

REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO I - No. 136

Santafé de Bogotá, D. C., martes 3 de noviembre de 1992

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

ORDEN DEL DIA

para la sesión ordinaria de hoy martes 3 de noviembre de 1992, a las 3:00 p. m.

I

Llamado a lista.

Lectura y aprobación de las Actas números 26, 27 y 28, correspondientes a las sesiones ordinarias de los días miércoles 21, martes 27 y miércoles 28 de octubre, publicadas en las Gacetas números 129, 134 y ... del presente año.

II

Proyectos para segundo debate.

Proyecto de ley número 118 de 1992 Senado, "por la cual se introducen algunas modificaciones al Decreto 2700 del 30 de noviembre de 1991, sobre el Código de Procedimiento Penal". Ponente para segundo debate, honorable Senador Darío Londoño Cardona. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 74 de 1992. Proyecto publicado en la Gaceta número 33 de 1992. Autores: doctor Andrés González Díaz, Ministro de Justicia y el doctor Hernando Yepes Arcilá, Presidente del Consejo Superior de la Judicatura. Proyecto originario del honorable Senado.

Proyecto de ley número 113 de 1992 Senado, "por medio de la cual se aprueban el Convenio número 167 y la Recomendación número 175, sobre Seguridad y Salud en la Construcción, adoptados por la 75ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra 1988". Ponente para segundo debate, honorable Senador Alberto Montoya Puyana. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 116 de 1992. Proyecto publicado en la Gaceta número 38 de 1992. Autores: doctora Noemí Sanín de Rubio, Ministra de Relaciones Exteriores, doctor Luis Fernando Ramírez Acuña, Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Proyecto originario del honorable Senado.

Proyecto de ley número 112 de 1992 Senado, "por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la República Federativa del Brasil sobre Sanidad Animal en Areas de Frontera", suscrito en Bogotá el 16 de julio de 1985. Ponente para segundo debate honorable Senador Anatolio Quirá Guauña. Proyecto publicado en la Gaceta número 40 de 1992. Autora: doctora

Noemí Sanín de Rubio, Ministra de Relaciones Exteriores. Proyecto originario del honorable Senado.

Proyecto de ley número 115 de 1992 Senado, "por medio de la cual se aprueba el Convenio 170 y la Recomendación 177 sobre la Seguridad en la Utilización de los Productos Químicos en el Trabajo de la Conferencia General de la OIT, adoptados en la 77ª Reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1990". Ponente para segundo debate, honorable Senador Mario Laserna Pinzón. Proyecto publicado en la Gaceta número 40 de 1992. Autores: doctora Noemí Sanín de Rubio, Ministra de Relaciones Exteriores, doctor Luis Fernando Ramírez Acuña, Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Proyecto originario del honorable Senado.

Proyecto de acto legislativo número 20 de 1992 Senado, "por medio del cual se reforma el artículo 160 de la Constitución Política". Ponente para segundo debate, honorable Senador José Renán Trujillo García. Autores: Honorables Senadores Julio César Turbajo Quintero, Roberto Gerlein Echeverría y otros. Originario del honorable Senado.

Proyecto de ley número 110 de 1992 Senado, "por la cual se reorganiza la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y se reglamenta el artículo 225 de la Constitución Política de Colombia". Ponente para segundo debate, honorable Senador Enrique Gómez Hurtado. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta número 109 de 1992. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta número 109 de 1992. Proyecto publicado en la Gaceta número 37 de 1992. Autor: honorable Senador Gabriel Melo Guevara. Originario del honorable Senado.

Proyecto de ley número 121 de 1992 Senado, "por la cual la Nación se asocia al cuadregésimo aniversario de la fundación de Fómeneque, Cundinamarca". Ponente para segundo debate, honorable Senador Enrique Gómez Hurtado. Ponencia para primer debate, publicada en la Gaceta número 111 de 1992. Proyecto publicado en la Gaceta número 47 de 1992. Autor: honorable Senador Alvaro Pava Camelo. Originario del honorable Senado.

Proyecto de ley número 109 de 1992 Senado, "por medio de la cual la Nación cede unos activos al Departamento del Tolima". Autores: honorables Representantes Alfonso Uribe Badillo, Maximiliano Neira Lamus. Originario de la honorable Cámara de Representantes.

III

Proyectos de ley objetados por el Ejecutivo.
(Con informe de Comisión).

Proyecto de ley número 146 de 1990 Senado (Cámara 147 de 1990), "por medio de la cual se honra la memoria del ilustre colombiano y ex Presidente de la República, Manuel Antonio Sanclemente". Informe que rinden los honorables Senadores Juan Manuel López Cabrales, Rodrigo Bula Hoyos, Guillermo Angulo Gómez y Gabriel Melo Guevara. Publicado en la Gaceta número 111 de 1992.

Proyecto de ley número 134 de 1989 Senado (Cámara 198 de 1989), "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del Municipio de Marmato, Departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones". Informe que rinden los honorables Senadores Juan

Guillermo Angel Mejía, Omar Yepes Alzate, Armando Echeverri Jiménez, José Renán Trujillo García y Pedro Antonio Bonnet Locarno.

IV

Negocios sustanciados por la Presidencia.

El Presidente,

El Primer Vicepresidente,

El Segundo Vicepresidente,

El Secretario General,

JOSE BLACKBURN C.

ALVARO PAVA CAMELO

JAIME VARGAS SUAREZ

Pedro Pumarejo Vega.

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 113 de 1992 Senado, "por medio de la cual se aprueban el Convenio número 167 y la Recomendación número 175, sobre seguridad y salud en la construcción, adoptados por la 75ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra 1988".

Honorables Senadores:

Tengo el agrado de rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley en referencia.

En su exposición de motivos del proyecto, los señores Ministros de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Seguridad Social hacen una clara delineación de la importancia y conveniencia que reviste para Colombia y para el sector de la construcción, la aprobación de este proyecto de ley.

Partiendo de esta perspectiva, me permito en forma sucinta exponer algunos aspectos que hacen relación al Convenio número 167 y a la Recomendación número 175, sometidas a mi estudio.

El tema sobre la seguridad y salud en la construcción, no es nuevo; cierto es que en diversas oportunidades, tanto el legislador como el Ejecutivo se han ocupado de esta materia, pero sin penetrar en los mecanismos operantes sobre la realidad y la verdadera responsabilidad con que se debería tratar el tema.

Colombia, mediante la Ley 23 de 1967, adopta el Convenio número 62 relativo a la prescripción de seguridad en la industria de la edificación; en ella se prevé que en ésta se presentan graves riesgos de accidentes y que es necesario reducirlos, por motivo de orden humanitario y económico, consideraciones es-

tas tenidas en cuenta por nuestra legislación, desde 1937, tomadas de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo realizada en Ginebra en su vigésima tercera reunión, donde se adoptan proposiciones relativas a las prescripciones de seguridad para los trabajadores de la industria de la edificación, en lo concerniente a los andamiajes y aparatos elevadores.

De aquí nace la necesidad de que este proyecto sea aprobado, ya que viene a llenar un vacío existente en la legislación colombiana, a pesar de que existe la Resolución número 2413 de mayo 22 de 1979, por la cual se dicta el reglamento de higiene y seguridad para la industria de la construcción, pero se pondría a tono con la adopción del Convenio 167 y la Recomendación 175, ya que en ella se contempla en una forma más armónica e integral el campo de aplicación en todas las actividades de la construcción, es decir como son "los trabajos de edificación, las obras públicas y los trabajos de montaje y desmontaje, incluidos cualquier proceso, operación o transporte en las obras, desde la preparación de las obras hasta la conclusión del proyecto", contemplados estos criterios en el artículo 19 del convenio.

Con relación a la seguridad en los lugares de trabajo el convenio trata en los artículos 13 y ss., sobre el uso de andamiajes y escaleras de mano, elevadores y accesorios de izado; vehículos de transporte y maquinaria de movimiento de tierras y manipulación de materiales, instalaciones, maquinaria, equipos y herramientas manuales. Otras medidas se refieren a trabajos en altura, excavaciones, pozos, el uso de encofrados, trabajos en aire comprimido, por encima de una superficie de agua, demolición y el uso de electricidad y explosivos. Igualmente trata de las acciones que deben tomarse para prevenir riesgos qui-

micos, físicos o biológicos y las precauciones que deberá adoptar el empleador para prevenir incendios, extendiendo la recomendación número 175 al alcance de la construcción y montaje de torres de perforación e instalaciones petroleras marítimas.

No creo necesario entrar a analizar uno a uno esos artículos, pero de la razón se desprende, tanto del texto y del espíritu del convenio y la recomendación en estudio que estos puntos son favorables al sector de la construcción, y a quienes en él intervienen ya que como se observa en los estudios realizados por el DANE y Camacol, la industria de la construcción emplea en Colombia cerca de 670.000 trabajadores, los cuales representan el 6% de la mano de obra del país y que estadísticamente se observa que en 1989 el número de accidentes fue de 12.048 para una tasa de accidentalidad de 117.25 por mil trabajadores.

Es claro entonces, que el objeto del proyecto es propiciar la adopción de una política coherente con la realidad actual en la industria de la construcción sobre salud y seguridad.

Se trata pues, honorables Senadores, de uno de los convenios de mayor importancia y cobertura que puedan ser sometidos a la consideración del Senado.

Personalmente no tengo observación alguna que formular al convenio y a la recomendación, en ninguna de sus cláusulas y por lo tanto me permito proponer:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 113 de 1992, "por medio de la cual se aprueban el Convenio número 167 y la Recomendación número 175 sobre seguridad y salud en la construcción, adoptadas por la 75ª Reunión de la Conferencia General de la OIT, en Ginebra 1988".

Atentamente,

Alberto Montoya Puyana
Senador ponente.

CAMARA DE REPRESENTANTES

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 36 de 1992, "por la cual se reconoce el tiempo de servicio de los docentes en educación no formal y de adultos de los sectores oficiales y privados que cumplan con los requisitos exigidos para el ascenso en el Escalafón Nacional", presentado por la honorable Representante María del Socorro Bustamante Lengua.

Honorables Representantes:

En primer lugar es preciso anotar que cursa en la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley general de educación que establece en su artículo 12 que esa ley, regula la organización del servicio educativo y las experiencias pedagógicas o actividades educativas o formativas denominadas no formales.

En los artículos 31, 32, 33 y 34 regula lo concerniente a la educación no formal y de adultos.

Si bien es cierto, es necesario precisar más en el proyecto de ley general de educación lo concerniente a la educación no formal, la ley general de educación debe ser el marco legislativo general de la educación colombiana y es en ese proyecto de ley donde debe regularse lo relativo a la educación no formal.

Sin embargo, adelantando el análisis del Proyecto de ley número 36 de 1992 podemos precisar que este proyecto pretende que la enseñanza en alfabetización y educación no formal y de adultos sea reconocida como profesión docente en los términos del artículo 29 del Decreto 2277 de 1979.

El actual artículo 29 establece que se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de que trata este decreto. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal.

De manera que en relación con la alfabetización ya está contemplado la enseñanza como función docente.

El establecer que la actividad en educación no formal sea reconocida como profesión docente, implican problemas graves que tenderían a acabar este tipo de educación, como entraremos a demostrarlo.

La educación formal de adultos se caracteriza por:

1. La educación no formal no exige requisitos académicos al estudiante para su ingreso.

2. El ingreso a la educación no formal está motivada fundamentalmente por la capacitación o superación en cualquiera de las modalidades, artes u oficios, o sea motivado por la capacitación o mejoramiento laboral.

3. La asistencia a la educación no formal es de carácter voluntario.

4. La educación no formal no conduce a títulos o grados, ni promueve a un nivel superior.

5. A los instructores no se les exige ningún requisito académico, sólo el conocimiento y la práctica de la modalidad, arte u oficio que enseña.

Por tal motivo, sus instructores provienen del sector productivo lo que conlleva a una estrecha relación de la educación no formal con el sector de la producción y los servicios.

El pretender modificar una de las características de la educación no formal como la de establecer que la educación no formal y de adultos sea reconocida como profesión docente, implica que los instructores no podrán provenir del sector productivo y de servicios sino que deberán ser licenciados. Esto conllevaría a acabar con la educación no formal y sector de la producción y los servicios y por consiguiente acabar de paso con la motivación fundamental de la educación no formal como es la capacitación o superación en cualquiera de sus modalidades, artes u oficios, capacitándose para el desempeño laboral.

La consecuencia evidente de este tipo de medidas sería acabar con la educación formal.

Es necesario sí, que el Legislador regule la educación no formal, pero sin desvirtuar su esencia ya que, dije anteriormente este tipo de educación está estrechamente vinculado con la producción. Además mandato constitucional el que establece que es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud (artículo 54 C.P.).

En su artículo 64 la Constitución Política establece el deber del Estado promover el acceso de los trabajadores agrarios a los servicios de educación entre otros.

Además, en el artículo 70 de la Constitución Política establece que el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional.

Pero el tema de la educación no formal y de adultos debe estudiar en armonía y dentro de la ley general de educación.

En consideración a lo expuesto, me permito proponer a la honorable Comisión Sexta de la Cámara de Representantes se acumule el Proyecto de ley 036 de 1992 y se solicite a los ponentes del Proyecto de ley 05 de 1992 se regule en ese proyecto lo relacionado con la educación no formal.

Luis Emilio Valencia Díaz,
Representante ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 47 de 1992 Cámara de Representantes, "por la cual se suprimen las juntas directivas de las entidades descentralizadas de la Administración Pública en todos sus niveles, se adscriben nuevas responsabilidades a sus representantes legales y se dictan otras disposiciones".

Honorables Representantes:

Por medio de la presente me permito rendir informe a la Comisión del Proyecto de ley número 47 de 1992, "por la cual se suprimen las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas de la Administración Pública en todos sus niveles, se adscriben nuevas responsabilidades a sus representantes legales y se

dictan otras disposiciones". De acuerdo a la designación que honorosamente me hiciera el señor Presidente de la Comisión Primera Constitucional.

Las razones que aduce el doctor Marco Tulio Gutiérrez Morad, autor del proyecto de ley son las siguientes:

La conveniencia.

Sobre la conveniencia del proyecto de ley manifiesta el honorable Representante a la Cámara que estos organismos son sólo asesores del representante legal quien es la persona que en últimas tiene el poder decisorio. Que analizada la actuación de las juntas o consejos directivos y comparada con los principios esenciales sobre los que debe fundamentar la administración pública, ésta es completamente opuesta. Señala también que la gestión de estos cuerpos directivos no pasa de ser la de simples intermediarios que quebrantan los principios de eficacia, igualdad, imparcialidad y el de la moralidad. Sobre la conveniencia del proyecto de ley termina el autor diciendo que si estos organismos, las juntas y consejos directivos, no cumplen una función positiva y eficaz lo más conveniente es suprimirlos para hacer operativo el artículo 209 de la Constitución Política.

En 1968, con la reforma a la Constitución Nacional la administración pública sufría una profunda reestructuración impulsada por el ambiente descentralizador que desde entonces se proponía y por la necesidad que había de modernizar y tecnificar el aparato estatal a fin de responder a las crecientes demandas de la sociedad civil.

En la reforma a la que se ha hecho referencia y en los Decretos 1050 y 3130 de 1968 encontramos la creación, organización, régimen jurídico y características de las distintas entidades descentralizadas, conocidas como Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta.

El doctor Alvaro Tafur tratadista de derecho público, en su obra "Las Entidades Descentralizadas", las define así: "...aquellas que integradas al Estado, actúan respecto de los órganos administrativos centrales, con autonomía en la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función administrativa, estando sujetas a un especial control por parte de aquellos órganos". Preguntémosnos entonces, quiénes ejercen ese control especial.

El control está ejercido de un lado por el director, presidente o gerente de la entidad quienes a su vez son agentes directos del Presidente de la República; de otro lado por los miembros de la junta o consejo directivo cuyo presidente es el Ministro o su delegado, o el Jefe del Departamento Administrativo de tutela. Estos funcionarios ejercen el control sobre la coordinación de las políticas estatales y la buena marcha administrativa de la entidad.

Este cuerpo colegiado compuesto por los Ministros, jefes de departamento administrativo, presidente, gerente o director de la entidad descentralizada cumplen fundamentalmente dos funciones: la de coordinar entre la entidad y el Gobierno central la política específica a que se dedica la institución y la de controlar el funcionamiento general de la organización.

He querido recordar a la honorable Comisión Primera los anteriores aspectos porque considero que hay, como lo anotó el autor del proyecto de ley en estudio, serias incongruencias entre lo que debe ser y lo que realmente es la labor de las juntas o consejos directivos.

Es frecuente en nuestro medio que la designación para ocupar un asiento en las juntas o consejos se haga sobre personas que tienen un desconocimiento de la entidad y por tanto de las funciones que allí deben cumplir lo que hace inoperante los principios de celeridad, economía y eficacia. Los funcionarios así designados terminan entorpeciendo el normal desarrollo de las actividades.

Ocurre también que la designación de los miembros de las juntas o consejos directivos se hace atendiendo a criterios generalmente políticos lo que permite manipular las contrataciones para favorecer cuando no a un miembro de la junta si a un tercero que representa los intereses de un grupo o partido político. Con estas conductas se vulneran los principios de igualdad, publicidad y moralidad.

Otro aspecto que imposibilita el normal funcionamiento de las entidades descentralizadas es que los miembros de las juntas o consejos no dedican ni siquiera medio tiempo para el estudio de las informaciones que se colocan a su consideración dando esto como resultado que la gestión se limita, en la mayoría de los casos, al simple formulismo de solicitar luego de un largo proceso un estudio más a fondo sobre una determinada actividad.

La injerencia en la administración de las entidades descentralizadas en aspectos como el manejo de personal y en general el control y funcionamiento de la misma por parte de organismos que pretenden a la administración central, son otros obstáculos que impiden la aplicación de los principios de que trata el artículo 209 de la Constitución.

Las anteriores consideraciones, estoy seguro, fueron las que tuvo en cuenta el doctor Marco Tulio Gutiérrez Morad al momento de presentar a la honorable Cámara de Representantes este proyecto de ley. Pues bien, debo decir que son más que aceptadas dichas apreciaciones, el autor sin lugar a dudas ha comprendido y recogido en su proyecto la serie de críticas y clamores del ciudadano común y corriente que ha edificado su propio concepto de lo que constituye la gestión pública.

Las críticas que someramente se han analizado deben permitir el inicio de un amplio debate sobre la labor de estos organismos asesores. Se hace inminente, una reestructuración de las funciones de los consejos y juntas directivas así como su conformación dándole mayor espacio a la participación de la comunidad debidamente representada, en obediencia al mandato del Título I, artículo 2º de la Constitución Política.

Como fruto del debate, que sugiero debe hacerse, tendrán que salir las recomendaciones al Ejecutivo o a la Comisión a la que hace mención el artículo 20 transitorio de la Constitución Nacional.

De la procedencia.

Sobre este particular nos dice el honorable Representante a la Cámara que de la lectura de la Constitución Política (artículos 150-7, 210, 300-7 y 313-6), se deduce que la creación de las entidades descentralizadas de cualquier nivel así como la definición de su estructura tiene que hacerse por una reglamentación eminentemente legal. A renglón seguido anota el autor que: "cuando se trate de crear o suprimir funciones o elementos atinentes a su organización, no se requiere un acto de reforma a la Constitución sino una ley cuando las entidades sean del orden nacional o de una ordenanza o acuerdo municipal si ellas son

de carácter departamental o municipal". Termina diciendo el doctor Gutiérrez Morad que de ningún modo las normas constitucionales establecen la necesidad de que existan o se creen estos cuerpos directivos.

Haciendo un análisis a la luz de las normas constitucionales me permito hacer sobre el proyecto de ley las siguientes apreciaciones:

a) El artículo 150, numeral 7º de la Constitución Política estableció que cuando se trate de crear, suprimir o fusionar establecimientos públicos o entidades del orden nacional se debe hacer mediante la promulgación de una ley. Ahora bien, en lo que hace relación a la organización de estas mismas entidades en los órdenes departamental, distrital y municipal, estas materias deben ser reguladas, de acuerdo a la Constitución Nacional, por las asambleas departamentales o concejos distritales o municipales, según el caso;

b) El artículo 5º del proyecto de ley, en mi concepto, rebasa en gran medida la previsión constitucional del artículo 90 al señalar que la responsabilidad de los gerentes o directores de las entidades descentralizadas es solidario.

Es de anotar también que hay disposiciones legales que indican cuál es el procedimiento para establecer el grado de responsabilidad en la gestión de los hoy denominados servidores públicos la que va desde la acción u omisión gravemente culposa hasta aquella que se realiza dolosamente.

Es de recordar que el artículo 124 de la Constitución Nacional señala que la ley deberá determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la forma de hacerla efectiva;

c) La Constitución Política de 1991 amplió el concepto que traía la derogada Constitución de 1886 sobre el debido proceso y dijo que éste debe aplicarse a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Señala también, la Carta Constitucional que: "toda persona se presume inocente mientras no se haya declarado judicialmente culpable". Claramente es deducible que esta norma consagró igualmente el derecho a la defensa. Retomo estas normas para señalar que realmente los gerentes y directores de las entidades descentralizadas pueden ser sujetos de la figura administrativa de la destitución pero a ella tan solo se puede llegar luego de una investigación y una vez se haya radicado en cabeza de ellos la respectiva responsabilidad. Encuentro, a mi modo de ver, que hay una violación al artículo 29 de la Constitución Política;

d) El artículo 150, numeral 7º, dice: "Corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

- 1...
- 2...
- 3...
- 4...
- 5...
- 6...
7. Determinar la estructura de la administración nacional, crear, suprimir o fusionar... establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional señalando sus objetivos y estructura orgánica..."

El inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Nacional, dice: "No obstante, sólo podrán ser dictados o reformados por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales ... 7, ... del artículo 150".

El artículo 154 de la Ley 5ª de 1992, actual Reglamento Interno del Congreso, en su numeral tercero dice: "Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:

- 1...
- 2...
3. Creación, supresión o fusión de... establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional".

He retomado las anteriores normas constitucionales para señalar que la legislación sobre organización de las entidades descentralizadas es de iniciativa exclusivamente gubernamental. Además reitero que sólo se puede mediante una ley que haya tenido el trámite respectivo organizar las entidades del nivel nacional; porque en lo departamental, distrital y municipal la reglamentación de esta materia corresponde a cada una de las corporaciones públicas de los citados niveles, hacerlo de otra manera implicaría una clara violación al principio de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales consagrados en el artículo 1º de la Constitución Nacional;

e) Debemos recordar que el Gobierno Nacional al presentar a la consideración del honorable Senado de la República el Proyecto de ley número 63 pretende hacer unas profundas modificaciones al Decreto 222 de 1983, actual Código de Contratación Administrativa. Considero inconveniente que se trate esta materia en el proyecto de ley en estudio. Recomendaría que lo interesante que trae el proyecto de ley en materia de contratación sea tenido en cuenta al momento de la discusión del Proyecto de ley número 63;

f) Por último quiero recordar que por mandato constitucional (artículo 158) es una obligación para los autores de los proyectos de ley el que éstos se refieran a una misma materia. A mi juicio el proyecto de ley puesto a consideración de la honorable Cámara de Representantes y que es objeto de esta ponencia tiene por lo menos dos materias bien diferentes, una la de darle mayor responsabilidad a los gerentes o directores de las entidades descentralizadas, y otra la contratación administrativa, que como lo dije antes es materia del Proyecto de ley número 63 de 1992 que ya inicia su trámite en el Congreso de la República.

Por encontrar grandes inconsistencias de orden constitucional, me permito poner a consideración de la Comisión la siguiente proposición:

Negar el Proyecto de ley número 47 de 1992, "por la cual se suprimen las juntas directivas de las entidades descentralizadas de la administración pública en todos sus niveles, se adscriben nuevas responsabilidades a sus representantes legales y se dictan otras disposiciones".

José Narciso Jamioy, Representante a la Cámara - Santafé de Bogotá, D. C.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 51 de 1992 Cámara, "por la cual se complementan algunas disposiciones sobre el programa 'Hogares Comunitarios de Bienestar'".

Ponente: Honorable Representante Jaime Arias R.

Fecha de entrega: Octubre de 1992.

Autora del proyecto: Honorable Representante Piedad Córdoba de Castro.

Señor Presidente:

Cumplo con el estudio que la honorable Comisión Séptima por su conducto me encomendó, de estudiar el Proyecto de ley 51 de 1992, que busca estimular a las Madres Comunitarias de Hogares de Bienestar, a fin de que el programa recupere el dinamismo de los primeros años.

La idea de movilizar los esfuerzos comunitarios por medio de un gran Voluntariado Nacional de Madres Comunitarias recibió acogida en todas las regiones del país. El pro-

grama de Hogares de Bienestar cumplió simultáneamente varios objetivos: Estimular la participación comunitaria, prestar un servicio social prioritario a costos mínimos, ocupar a los voluntarios en un trabajo dignificante.

Con el tiempo el programa ha presentado problemas y ha perdido su empuje inicial, debido principalmente al esfuerzo que para las madres significa organizar el hogar e incurrir en gastos no presupuestados oficialmente. Desde el punto de vista económico, el programa no constituye estímulo, sino muchas veces una verdadera carga para las madres voluntarias, por ello es necesario que la ley ordene estímulos, especialmente de seguridad social, los cuales son de elemental justicia.

La Representante Piedad Córdoba, presentó inicialmente el Proyecto 27 de 1992 en la legislatura anterior y aquel no sufrió el trámite en la Cámara, entre otras por no haber sido suscrito por un Ministro.

La proponente modificó parcialmente su propuesta, obtuvo el respaldo del Ejecutivo y presentó de nuevo la iniciativa con el registro 51, 92, Cámara, a la cual se refiere esta ponencia.

Es fundamental que la idea no se reduzca a expresar un deseo, sino que se transforme en un programa permanente. Por ello, el apoyo ofrecido por el Ministro de Hacienda es esencial y da viabilidad a la iniciativa.

El Gobierno ha presentado por otro lado un proyecto de seguridad social, donde no se contemplan beneficios para este tipo de voluntarios. Resulta entonces muy oportuno, que este proyecto se proponga en el artículo cuarto, que las "colaboradoras solidarias de Estado tengan derecho a la seguridad social integral". Si el Congreso acoge la propuesta, lo hará dentro de la propuesta del Presidente de la República, de convertir este período en el de la Revolución Pacífica por medio de la inversión social ¿Qué mejor inversión que la que se hace en los niños pobres de Colombia?

La Constitución colombiana dice en su preámbulo que uno de los fines de la Nación es asegurar a sus integrantes la vida, la justicia, la igualdad y el trabajo. En el artículo 42 señala que el Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia y el 44, menciona entre los derechos de los niños la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, la educación, la recreación, tener familia y no ser apartado de ella, el cuidado y el amor. Agrega el mismo artículo que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño, pero garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

La conclusión del artículo 44 es muy significativa al indicar que "los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás". En verdad era necesario priorizar algunos derechos entre el medio centenar que creó la nueva carta, y nada más conveniente que favorecer a los niños entre los demás grupos etarios.

Muchos planificadores sociales consideran que los programas de bienestar social son los más redistributivos entre las acciones sociales, pues con frecuencia los fondos políticos dedicados a salud, educación y seguridad social son aprovechados por beneficiados que realmente no los requieren.

Además su acción está dirigida a los grupos más vulnerables, los niños, mujeres, ancianos e indigentes.

Si bien es cierto que nuestra sociedad se ha mostrado incapaz de alcanzar la justicia distributiva, aquellos programas que propenden por ofrecer igualdad de oportunidades en las etapas iniciales de la vida, son los que mejor contribuyen al equilibrio entre los nacionales.

Está plenamente demostrado que los primeros siete años, determinan el resto de la vida del individuo. El buen estado de salud en esta temprana edad permite alcanzar una larga expectativa de vida y mantener un cuerpo

sano en la edad adulta (Organización Mundial de la Salud). La desnutrición temprana produce graves secuelas en el desarrollo mental y somático del niño (Estudio Harvard - ICBF, José O. Mora). La edad crítica para aprender y adquirir actitudes y comportamientos adecuados es la preescolar, es decir de los 4 a los 7 años (Unesco). El desarrollo afectivo del niño tiene su momento culminante en la infancia, cuando desarrolla sus relaciones con la familia, los compañeros y la comunidad (Unicef).

Por las anteriores consideraciones el país no puede escatimar esfuerzo en favor de los niños colombianos, que por razones de infortuna no tienen la posibilidad de "despegar" con todo el potencial con que han sido dotados por la providencia. Por ello es que recientemente aprobamos en el Congreso una ley que obligaba a aumentar en un punto los aportes de nómina al ICBF, con destino a la financiación de programas de bienestar para los niños.

En mi opinión el programa de Hogares de Bienestar es uno de los mejor concebidos y más efectivos que haya logrado consolidar al país. Merece todos los elogios y respaldo. Es bueno por sus nobles propósitos, por su metodología de trabajo, por la manera como vincula a toda la comunidad local, por sus resultados.

Las madres comunitarias son abnegadas servidoras de la comunidad y eficaces colaboradoras del Estado en su función de provisión de servicios sociales. Debe dárseles los mejores estímulos para que prosigan en su nobilísima tarea. La atención del preescolar es muy ardua y requiere la mejor dedicación.

Aun si se trata de un jardín para niños de altos estratos, donde no hay problemas de recursos y los pequeños tienen toda clase de protección para su salud, tienen el cariño de los mayores y reciben buena alimentación, la labor de los jardines es digna de reconocimiento. ¿Qué decir de los Hogares de Bienestar, en donde se atienden pequeños de menos de dos años y los infantes preescolares, en condiciones de miseria?

Uno de los mayores méritos del programa de hogares infantiles es el aprovechamiento de los recursos valiosos de las comunidades y de las familias que las integran, lo cual le ahorra formidables erogaciones al Estado Colombiano. Además, unifica a la comunidad alrededor del cuidado de los niños y crea conciencia sobre la importancia de la atención al Preescolar.

Antes de poner en ejecución muchos de los planes idealistas de la Carta de 1991, es necesario desarrollar aquellos propósitos que benefician a los niños. Por ello, el proyecto de ley a nuestra consideración es una oportunidad que tiene el Congreso de Colombia para mostrar su voluntad en favor de los menores.

Ojalá al llegar el año 2000 ningún niño nacido en el territorio de Colombia tenga que transcurrir sus primeros años de vida en inferioridad de condiciones. Una meta de justicia social es asegurar para ellos la posibilidad de "arrancar la carrera de la vida", en condiciones parecidas a la de los niños más pudientes. Lo ideal sería que las condiciones fueran las mismas para todos los pequeños, pero la realidad no lo permite, infortunadamente.

Hay dos consideraciones que preocupan alrededor del tema de los hogares infantiles: Su costo fiscal y la posibilidad de que lo aprovechen los gobiernos para obtener ventajas electorales.

El programa debería cubrir a todos los niños que lo necesiten, o sea a unos 300.000. En la actualidad sólo llega a 100.000 según lo dice el proponente del proyecto, doctora Piedad Córdoba de Castro. Se necesitan cerca de 5.000 hogares en todo el país y su costo mínimo sería de unos diez mil millones de pesos anuales, se incluirán el pago del equi-

valente de un salario mínimo mensual y otros gastos operativos.

El Congreso logró con la anuencia del Gobierno en la aprobación de la Reforma Tributaria de 1992, que se destinarán parte de los nuevos ingresos a la financiación del ICBF, de manera que en el corto plazo se ha logrado superar el obstáculo financiero.

Sería muy grave que las madres comunitarias contribuyeran a engrosar los contingentes de la burocracia oficial. Por esa razón no es conveniente en mi opinión, que reciban un sueldo disfrazado de beca, así sea el equivalente a un salario mínimo. Es necesario pues encontrar un mecanismo de pago a través de la comunidad para que tal estipendio no se convierta en salario, con todas las consecuencias prestacionales, que en final acabarían con el programa.

Por ello me permito proponer que el equivalente de un salario mínimo mensual sea entregado a cada asociación para que esta organización no gubernamental pague a la madre comunitaria y así no se establezcan un nexo laboral entre el gobierno y aquella. Igualmente la respectiva asociación recibirá como parte del contrato de servicios suscrito con el ICBF el equivalente a la afiliación de la madre comunitaria al Instituto de Seguros Sociales. Se entiende que para atender estos gastos el Gobierno central incluirá las partidas respectivas en el Presupuesto Nacional.

En cuanto al peligro de politización partidaria del programa una posible fórmula para evitar el favoritismo por parte del Instituto es obligar en la ley a que las madres comunitarias sean designadas por la asociación y reciban la capacitación requerida para el ejercicio de sus funciones.

No me parece conveniente eximir a los Hogares Comunitarios del costo de los servicios públicos, aunque sí deberían someterse a una tarifa preferencial de parte de la respectiva empresa municipal o regional de servicios. La razón para objetar el artículo 3 del proyecto de la honorable Representante Piedad Córdoba de Castro es que la ley no debe distorsionar los sistemas tarifarios locales o regionales, sino buscar qué vía presupuestal atienda los gastos.

En conclusión me permito rendir ponencia favorable a la iniciativa y en consecuencia propongo: Dése primer debate al Proyecto de ley número 27 de 1992 Cámara, "por la cual se complementan algunas disposiciones sobre el programa Hogares Comunitarios de Bienestar".

Jaime Arias Ramírez
Ponente.

Articulado propuesto por el ponente.

Artículo 1º Establécese dentro del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el "Programa de Hogares Comunitarios" como una actividad prioritaria, regular, extendida a todas las áreas geográficas donde opera el Instituto.

Artículo 2º Son los objetivos generales del Programa de Hogares Comunitarios los siguientes:

a) Apoyar la atención integral de los niños menores de siete años en los sectores de extrema pobreza.

b) Fortalecer la unidad y armonía familiar y propiciar el mejoramiento de los ingresos de los padres que participen en el programa.

c) Estimular en las comunidades el respeto por los derechos de los niños.

Artículo 3º El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar definirá las normas técnicas para la creación, funcionamiento y evaluación de los hogares comunitarios y proveerá los recursos necesarios para su funcionamiento.

Parágrafo. Anualmente en el Presupuesto General de la Nación se aportarán las partidas necesarias para el financiamiento del programa.

Artículo 4º Cada hogar comunitario tendrá una asociación integrada por miembros de la respectiva comunidad la cual se encargará de la operación del programa mediante contratos anuales de servicio que suscribirá con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 5º La madre comunitaria es una colaboradora solidaria de la comunidad y será designada por la asociación, de acuerdo con los requisitos exigidos por el Instituto de Bienestar Infantil.

Parágrafo. La madre comunitaria percibirá como apoyo a su colaboración el equivalente mensual a un salario mínimo legal, suma que le será transferida por la Asociación.

Artículo 6º El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar transferirá por mensualidades el equivalente a los gastos operativos de cada hogar comunitario los cuales incluirán los costos de las tarifas de servicios públicos y el aporte de la afiliación mensual de la madre comunitaria al Instituto de Seguros Sociales.

Artículo 7º Tanto los niños, como las madres comunitarias y los miembros de las Asociaciones de Hogares Comunitarios tendrán preferencia en los programas oficiales de fomento social o generación de ingresos.

Artículo 8º Esta ley rige a partir de su sanción.

De los honorables Representantes,

Jaime Arias Ramírez.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 79 de 1992 Cámara (14 de 1991 Senado), "por la cual se modifica la Ley 23 de 1982 y se modifica la Ley 29 de 1944".

Señor Presidente
Honorable Cámara de Representantes.

En obediencia de las disposiciones legales, nos permitimos rendir informe para segundo debate sobre el Proyecto de ley número 79 de 1992 Cámara (14 de 1991 Senado), "por la cual se modifica la Ley 23 de 1982 y se modifica la Ley 29 de 1944".

El proyecto que se considera fue presentado por el Ejecutivo, a través del señor Ministro de Gobierno, doctor Humberto de la Calle Lombana y constaba originalmente de 69 artículos, algunos de los cuales fueron corregidos en su redacción, modificados y adicionados, con la consagración de artículos nuevos. A los aspectos anteriores, nos referimos, en lo sustancial, de la siguiente manera:

A. Permite la contratación de los empleados oficiales con el Estado en materia de Derechos de Autor (artículo 1º).

B. Modifica la protección a los titulares de los derechos conexos de 30 a 50 años cuando los titulares sean personas jurídicas y la parte pertinente consagra una mejor redacción (artículo 2º).

C. Una mejor reglamentación del Registro Nacional del Derecho de Autor (artículos 3º y siguientes).

D. Teniendo en cuenta la nulidad de algunas normas del Decreto reglamentario de la Ley 23 de 1982, el 3116 de 1984, en el campo de la inspección y vigilancia por parte de la Dirección Nacional del Derecho de Autor, dichas previsiones fueron trasladadas al cuerpo de la ley que se reforma (artículos 37 a 41).

E. Se eleva el número mínimo de miembros requeridos para constituir una sociedad de gestión colectiva de derechos de autor y de derechos conexos, a cien (100) socios, quienes deben pertenecer a la misma actividad. Se modifica el requisito anterior de 25 miembros. Con lo anterior, de esa manera, se fortalecen las sociedades de gestión (artículo 12).

F. Establece la facultad a las sociedades de gestión colectiva de Derechos de Autor y Conexos para constituir entidades recaudadoras, las cuales deben ser reconocidas por la Dirección Nacional del Derecho de Autor (artículo 27).

G. Se fortalecen los mecanismos punitivos, estableciendo un aumento sustancial de las penas privativas de la libertad y de las multas, buscando un efectivo control a las violaciones de los derechos de los autores y demás titulares reconocidos por la ley (artículos 51 a 60).

H. Se consagra la facultad en cabeza de la Dirección Nacional del Derecho de Autor, para otorgar reservas de nombre en relación con las publicaciones periódicas, programas de radio, televisión y estaciones de radiodifusión, con la obligación de utilizarla, actualizarla y cancelarla en caso contrario (artículo 61).

I. A pesar de que la ponencia para primer debate no consideraba conveniente el cambio de denominación de sociedades de autores o de titulares de derechos de autor, por el de Sociedades de Gestión Colectiva, en la plenaria del Senado se aprobó la denominación inicial del proyecto. De ahí la referencia permanente en la parte pertinente a las referidas Sociedades de Gestión Colectiva.

J. Se establece la facultad de impugnar los actos de elección realizados por la Asamblea General y las Asambleas Seccionales y los actos del Consejo Directivo ante la Dirección Nacional del Derecho de Autor (artículos 35 y 36).

K. Se suprimió la facultad de la Dirección Nacional del Derecho de Autor, para aprobar los presupuestos de las sociedades de gestión y se consagra en cabeza del Consejo Directivo, gozando dicha agencia gubernamental del control de legalidad de los mismos (artículo 21).

L. Se suprime el requisito de la inscripción ante el Registro Nacional del Derecho de Autor, de los pactos o contratos de reciprocidad que celebren las sociedades autorales con sociedades extranjeras, como condición para que surtan efectos (artículo 29).

M. La obligación de la publicación de los balances y de las tarifas en un periódico de amplia circulación nacional, se reduce a llevar a cabo dicha publicación en un periódico o boletín interno que se le enviará a los socios (artículo 31).

N. En otros aspectos, las modificaciones consisten en una mejor técnica en la redacción y precisión de algunos conceptos.

Los artículos nuevos discutidos y aprobados por la plenaria del honorable Senado de la República son del siguiente texto:

I. Artículo 67. Adiciónese el artículo 2º de la Ley 23 de 1982, así:

"Los derechos de autor se reputan de interés social y son preferentes a los de los intérpretes o ejecutantes, de los productores de fonogramas y de los organismos de radiodifusión, y en caso de conflicto primarán los derechos de autor".

II. Artículo 68. Adiciónese el artículo 3º de la Ley 23 de 1982 con un literal, así:

"De obtener una remuneración a la propiedad intelectual por ejecución pública o divulgación, en donde prime el derecho de autor sobre los demás, en una proporción no menor del sesenta por ciento (60%) del total recaudado".

Las anteriores disposiciones, constituyen la institucionalización clara y precisa sobre la naturaleza del Derecho de Autor frente a los derechos conexos. En efecto, el Derecho de Autor es originario, principal, autónomo, primigenio. Los Derechos Conexos son secundarios, accesorios, derivados, dependientes y requieren de la existencia del primero para poder existir. El autor es quien realiza la tarea esencial y humana de la creación. Por

ello el artículo 61 de la Constitución reza: "El Estado protegerá la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley".

La obra autoral ha existido siempre, desde los orígenes de la humanidad, de manera autónoma.

Los Derechos Conexos nacieron en 1961 con la Convención de Roma, a la cual se adhirió Colombia por medio de la Ley 48 de 1975. Dicha Convención en su artículo 1º consagra la salvaguardia del Derecho de Autor y su protección preferente sobre los denominados Derechos Conexos. En efecto, establece:

"La protección prevista en la presente convención dejará intacta y no afectará en modo alguno a la protección del derecho de autor sobre las obras literarias y artísticas. Por lo tanto, ninguna de las disposiciones de la presente convención podrá interpretarse en menoscabo de esa protección".

III. Artículo 69. El artículo 173 de la Ley 23 de 1982, quedará así:

"Cuando un fonograma publicado con fines comerciales, o una reproducción de este fonograma, se utilicen directamente para radiodifusión o para cualquier otra forma de comunicación al público, el utilizador abonará una remuneración equitativa y única, destinada a la vez a los artistas intérpretes o ejecutantes y al productor del fonograma, suma que será pagada por el utilizador a los artistas intérpretes o ejecutantes y a los productores de fonogramas, a través de las sociedades de gestión colectiva constituidas conforme a la ley, y distribuidas por partes iguales".

Corrige así el Legislador el trato discriminatorio e injusto en relación con los intérpretes y ejecutantes, titulares fundamentales de los Derechos Conexos junto con los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión. Si dichos titulares tienen el derecho de asociarse, no tienen en la disposición que se modifica, la facultad de administrar, recaudar y distribuir las percepciones económicas originadas en sus interpretaciones y ejecuciones, lo cual no es justo ni equitativo. La Constitución Política de Colombia en su artículo 38, consagra como un derecho fundamental el de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad, siendo innegable que no basta la simple asociación, si no va aparejada con las atribuciones de recaudar y repartir, requisitos básicos y necesarios para que se concrete plenamente el derecho de los intérpretes y ejecutantes.

Establecía la norma modificada:

"Artículo 173. Cuando un fonograma publicado con fines comerciales, o una reproducción de ese fonograma, se utilicen directamente para la radiodifusión o para cualquier otra forma de comunicación al público, el utilizador abonará una remuneración equitativa y única, destinada a la vez a los artistas intérpretes o ejecutantes y al productor del fonograma suma que será pagada por el utilizador al productor" (resaltamos).

Como consecuencia del citado artículo nuevo, se aprobó otro, el número 70, que establece: "Derógase el artículo 174 de la Ley 23 de 1982".

De otra parte, durante el trámite del proyecto que nos ocupa, ocurrido en la sesión de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, se debatieron ampliamente los siguientes aspectos:

1. La honorable Representante Viviane Morales Hoyos formuló la proposición aditiva al numeral primero del artículo 14 del proyecto, así: "Los estatutos de las Sociedades de Gestión colectiva no podrán establecer cláusulas restrictivas o discriminatorias para el ingreso de los titulares de derechos de autor o conexos que lo soliciten.

Se entiende que es titular de derechos de autor la persona que acredite la realiza-

ción de cualquier número de obras. En cuanto a los titulares de derechos conexos se entiende como tales los artistas, intérpretes o ejecutantes que acrediten cualquier número de interpretaciones o ejecuciones fijadas en soporte material, los productores de fonogramas que acreditan la producción de cualquier número de fonogramas y los organismos de radiodifusión que acrediten la realización de cualquier número de emisiones de radiodifusión".

Explicada y debatida la anterior proposición, fue negada.

El honorable Representante **Arlén Uribe Márquez** formuló una serie de reparos al Capítulo IV del proyecto que trata "de las sanciones", en el sentido que las penas son muy drásticas para algunas actividades punibles y no se contemplan sanciones para las grandes disquerías que no reconocen ni siquiera la quinceava parte de lo que venden y recaudan. Que esos grandes gremios deberían tener una responsabilidad penal ante el no pago o reconocimiento de los derechos que verdaderamente le corresponden a los autores y artistas. Propuso en consecuencia, que el citado capítulo fuese votado por separado, lo que en efecto aconteció, acogiendo la Comisión lo aprobado por el Senado, tal como venía consignado. El citado honorable Representante, dejó constancia de sus apreciaciones sobre los aspectos comentados.

El honorable Representante **Guido Echeverri Piedrahíta** formuló, de manera verbal, una proposición para que la unidad de recaudo de que habla el artículo 27 del proyecto, fuese obligatoria. Después de la discusión respectiva, la iniciativa fue retirada por el proponente.

En conclusión, el proyecto reformativo de la Ley 23 de 1982, no sufrió modificaciones durante el primer debate surtido en la Comisión Primera y solicitamos de la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, se sirva impartir su aprobación al mismo en las condiciones descritas y en desarrollo de la siguiente proposición:

Désele segundo debate al Proyecto de ley número 79 de 1992 Cámara (14 de 1991 Senado), "por la cual se modifica la Ley 23 de 1982 y se modifica la Ley 29 de 1944".

Cordialmente,

Darío Martínez Betancourt, Ramiro Lucio Escobar.

Autorizamos el anterior Informe.

El Presidente,

Juan Carlos Vivés Menotti.

El Vicepresidente,

Juan E. Gallardo Archbold.

La Secretaría General,

Luz Sofía Camacho Plazas.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 41 Senado, 67 Cámara de 1992, "por la cual se dictan algunas disposiciones sobre la profesión de bacteriólogo".

Desde hace más de 50 años en Colombia, existe la bacteriología, que en sus comienzos, al igual que muchas profesiones se ejercía sin una reglamentación específica.

Con el transcurrir del tiempo, y ante la evolución de la misma, fue necesario fijarle para su desempeño unos parámetros que le permitieran al pueblo colombiano, contar en el área de la salud con profesionales idóneos, que tuvieran un nivel académico de post-secundaria, y fue así como el Congreso de la República en el año de 1971 aprobó la Ley 44. Ley que si bien es cierto, trató de ponerle orden al ejercicio de esta profesión, dejó a los bacteriólogos como auxiliares de la medicina, y permitió que los profesionales de otras áreas de la ciencia de la salud pudieran ejercerla.

Posteriormente las universidades continuaron formando a sus estudiantes en esta disciplina, con un pènsun de mayor contenido científico. Luego la Ley 80 de 1980 reglamentó los estudios post-secundarios para todas las carreras universitarias, y clasificó a la bacteriología como tal, distinguiéndola de la modalidad intermedia profesional (técnica superior), tecnológica y de las licenciaturas, equiparándola con las más sofisticadas profesiones universitarias; tanto es así que el Icfes, que regula por mandato legal en Colombia la educación superior, estableció que para cursar esta carrera serían necesarias 4275 ULAS (Unidades de Labor Académica), repartidas en diez semestres; además de un año social obligatorio que son muchos más que las otras profesiones de la medicina.

El 1º de abril del año en curso el Senador **Gustavo Dájer Chadid**, conocedor de esta situación que viven los bacteriólogos, presentó el Proyecto de ley número 41 para someter al Congreso de la República la modificación de la Ley 44 de 1971, que como se dijo anteriormente rige la profesión del bacteriólogo, habiendo sido aprobada, por unanimidad, en la Comisión Sexta y posteriormente, el 17 de junio, en Plenaria del Senado; por tal motivo y siguiendo los pasos normativos se presenta este proyecto a la consideración de la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes.

Este proyecto se basa en el desarrollo de los diferentes campos de formación del bacteriólogo, que con sus propias áreas de conocimiento, tecnología y técnicas específicas estableció, una fisonomía propia y un perfil particular:

La formación científica adquirida a través de procesos investigativos, durante el desarrollo de los programas académicos, da una solidez del conocimiento que permite un desempeño confiable en cada una de las ramas y sus diferentes aplicaciones. El tiempo de dedicación a esta preparación que el entrenamiento en las prácticas hace un profesional de una alta calidad para ubicarse tanto a nivel clínico como industrial.

La formación humanística y administrativa hace un profesional de mayor compromiso social, que sabe interrelacionar todos los conocimientos adquiridos y dar óptimo servicio a través de ellos.

De esta manera los bacteriólogos se constituyen como profesionales altamente calificados, especializados, idóneos y dotados de valores cognoscitivos y éticos que los capacitan para participar con eficiencia en equipos interdisciplinarios, abocados a la investigación científica de avanzada, como los trabajos sobre la Malaria, el Sida y el Cólera, que constituyen pandemias que azotan la humanidad, o en los niveles de decisión política, de los sectores público y privado en los cuales se diagnostican, planifican, programan, diseñan y ejecutan las políticas de salud y de desarrollo de la sociedad colombiana.

Por las características de los planes de estudio en su multidisciplinariedad se requieren que tanto la jefatura de un laboratorio clínico como la dirección y administración de los currículum de esta profesión estén asumidas por profesionales, que tengan dentro de su formación universitaria capacitación en esta disciplina.

Dadas las características científicas y técnicas que se requieren en los procedimientos de tipo analítico, para no deteriorar la calidad del servicio, se hace necesario la racionalización del número de ellos, ya que las implicaciones de un error se pueden traducir en pérdida de la vida.

La necesidad de un ente que exija los requisitos para el ejercicio ético de la profesión en todos los niveles de servicio y el control y supervisión, de los programas académicos para que se renueven de acuerdo a los avances científicos y tecnológicos, constituye uno

de los planteamientos de especial interés, para que este profesional ocupe el sitio que le corresponde y sea respetado como tal.

Se estudia la profesión del bacteriólogo en las siguientes universidades y colegios mayores:

1. Pontificia Universidad Javeriana.
2. Universidad de los Andes.
3. Universidad de Antioquia.
4. Universidad Industrial de Santander.
5. Universidad Metropolitana de Barranquilla.
6. Universidad del Valle.
7. Universidad Católica de Manizales.
8. Colegio Mayor de Antioquia, y
9. Colegio Mayor de Cundinamarca.

Los cuales se encuentran incluidos en su totalidad en la modalidad de formación universitaria, de acuerdo al Decreto-ley 80 de 1980.

Los ponentes del presente proyecto, hemos procurado mantener en su estudio la dinámica de concertación que ya distingue a la Comisión Sexta en sus tareas legislativas. Fue en ese propósito por el que se adelantaron entrevistas con bacteriólogos adscritos a los colegios departamentales y nacionales y sus asociados, con el fin de que también la Cámara de Representantes, cumpla con su papel primordial y estructurar de la mejor manera posible los proyectos de ley que se reciben del Senado de la República. La experiencia en nuestro sentir es valiosa y concluimos que sin variar el loable enfoque del proyecto sobre la profesión de bacteriólogo que concibió el Senado, si es necesario ofrecer algunos aportes que consolidan la profesión con un perfil más nítido del bacteriólogo en su desempeño.

Análisis legal y constitucional del proyecto.

Vemos cómo en los debates anteriores en el Senado de la República, se hace un análisis legal y constitucional, haciendo resaltar el aspecto legal contenido en la Ley 44 de 1971, que acortaba y marginaba el alcance del profesional de la bacteriología. En buena hora, se hace justicia al darle un enfoque real ante los vacíos y omisiones de la mencionada Ley 44 de 1971; después de una década los claustros universitarios ya otorgan títulos profesionales a quienes hayan cursado estudios superiores de conformidad con el Decreto-ley 80 de 1980 que organiza la Educación Superior y los decretos reglamentarios sobre la misma materia.

Ya en el campo constitucional, en dicha órbita hay concordancia con el artículo 150, numeral 1, artículo 26 de la Constitución Nacional. Con lo expuesto en su exposición de motivos y articulado del proyecto de ley. En nuestro sentir debemos de acotar como el artículo 27 de nuestra Carta vigente expresa:

Artículo 27. El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

Cualquier profesión, arte, u oficio puede tener estos tres campos de acción de conformidad con la presente disposición constitucional.

En buena hora con el presente proyecto define claramente la profesión de bacteriólogo en su campo de acción, requisitos para el ejercicio de la profesión, sus deberes y obligaciones, la creación del Consejo Nacional de Bacteriología, sus funciones y sus delegados, las sanciones, y el funcionamiento de laboratorios. De esta manera se aprovechan las normas constitucionales, al dársele oportunidad a las personas de escoger su profesión u oficio, de organizarse en colegiaturas para darle bases más sólidas y seguras a las profesiones para ser inspeccionadas, vigiladas y la práctica de las mismas, por las autoridades competentes.

Las colegiaturas siempre han tenido pasados limpios con principios, fundamentos y

objetivos respetables para depurar y hacer más dignas las profesiones, hoy cuentan con respaldo constitucional así lo prescribe el artículo 26 inciso segundo, es una tramitación necesaria, ante el nacimiento jurídico de una profesión de reconocido prestigio e importancia en el país.

Hoy día el Gobierno Nacional mantiene viva la idea de darle un viraje a la educación al presentar el proyecto de ley marco al Congreso Nacional.

Análisis y pliego de modificaciones.

Con esta ponencia se le ha dado una mayor amplitud al bacteriólogo en su desempeño profesional, para que pueda realizar tareas de enseñanza práctica, investigación y avance en el trabajo a nivel privado, institucional o en ejercicio de su cátedra.

El ejercicio del Servicio Social Obligatorio es saludable y oportuno ante los actuales momentos de crisis del país, y de las transformaciones en los ámbitos universitarios donde a diario se debate la problemática social colombiana y con ello se puede dar nacimiento para que se configuren estrategias y acciones a seguir en la práctica de su servicio social como aporte a los vastos sectores de las zonas marginadas, que desconocen la labor y las funciones de apoyo al restablecimiento de la salud por parte del profesional de la bacteriología.

Para una mayor precisión del campo de acción e importancia de las modificaciones realizadas al proyecto de ley, se amplió al establecer la dirección del laboratorio clínico e industrial y las labores propias de su conocimiento, consagrado en su artículo primero.

En su artículo segundo, se destacan los requisitos a cumplir para el ejercicio de la profesión, y se le da especial atención, se introducen modificaciones y aclaraciones sobre la convalidación, y equivalencia y homologación por estudios realizados en el exterior, manteniendo el criterio de orientación que resulte compatible con los niveles académicos del país.

El artículo 4º del proyecto de ley, que habla sobre los deberes y obligaciones, se modifica el literal g), haciendo énfasis en la atención de pacientes que sufren enfermedades infecto-contagiosas por parte del bacteriólogo, lo mismo que el uso de sus labores de sustancias tóxicas y reactivos. Se contempla debido a posibles riesgos de su salud física y mental por las razones expuestas, al derecho de ser beneficiados con descansos cada 6 meses, como prerrogativa excepcional del derecho laboral como sucede con las personas dedicadas al servicio de la Malaria o utilizan equipos de radiología.

Que lo expuesto, sirva señores Representantes para que, con toda atención les pongamos: Dése segundo debate al Proyecto de ley número 41 Senado, 67 Cámara de 1992, "por la cual se dictan algunas disposiciones sobre la profesión del bacteriólogo", con su respectivo pliego de modificaciones.

Guillermo Chávez Crisanchó, Representante a la Cámara por el Norte de Santander.
Fredy Sánchez Arteaga, Representante a la Cámara por Córdoba.

TEXTO DEFINITIVO DE PRIMER DEBATE CÁMARA

Proyecto de ley número 41 de 1992 Senado, número 067 de 1992 Cámara, "por la cual se reglamenta la profesión de bacteriólogo y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º La profesión del bacteriólogo. El bacteriólogo es profesional universitario con una formación científica e investigativa, cuyo

campo de acción se desarrolla fundamentalmente en las áreas relacionadas con el diagnóstico y control de calidad, el desarrollo biotecnológico, la investigación básica y aplicada, administración y docencia relacionadas con la carrera, la dirección científica del laboratorio clínico e industrial, labores propias de su exclusiva competencia.

Artículo 2º Requisitos para ejercer la profesión. Para ejercer la profesión de bacteriólogo se deben cumplir los siguientes requisitos:

a) Obtener diploma académico de bacteriólogo en instituciones universitarias que funcionen legalmente en el país y estén reconocidas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, o que presenten la debida convalidación de estudios y la homologación del título universitario;

b) Haber cumplido con el servicio social obligatorio;

c) Obtener a través de los servicios Seccional de Salud la tarjeta profesional que lo acredite como bacteriólogo.

Parágrafo transitorio. Igualmente, podrán ejercer la profesión de bacteriólogos los profesionales que de acuerdo con la reglamentación de la presente ley y durante el plazo allí señalado, homologuen su actividad con el ejercicio de la bacteriología.

Artículo 3º Deberes y obligaciones del bacteriólogo. Son deberes y obligaciones del bacteriólogo los siguientes:

a) Guardar el secreto profesional;

b) Realizar un estricto control de calidad;

c) Exigir el suministro de reactivos con calidad certificada, que garanticen la confiabilidad de los resultados;

d) Entregar en forma clara, precisa y oportuna los resultados sin causar demora que perjudiquen a los pacientes;

e) Certificar con su firma y número de registro, cada uno de los análisis revisados;

f) No participar en programas que signifiquen la fabricación de armas bacteriológicas o cualquier otro elemento biológico que atente contra la salud comunitaria;

g) No podrá negarse a atender pacientes con enfermedades infectocontagiosas, ni el uso de sustancias tóxicas y reactivos químicos necesarios para desempeñar su profesión. Por lo tanto el bacteriólogo, gozará de especial protección laboral que garantice su integridad física y mental así como los beneficios de descanso que compensen los posibles riesgos que asume en su labor;

h) No se comprometerá a realizar labores inherentes a la profesión que exceda su capacidad física y mental e impliquen deterioro en su salud y la del paciente.

Artículo 4º Consejo Nacional de Bacteriología. Créase el Consejo Nacional de Bacteriología con domicilio en la ciudad de Santafé de Bogotá, D. C., cuyas funciones serán las siguientes:

1. Ejercer la inspección y vigilancia para garantizar que la bacteriología sólo sea ejercida por bacteriólogos con su tarjeta profesional vigente.

2. Llevar el registro de todos los bacteriólogos con tarjeta profesional, inscritos en el Ministerio de Salud.

3. Determinar las normas de salud ocupacional inherentes al ejercicio de la profesión de bacteriólogo y todas aquellas que el Gobierno amerite necesarias.

4. Señalar las tarifas mínimas que rigen a nivel nacional para el valor de los exámenes.

5. Elaborar su propio reglamento.

6. Conocer y sancionar los casos de infracción cometidos por el bacteriólogo en el ejercicio de su profesión. Las sanciones serán: amonestación, multa, suspensión en el ejercicio de la profesión y cancelación de la tarjeta profesional.

7. En general, hacer que se cumplan las normas sobre ética profesional, bioseguridad y control de calidad.

8. Las demás que le confieran las leyes.

Artículo 5º Funciones:

1. Colaborar con el Gobierno y la sociedad para lograr que la bacteriología solo sea ejercida por bacteriólogos.

2. Llevar el registro de todos los bacteriólogos inscritos en el Ministerio de Salud de las respectivas seccionales de salud.

3. Determinar las normas de salud ocupacional inherentes al ejercicio de la profesión de bacteriólogo y todas aquellas que el Gobierno considere necesarias.

4. Contribuir, a solicitud del Ministerio de Educación Nacional, con la información relacionada a la actualización de los programas académicos de la profesión.

5. Expedir y hacer cumplir el Código de la Ética de la profesión.

6. Elaborar su propio reglamento.

7. Conocer y demandar de la autoridad competente la sanción por el incumplimiento al Código de la Ética y los casos de infracción cometidos por el bacteriólogo en el ejercicio de su profesión.

8. En general contribuir con el Gobierno para que se cumplan las normas sobre bioseguridad y control de calidad.

9. Las demás que le confieren las leyes.

Artículo 6º Delegados. El Colegio Nacional de Bacteriología podrá, cuando las circunstancias lo requieran, delegados o representantes en las capitales de departamento, con funciones que conlleven al cumplimiento y buen desarrollo de la profesión de bacteriólogo.

Artículo 7º Sanciones. Las sanciones que aplique el Colegio Nacional de Bacteriología serán las siguientes: amonestación o recomendación al Ministerio de Salud Pública para que establezca multas o suspensión del ejercicio de la profesión.

Artículo 8º Funcionamiento de laboratorios clínicos. El Ministerio de Salud Pública o la entidad competente del Gobierno, será la única autoridad encargada de aprobar el funcionamiento de los laboratorios clínicos.

A nivel seccional, los servicios de salud harán anualmente un control de calidad sobre los laboratorios de bacteriología para efectos de una confiable y adecuada prestación del servicio.

Parágrafo. Por vía reglamentaria y oído el concepto del Colegio Nacional de Bacteriología, el Gobierno actualizará periódicamente las condiciones que deberán reunir los laboratorios para su funcionamiento.

Artículo 9º Quienes vienen ejerciendo la profesión de bacteriólogo con tarjeta profesional expedida por el Ministerio de Salud Pública o las Secretarías de Servicio de Salud respectivos, con anterioridad a la vigencia de la presente ley, tendrán las mismas prerrogativas y obligaciones consagradas en el presente articulado para los bacteriólogos.

Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y especialmente las contenidas en la Ley 44 de 1971.

Comuníquese y cúmplase.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Santafé de Bogotá, D. C., agosto 19 de 1992.

En los términos anteriores en sesión de la fecha fue aprobado el Proyecto de ley número 41 de 1992 Senado, 067 de 1992 Cámara, "por la cual se reglamenta la profesión de bacteriólogo y se dictan otras disposiciones".

El Presidente,

Julio Bahamón Vanegas,

El Secretario General,

Luis Eduardo Serje Avila.