el Consejo Nacional Electoral) de dicha ley, sólo se adjuntó la del número de firmas, las otras no existen o no se conocen. Lo que sí se sabe es que en la Fiscalía General de la Nación y en el Consejo Nacional Electoral están abiertas sendas investigaciones penales y administrativas contra los integrantes del comité promotor del Referendo.

También se sabe, hoy día, que empresas vinculadas a la Organización de David Murcia Guzmán, investigado por lavado de activos entre otros delitos, contribuyeron en dinero y en especie a la financiación de la recolección de apoyos ciudadanos. Tamaña oscuridad aterra, pues del fraude o del delito no puede derivarse nada que produzca efectos jurídicos atendibles por la sociedad, menos si se trata de cambiar la Carta fundamental de los colombianos.

Los procesos de Reforma Constitucional no solo deben ser transparentes, públicos y garantizadores de la igualdad y libertad participativas de quienes en ellos intervienen, sino que deben mostrar un máximo de eticidad, buenas costumbres y absoluto rechazo al delito.

Tantos defectos encontrados en el trámite que hasta ahora lleva la propuesta, nos impiden patrocinarla.

Para terminar queremos recordar que fueron tres los supuestos que la Corte Constitucional utilizó en la Sentencia C-1040 de 2005, para decir que el Acto Legislativo 07 de 2004, que reimplantó la reelección presidencial, no era una sustitución de la Constitución sino una simple reforma de la misma. El primero, que la reelección fuera por una sola vez. En consecuencia una segunda reelección desconoce ese precedente Constitucional, la Ley que convoque a referendo para tal fin resultaría Inconstitucional. El segundo, que se expidiera una Ley Estatutaria de Garantías a la Oposición y de equidad en la campaña presidencial. La propuesta actual nada dice sobre la materia y la ley que en tal sentido se expidió para la primera Reelección hoy resulta obsoleta en muchos de sus contenidos. El tercero, que el Congreso, en uso de su poder de configuración institucional, recompusiera el sistema de pesos y contrapesos entre las ramas del poder público y sus órganos, para evitar una hipertrofia del ejecutivo como la que hoy se vive, y una concentración de potestades en manos del Presidente de la República como lo que actualmente asfixia la Democracia y amenaza con cerrar la participación de las minorías y la oposición

de manera democrática. Las mayorías Uribistas del Congreso lo han impedido a pesar de propuestas en tal sentido hechas por la Oposición”.

PROPOSICION

En consecuencia, proponemos a la Plenaria del honorable Senado de la República archivar el **Proyecto de ley número 242 de 2008 Senado, 138 de 2008 Cámara, por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.**

Cordialmente,

Héctor Helí Rojas Jiménez,
Senador Ponente.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

TEXTO APROBADO POR LA COMISION PRIMERA DEL SENADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 242 DE 2008 SENADO, 138 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Convocatoria.* Convócase al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto en los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante Referendo Constitucional decida si aprueba el siguiente

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El pueblo de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 1° del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos periodos constitucionales podrá ser elegido únicamente para otro período.

Aprueba usted el anterior inciso:

Sí ()

No ()

Voto en blanco ()

Artículo 2°. La presente ley regirá a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de ley número 242 de 2008 Senado, 138 de 2008 Cámara, por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional,** según consta en la sesión del día 15 de abril de 2009, Acta número 34.

Ponentes coordinadores:

Honorables Senadores,

Armando Benedetti Villaneda, Eduardo Enríquez Maya, Héctor Helí Rojas Jiménez.

El Presidente,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

CONTENIDO

Gaceta número 242 - Viernes 24 de abril de 2009

SENADO DE LA REPUBLICA Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 296 de 2009 Senado, por la cual se adiciona un parágrafo al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de ley número 297 de 2009 Senado, por la cual se dictan disposiciones tendientes a proteger dos especies de flora y fauna, la palma de cera y el loro orejiamarillo, patrimonio común de la humanidad..... 3

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto con modificaciones al Proyecto de ley número 228 de 2008 Senado, por medio de la cual se establece el Día Ecológico en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones..... 9

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 17 de 2009, por el cual se reforman varios artículos de la Constitución Política para permitir la reelección indefinida de gobernadores y alcaldes. 12

Ponencia para segundo debate y Texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de ley número 242 de 2008 Senado, 138 de 2008 Cámara, por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional. 16