



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 54

Santafé de Bogotá, D. C., lunes 29 de marzo de 1993

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

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NUMERO 211 DE 1993 CAMARA**

Segundo período ordinario.

por medio del cual se erige al Municipio de Riohacha, capital del Departamento de la Guajira, en Distrito Especial, Turístico y Fronterizo, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º La ciudad de Riohacha, capital del Departamento de la Guajira, se organiza como un Distrito Especial, Turístico y Fronterizo, sin sujeción al régimen municipal ordinario dentro de las condiciones que fije la ley. El legislador dictará para este Distrito un estatuto especial sobre su régimen fiscal, administrativo y para su fomento económico, social y cultural. Sobre las rentas que se causen en el Departamento de la Guajira, la ley determinará la participación que le corresponda al Distrito que aquí se crea.

Este Distrito es una entidad territorial y disfrutará de las mismas ventajas organizativas, fiscales, financieras, tributarias, presupuestarias, etc., de que gozarán los demás distritos consagrados por la Constitución, todo de acuerdo con la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Artículo 2º Este acto legislativo rige desde la fecha de su promulgación.

Presentado a consideración del Congreso por los suscritos Representantes a la Cámara:

Antenor Durán Carrillo, por la Circunscripción Electoral de la Guajira; Rodrigo Barraza, Ricardo Rosales, Julio César Guerra Tulena, Gabriel Acosta Bendeck, Alfredo Cuello Dávila, Orlando Duque S., Alfonso de la Espriella, Tomás Devia, Francisco Jattin, Juan Carlos Vives, Jaime González y Tomás Velásquez, si-guen otras firmas ilegibles.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Honorables Representantes:

En el territorio nacional existen municipios y departamentos, que contando con privilegiadas ventajas en distintas áreas de la economía, no han logrado despegar en su proceso de desarrollo. En algunos casos por insuficientes recursos productivos, que no es el caso de la Guajira, en otros por carecer de claros lineamientos legales que le permitan sacar el máximo provecho a sus ventajas comparativas. Una de esas regiones geográficas la constituye la ciudad de Riohacha, capital del Departamento de la Guajira, la cual ostenta las envidiables condiciones de ser en la actualidad la capital del Departamento con las mayores explotaciones de carbón del mundo. Reúne ella los elementos indicados para ser puerto marítimo, dada su ubicación costanera y la deser además un punto fronterizo y puntal estratégico del Gobierno Central. Puede constituirse en el escenario administrativo ideal, para centralizar las acciones tendientes a efectivizar los acuerdos de las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos creadas por el pasado gobierno del doctor Virgilio Barco Vargas.

A propósito de la celebración del 25 aniversario de fundación del Departamento de la Guajira, los más de 80.000 habitantes de su capital confían en que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República expidan un acto legislativo que le permita convertirse en un distrito especial con un papel protagónico en el desarrollo económico, en la integración comercial con Venezuela y en verdadera capital de bienestar para sus habitantes.

A esta parte integrante de la Guajira media y descendiente de la provincia de Padilla, pertenecen sitios de extraordinario atractivo turístico, dada la limpieza y tranquilidad de las playas que bañan sus costas y la abundante riqueza ictiológica de sus aguas. Son ejemplos de esta afirmación lugares naturales esplendorosos como la población de Camarones y otros con características portuarias naturales y sitios con excelsa vocación comercial como la Punta de los Remedios, Dibulla, Tomarrazón y Cotoprix.

Las circunstancias históricas que vive nuestro país, en las cuales son notorias las remociones de los obstáculos históricos en las relaciones de Colombia y Venezuela, viene a representar una contribución para el progreso de la Guajira, pero de manera particular para Riohacha, su capital, compromiso que se podrá realizar con mayor agilidad y efectividad si se dan los requerimientos jurídicos aconsejables a tales propósitos. La elevación a Distrito Especial, Turístico y Fronterizo, además de los beneficios que para su núcleo poblacional significa tal status jurídico, viene a significar un factor determinante para captar un mayor flujo de divisas aprovechando las fuerzas comerciales que convergen tanto a Riohacha como a Maicao, dada su justa ubicación en esa área de intenso flujo comercial.

Existen otros factores que le definen con claridad su perfil de zona eminentemente comercial. Entre otros, la proximidad a tierras no aptas para la explotación agropecuaria, la cercanía a numerosos puertos naturales ubicados en la península como Bahía Portete y Puerto López y también la carencia de fuentes de trabajo de suficiente consistencia para cubrir las demandas de la población económicamente activa. A esto hay que agregar el hecho inocultable de que en Riohacha como en Maicao, siempre han estado en ascenso las actividades de libre introducción de toda clase de mercancías procedentes de las Antillas Holandesas.

El país conoce los estragos ocasionados en las zonas fronterizas de la Guajira y Norte de Santander como consecuencia de las variaciones cambiarias que se produjeron en la moneda venezolana a comienzos de la década de los 80, generándose desventajas en los precios de los productos negociados en Riohacha y en Maicao; inseguridad en las vías terrestres de la Guajira incrementados en las tasas de criminalidad. Todo ello generó el empeoramiento de los problemas sociales por la repatriación de muchos compatriotas colombianos que tenían como asentamiento al hermano país de Venezuela. Ante tal hecho las ciudades fronterizas se han convertido en centros generadores de sucesos económicos, sociales y culturales frecuentes, especialmente en esas

coyunturas, en las cuales tienen que albergar los flujos migratorios hacia estos sitios, en los que ven la posibilidad de satisfacer en el comercio las necesidades que brotan de su situación de desempleado.

Muy a pesar de que su economía se ha orientado de una manera espontánea a la actividad comercial, no se ha propiciado una organización consolidada del sector empresarial, sino por el contrario ha permanecido en una especie de insularidad frente al resto del país, y consecuentemente se ha presentado una falta de perfil y de empeño empresarial, capaz de crear una estructura económica compatible con las perspectivas y posibilidades que ofrece esta región frente al comercio fronterizo y de manera particular, frente a la inmensa demanda que constituye el mercado venezolano.

Por estas consideraciones y con base en la capacidad del legislador, se aprecia con optimismo de un estatuto legal como el planteado en este proyecto de acto legislativo, puede convertirse en el instrumento adecuado que permita en el momento de su reglamentación adoptar un régimen fiscal, aduanero, cambiario, administrativo y de comercio exterior, que garantice un mejor futuro a esta generosa tierra colombiana.

Consideramos que de esa manera, elevada Riohacha a la categoría de Distrito Especial, Turístico y Fronterizo, podrá liderar la ejecución de proyectos de beneficio común e identificados por las comisiones nacionales de asuntos fronterizos, como la interconexión eléctrica colombo-venezolana; la agilización de la circulación de bienes y personas a ambos lados de la frontera; la apertura de nuevas áreas entre Venezuela y la Costa Norte de Colombia; el mejoramiento de las telecomunicaciones y el desarrollo de proyectos energéticos y agroindustriales compartidos; el desarrollo integral y la asistencia social básica a la comunidad Guayú, mediante la construcción de una red de provisiones y distribución de agua; el impulso de un plan de educación bilingüe y otros asuntos de interés general.

La condición de Distrito Especial, Turístico y Fronterizo le permitirá recibir notorios ingresos adicionales, para contar en el futuro inmediato con un acueducto que le mitigue a sus habitantes la sed histórica de agua potable que ha tenido que padecer por las insuficiencias presupuestales, mejores servicios hospitalarios, mejor educación, etc.

Las transferencias del IVA, las participaciones en la explotación de gas y carbón y las bondades propuestas en las distintas normas de la descentralización administrativa no han sido suficientes para ubicar a esta capital en el sendero del progreso para garantizar de manera adecuada la satisfacción de las urgentes necesidades de sus habitantes.

Existe un consenso en el sentido de que los problemas de frontera se pueden resolver mediante la articulación de medidas locales, departamentales y nacionales. Estoy seguro que todos los esfuerzos que haga la Nación en favor del desarrollo de la Guajira, serán recompensados por un mayor progreso en el contexto nacional.

Este proyecto de acto legislativo fue tramitado favorablemente por la Cámara de Representantes en el primer periodo de la legislatura que comenzó el 20 de julio de 1992, pero que en atención a lo observado en el artículo 224 de la Ley de Reglamento del Congreso, al no haber agotado los dos debates en el Senado fue archivado, razón por la cual estamos presentándolo nuevamente a consideración de los honorables Congresistas, a fin de concederle a Riohacha la categoría constitucional invocada en este proyecto de acto legislativo.

Por lo antes expuesto, confío en la solidaridad de los honorables Congresistas para que este proyecto de acto legislativo se convierta en el instrumento que permita la conversión

de Riohacha en Distrito Especial, Turístico y Fronterizo.

Presentado por:

**Antenor Durán Carrillo**, por la Circunscripción Electoral de la Guajira; **Rodrigo Barraza**, **Ricardo Rosales**, **Julio César Guerra Tulena**, **Gabriel Acosta Bendeck**, **Alfredo Cuello Dávila**, **Orlando Duque S.**, **Alfonso de la Espriella**, **Tomás Devia**, **Francisco Jattin**, **Juan Carlos Vives**, **Jaime González** y **Tomás Velásquez**, siguen otras firmas ilegibles.

## PROYECTOS DE LEY

Doctor  
**DIEGO VIVAS TAFUR**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Ciudad.

Señor Secretario:

Jaime Lombana Villalba, obrando en condición de Viceministro encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Agricultura, con fundamento en lo dispuesto por la Ley 35 de 1990, con toda atención me dirijo a esa Honorable Corporación, con el objeto de someter a su consideración el Proyecto de ley "por la cual se establece la cuota de fomento ganadero y se crea el Fondo Nacional del Ganado", preparado por el Ministerio de Agricultura en concertación con algunas entidades del sector agropecuario.

Complementariamente, adjunto la correspondiente exposición de motivos, en la cual se extrae los principales aspectos que se desarrollan en el citado proyecto de ley, con la certeza de que su contenido recoge una temática que amerita su análisis con el objeto de llenar vacíos normativos sobre la materia.

Cordialmente,

**Jaime Lombana Villalba**  
Ministro de Agricultura E.),

Anexo: Proyecto de ley y exposición de motivos en original y copia.

### ANTEPROYECTO DE LEY NUMERO 212 DE 1993 CAMARA

Segundo período ordinario.

por el cual se establece la cuota de fomento ganadero y se crea el Fondo Nacional del Ganado.

El Congreso de la República,

DECRETA:

**Artículo 1º Contribución parafiscal.** El establecimiento de contribuciones parafiscales es permitido en el caso del fomento del sector ganadero, dentro de las condiciones estipuladas en la presente ley.

**Artículo 2º Cuota de fomento ganadero.** Establécese la cuota de fomento ganadero, la cual será equivalente al 0.5% sobre el precio del litro de leche vendida por el productor y el precio del kilo de ganado en pie al momento del sacrificio.

**Artículo 3º Fondo Nacional del Ganado.** Créase el Fondo Nacional del Ganado, para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la cuota de fomento ganadero, y el cual se ceñirá a los lineamientos de política del Ministerio de Agricultura para el desarrollo del sector agropecuario.

El producto de las cuotas de fomento, se llevará a una cuenta especial bajo el nombre de Fondo Nacional del Ganado, con destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 17 de marzo de 1993 ha sido presentado a este Despacho, el Proyecto de acto legislativo número 211 de 1993 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Antenor Durán Carrillo y otros.

El Secretario General,

**Diego Vivas Tafur.**

**Artículo 4º Objetivos.** Los recursos del Fondo Nacional del Ganado, se utilizarán preferencialmente en:

— La comercialización de carne y leche destinada a los estratos sociales de medianos y bajos ingresos.

— El apoyo a la exportación de ganado y carne.

— La inversión en infraestructura física y social complementaria en las zonas productoras.

— La investigación pecuaria, la asistencia técnica, la transferencia de tecnología y la capacitación para incrementar la productividad en la industria ganadera.

— La promoción de cooperativas cuyo objeto sea beneficiar a productores y consumidores.

— Los demás programas que, previa aprobación del Ministerio de Agricultura, procuren el fomento de la ganadería nacional y la regularización de los precios de los productos.

**Artículo 5º Junta Directiva.** La Junta Directiva estará conformada así: El Ministro de Agricultura o su delegado quien la presidirá; dos (2) representantes del Ministerio de Agricultura; el Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, o su delegado; el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado; el Presidente de la Federación Colombiana de Ganaderos y tres (3) representantes elegidos por la Junta Directiva de la Federación.

**Artículo 6º Recaudo.** El recaudo de la Cuota de Fomento señalada en el artículo segundo, será efectuado por las siguientes entidades o empresas:

— La cuota correspondiente al precio por kilo del ganado en pie al momento del sacrificio, será recaudada por los mataderos públicos y privados.

— La cuota correspondiente al precio del litro de leche, será recaudada por las personas naturales o jurídicas que le compren a los productores y/o la procesen en el país.

**Parágrafo.** Los recaudadores de la cuota mantendrán dichos recursos en una cuenta separada, y están obligados a depositarlos, dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada "Fondo Nacional del Ganado".

De acuerdo con la Ley 6ª de 1992 en su artículo 114, el auditor del Fondo Nacional del Ganado, podrá efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de las empresas y entidades recaudadoras con previo visto bueno del Ministerio de Agricultura, para asegurar el debido pago de la cuota de fomento prevista en esta ley.

**Artículo 7º Administración.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, podrá contratar con la Federación Colombiana de Ganaderos, Fedegan, la administración y recaudo de las Cuotas de Fomento Ganadero.

El respectivo contrato administrativo deberá tener una duración no inferior a diez (10) años, y en él se dispondrá lo relativo al manejo de los recursos, la definición y ejecución de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación por la administración y recaudo de las cuotas, cuyo valor será el cinco por ciento (5%) del recaudo anual.

**Artículo 8º Presupuesto de ingresos y egresos.** Los recursos de la Cuota de Fomento Ganadero, deberán aparecer en el Presupuesto Nacional, pero su recepción se cumple directamente por la entidad administradora.

**Artículo 9º Plan de inversiones y gastos.** La entidad administradora del Fondo Nacional del Ganado, elaborará anualmente el plan de inversiones y gastos por programas y proyectos para el año siguiente, el cual sólo podrá efectuarse una vez haya sido aprobado por el Ministerio de Agricultura.

**Artículo 10. Activos del Fondo.** Los activos que se adquieran con los recursos del Fondo, deberán incorporarse a una cuenta especial del mismo. En cada operación deberá quedar establecido que el bien adquirido hace parte del Fondo, de manera que, en caso de que éste se liquide, todos los bienes, incluyendo los dineros del Fondo que se encuentren en caja o en bancos, una vez cancelados los pasivos, queden a disposición del Gobierno Nacional.

**Artículo 11. Vigencia del recaudo.** Para que puedan recaudarse las Cuotas de Fomento Ganadero establecidas por medio de la presente ley, es necesario que estén vigentes los contratos entre el Gobierno Nacional y la entidad administradora del Fondo.

**Artículo 12. Vigilancia administrativa.** El Ministerio de Agricultura hará el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos, para lo cual la entidad administradora del Fondo Nacional del Ganado, deberá rendir semestralmente informes en relación con los recursos obtenidos y su inversión.

Con la misma periodicidad, la entidad administradora remitirá a la Tesorería General de la República un informe sobre el monto de los recursos de las cuotas recaudadas en el semestre anterior, sin perjuicio de que tanto el Ministerio de Agricultura como la Tesorería puedan indagar sobre tales informes en los libros y demás documentos que sobre el Fondo guarde la entidad administradora.

**Artículo 13. Control fiscal.** La entidad administradora del Fondo Nacional del Ganado, rendirá cuentas a la Contraloría General de la República sobre la inversión de los recursos.

Para el ejercicio del control fiscal referido, la Contraloría adoptará sistemas adecuados que no interferirán la autonomía de la entidad gremial, ni dificulten la ejecución de los programas y proyectos que adelanta.

**Artículo 14. Multas y sanciones.** El Gobierno podrá imponer multas y sanciones por la mora o la defraudación en el recaudo y consignación de las cuotas de fomento previstas en esta ley, sin perjuicio de las acciones penales y civiles a que haya lugar.

**Artículo 15.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Presentada al Congreso de la República por el Ministerio de Agricultura.

Jaime Lombana Villalba  
Ministro de Agricultura (E.).

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

#### al Proyecto de ley, "por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y se crea el Fondo Nacional del Ganado".

La actividad pecuaria, es uno de los sectores productivos que en mayor medida contribuye a la generación del Producto Interno

Bruto. En efecto, la ganadería en su conjunto participa actualmente con aproximadamente 32.61% del valor de la producción agropecuaria. Por su parte, la ganadería bovina (subsector carne y leche) contribuye con cerca del 64.11% al valor de la producción pecuaria; le siguen en orden de importancia el subsector avícola con el 29.13%, el porcino con el 5.29% y el 1.48% restante corresponde a los ovinos, caprinos y apicultura.

En razón de lo anterior, se decidió retomar una iniciativa previa de vieja data, de establecer un Fondo Nacional del Ganado, alimentado por una cuota ganadera, mediante la formulación de este Proyecto de ley, que es compatible con la política macroeconómica, con las prácticas internacionales de comercio y con el marco constitucional.

Como titular del Ministerio, debo resaltar la amplia participación del sector privado subyacente en esta iniciativa y el fructífero aporte que ello significó para llegar a un acuerdo sobre el contenido del Proyecto, lo cual facilitará sin duda su trámite de estudio y aprobación por parte del Congreso.

Cuando el país ha llevado a cabo una reestructuración a fondo de la administración pública, con el fin de modernizar al Estado colombiano, de modo que se reduzca su injerencia indebida y se torne más eficiente, es indispensable otorgar este tipo de instrumentos al sector privado, para que sus agremiaciones asuman nuevas funciones de apoyo a la iniciativa empresarial.

#### La cuota ganadera como contribución parafiscal.

La iniciativa de establecer una cuota ganadera, como fuente de recursos de un Fondo Nacional del Ganado, se asimila al conocido y exitoso modelo cafetero, cuyos beneficios para la comunidad productora del grano lo han convertido en una experiencia que debe ser aprovechada por nuestro país.

Cabe recordar también que los productores de maíz, sorgo, trigo, cebada y avena contribuyeron en el pasado a Fenalce con un porcentaje del valor de las ventas de sus respectivas producciones, el cual es destinado al Fondo de Fomento que se encarga de financiar aquellos programas que mejoren las condiciones de los respectivos cultivos y que racionalicen los costos de producción en beneficio del consumidor final y de los ingresos campesinos. Situación similar ocurre con los productores de arroz, cacao y panela, cuyos fondos de fomento, están contribuyendo a la modernización e investigación de tales cultivos.

La estructura planteada por el proyecto de ley se basa también en una cuota ganadera o contribución de los productores sobre el precio del litro de leche o del kilo de carne. En relación con este aspecto, conviene aclarar desde el principio que no se trata de establecer una renta nacional con destinación específica, pues evidentemente éstas fueron proscritas por el artículo 359 de la Constitución de 1991, sino de una **contribución parafiscal**, en los términos del numeral 12 del artículo 150 de la Constitución.

En efecto, dicha norma otorga al Congreso la atribución de "establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley". Si bien este numeral no corresponde a los proyectos que requieren iniciativa legislativa del Ejecutivo (Artículo 154, Constitución Nacional), su carácter excepcional y el contenido global de este proyecto de ley específico, subrayaron la conveniencia de que fuera presentada al Congreso por parte del Ministerio de Agricultura, en desarrollo de lo preceptuado en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política.

Para dilucidar la eventual discusión sobre la aplicación del concepto de renta parafiscal, a continuación se extractan los siguientes

fundamentos, expuestos por el delegatario Alfonso Palacio Rudas ante la Asamblea Nacional Constituyente:

"Maurice Duverger en su Tratado de Hacienda Pública, califica de 'parafiscales' las exacciones efectuadas sobre sus usuarios por ciertas organizaciones públicas o semipúblicas, económicas o sociales, para asegurar una financiación autónoma... En síntesis, —agrega— la parafiscalidad está constituida por una serie de 'impuestos cooperativos' que se perciben en provecho de entidades públicas o privadas, que tienen el carácter de colectividades" ... Para Duverger, las cuotas pagadas a la seguridad constituyen el ejemplo más importante de esa clase de recursos.

De otro lado, el Profesor Lucien Mehl, en sus lecciones de finanzas públicas en la Universidad de Burdeos, configura la siguiente definición de 'parafiscalidad': 'Las tasas parafiscales son exacciones obligatorias, operadas en provecho de organismos públicos (distintos de las colectividades territoriales) o de asociaciones de interés general, sobre sus usuarios o aforados, por medio de los mismos organismos o de la administración y que no integradas en el Presupuesto General del Estado, se destinan a financiar ciertos gastos de dichos organismos'.

Más adelante, cita el doctor Palacio Rudas al Profesor Manuel Marselli, así:

"La parafiscalidad y lo novedoso del concepto, es decir, su carácter de imposición social y económica, radican en la necesidad de hacer participar en ciertas funciones a los organismos a los cuales son confiadas esas funciones, a los miembros que poseen intereses comunes, económicos, morales y espirituales, excluyendo a otros miembros de la sociedad política general para quienes el peso de la tributación adicional sería insoportable".

De las definiciones anteriores, pueden ser segregados los elementos constitutivos de la parafiscalidad, así:

a) Son contribuciones distintas a las tasas o impuestos, y se imponen exclusivamente a los usuarios de un servicio o a los miembros de un conglomerado determinado.

b) Estas contribuciones, aunque son creadas por el Estado, su inclusión en el Presupuesto Nacional debe hacerse respetando las características esenciales que les corresponden en su condición de cuotas parafiscales.

c) El objetivo de las contribuciones parafiscales es el financiamiento autónomo de grupos o entidades públicas o privadas, para atender necesidades del servicio o programas definidos de carácter sectorial.

d) Las contribuciones parafiscales se obtienen en forma coactiva. Esta obligatoriedad del pago de la contribución parafiscal es necesaria para que ninguno de los usuarios o beneficiarios pueda evadirla. Por eso deben ser creadas por el poder de una ley amparada por el poder de coerción del Estado.

Son ejemplos de tasas parafiscales en beneficio de subsectores privados las cuotas de retención cafetera, de fomento cerealero, arrocero y otras cuotas relacionadas con gremios agrícolas. Tratándose de entidades públicas, son tasas parafiscales las que pagan los patronos al SENA, a las Cajas de Compensación Familiar, a los Seguros Sociales, etc.

#### El Fondo Nacional del Ganado y la Modernización del Estado.

La reestructuración del Estado colombiano adelantada por la Administración del Presidente Gaviria, en uso de las facultades establecidas por el Artículo Transitorio 20 de la Constitución, permitió que tanto el Ministerio de Agricultura, como todas las entidades adscritas fueran objeto de un profundo cambio institucional, orientado a mejorar la eficien-

cia y pulcritud en la intervención estatal y a otorgarle un nuevo papel al sector privado en su propio desarrollo.

La sociedad civil posee ahora una más clara responsabilidad frente a los retos y oportunidades generadas por la internacionalización de la economía y, en particular, frente al proceso de integración Andina, del G-3 y de las iniciativas Andina y de las Américas. Estas nuevas realidades exigen que las organizaciones representativas del sector privado, dentro de ellas Fedegan, asuman un nuevo enfoque en relación con las necesidades y con el desarrollo de sus asociados.

El Proyecto de ley propone que la cuota ganadera mencionada sea recaudada dentro de un Fondo Nacional del Ganado, el cual sería administrado por la Federación Nacional de Ganaderos.

El fortalecimiento de los gremios en cuanto a interlocutores del Estado y representantes legítimos del interés social de sus afiliados es apoyado por el Gobierno Nacional. Los gremios asumen así la responsabilidad directa de orientar estos nuevos recursos para satisfacer requerimientos específicos de los productores, en este caso ganaderos, y podrán hacerlo con el conocimiento directo que tienen sobre las posibles soluciones.

Para adquirir la capacidad de administrar la cuota ganadera, el gremio deberá suscribir un contrato especial con el Gobierno, que le permitirá a éste ejercer un necesario control y orientación concertada en el uso de los recursos, de tal manera que se respeten siempre los más altos intereses de los contribuyentes y del país.

El Fondo Nacional del Ganado habrá de ser instrumento valiosísimo para comprometer a los productores con un desarrollo coherente de la actividad pecuaria y con la responsabilidad social que poseen en la elevación de la calidad de vida en las zonas productoras y con los niveles de ingreso de los más pobres.

El Fondo permitirá orientar los recursos de los propios ganaderos para desarrollar, programada y eficientemente, la producción, distribución y consumo de los productos cárnicos y lácteos, a través de iniciativas ajustadas a las condiciones específicas de cada una de las regiones del país y de las diferentes razas o subsectores. Para ello el Fondo deberá hacer énfasis en la investigación pecuaria, la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, y la capacitación, elementos esenciales para la modernización del sector.

Lo anterior permitirá enfrentar aquellos problemas derivados de los ciclos económicos o climatológicos; al desarrollo, adaptación y transferencia de tecnología, especialmente ahora frente al nuevo papel del ICA; a los servicios básicos que requiere el sector y, en especial, en cuanto a las deficiencias en la infraestructura física y social en las zonas productoras, complementando la financiación del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI, a la acción de apoyo del Idema y del Banco de Comercio Exterior.

#### La cuota sectorial y la política macroeconómica.

Se ha acordado con los productores que la cuota solamente ascienda a 1/2%, es decir, cinco pesos por cada mil. Esta cifra tan baja busca evitar que la cuota se constituya en un factor de descontento con los productores, al mismo tiempo que evita la evasión. Pero aún más importante, se busca impedir que el nuevo instrumento tenga un efecto directo significativo sobre los precios para productores o consumidores, que pudiera alimentar la inflación.

La coherencia con la política macroeconómica se puede también observar si se tiene en cuenta que la destinación de la cuota permite complementar el gasto público y, por lo tanto, reduce la incidencia de las necesidades sectoriales sobre el déficit fiscal, al mismo

tiempo que los programas del Fondo Nacional del Ganado equivalen a una externalidad positiva para los productores, o reducción de sus actuales costos de producción, gracias a la mayor eficiencia esperada de las soluciones colectivas.

#### Conclusiones: Concertación y Descentralización

Para el Ministro de Agricultura ha sido particularmente estimulante que el desarrollo de esta iniciativa haya contado hasta ahora con un exitoso proceso de concertación, en el cual los representantes del sector privado han asumido su cuota de responsabilidad social.

El Gobierno Nacional mantendrá su capacidad de intervenir en la asignación de los recursos del Fondo. La asignación de los mismos por programas y regiones se hará de manera concertada con los gremios privados tomando en consideración criterios como los siguientes:

a) El origen de la cuota por zonas y por concepto (por comercialización interna o por exportaciones).

b) La colaboración especial que debe prestarse a regiones que dependen fundamentalmente de la ganadería o en las cuales ésta tiene un potencial significativo.

c) El número de productores o de consumidores que se beneficiarán con el programa.

d) El apoyo que debe brindarse a los pequeños y medianos productores.

e) El impacto que cada programa tendrá en el desarrollo económico y social del país.

No cabe duda que tales criterios permitirán que la acción del Fondo sea profundamente descentralizada, participativa y concertada, de acuerdo con el nuevo espíritu constitucional. Los beneficios que se prevén con el proyecto de ley llevan al Ministerio de Agricultura a solicitar del Congreso un especial apoyo a esta iniciativa, avalada ya con un largo proceso de acuerdos con los sectores de opinión interesados.

Presentada al Congreso de la República por el Ministerio de Agricultura.

Jaime Lombana Villalba  
Ministro de Agricultura (E.).

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 220 DE 1993 CAMARA

(Segundo período ordinario).

por medio de la cual se desarrolla el artículo 14 de la Constitución Política y se establece la gratuidad en la expedición de los documentos esenciales para la identificación.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Toda persona tiene el derecho fundamental al reconocimiento de su personalidad moral y jurídica.

En desarrollo de este derecho, el Estado garantizará a toda persona natural la expedición inmediata y gratuita de los documentos esenciales de identificación o de cualquier otro medio idóneo para identificarse ante el Estado y en sus actos particulares.

Artículo 2º Se entiende por documentos esenciales de identificación los siguientes:

- El registro civil de nacimiento.
- La tarjeta de identidad.
- La cédula de ciudadanía.
- La cédula de extranjería.
- El certificado de antecedentes judiciales, y
- La libreta militar.

Parágrafo. Los duplicados de los anteriores documentos también tendrán el mismo carácter de esenciales.

Artículo 3º Nadie podrá ser excluido del ejercicio de derechos y oportunidades, ni del disfrute de bienes y servicios públicos, por carecer de un documento esencial de identificación.

Artículo 4º El plazo para la expedición de los documentos esenciales de identificación será de treinta (30) días hábiles a partir de su solicitud en debida forma.

Artículo 5º La persona natural que no disponga de un documento esencial de identificación, por causa de extravío, deterioro o destrucción del mismo, tiene derecho a que la Registraduría Municipal del Estado Civil o, en su caso, el DAS o el Distrito Militar de su domicilio le provean de un documento provisional de identificación con base en su huella digital, entretanto se le expide el duplicado.

Estos documentos provisionales servirán exclusivamente para los efectos de identificación de la persona.

Artículo 6º Para efectos de iniciar una actividad laboral, la constancia de trámite de cualquiera de los documentos esenciales de identificación suplirá a éstos en forma provisional, por un período no superior a treinta días.

Artículo 7º Los documentos esenciales de identificación de las personas deberán contener además del nombre y los datos específicos de cada uno, el del lugar de su residencia permanente y dirección, a donde podrán hacerse llegar notificaciones y avisos provenientes de la autoridad pública.

A tales residencia y dirección no podrá dárseles ningún otro efecto civil o político.

Artículo 8º Los documentos esenciales de identificación no podrán ser retenidos por ninguna persona u órgano del Estado para asegurar el cumplimiento de obligaciones de cualquier naturaleza.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo no obsta para que pueda exigirse la identificación de las personas por razones de seguridad o para permitir el acceso a lugares públicos o abiertos al público.

Artículo 9º La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Proyecto de ley presentado por

Mario Uribe Escobar, Representante por Antioquia.

Santafé de Bogotá, D. C., 16 de marzo de 1993.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

La Constitución Política de 1991, inspirada en el propósito de otorgar a los colombianos una carta de derechos lo más completa posible, ha consagrado a favor de toda persona natural el derecho fundamental al reconocimiento de la personalidad jurídica.

Existir como sujeto de derechos y obligaciones en el mundo jurídico es el trasunto del reconocimiento de una existencia como ser moral, como persona humana, dotada de una dignidad intrínseca e inviolable. Ser reconocido como persona no es una concesión del Estado y de su ordenamiento; es un derecho anterior a él, y que se le impone éticamente.

Lo anterior no pasaría de ser una mera proclamación emotiva de verdades filosóficas abstractas, si el legislador no le ofreciera un desarrollo institucional que torne real y efectivo el derecho fundamental a que hacemos alusión.

De nada sirve el reconocimiento formal de ser persona en el mundo del Derecho, si se carece de los instrumentos documentales que el mismo ordenamiento estatal exige para hacer valer tal status jurídico-moral; si el

propio Estado pone condiciones onerosas para obtenerlos; o si por descuido y parsimonia de la autoridad pública llamada a proveerlos, la carencia de tales medios documentales se traduce en imposibilidad fáctica para el ejercicio de derechos y oportunidades, o para acceder a bienes y servicios públicos.

Sucede que en Colombia el Estado no sólo omite el deber de facilitar la obtención oportuna, expedita y cómoda de un documento de identificación (o su duplicado), sino que desestimula adquirirlo, haciendo oneroso, complicado y desesperante su trámite.

**El Estado colombiano cobra a los ciudadanos el derecho a ser reconocidos como persona.** Así sea una suma módica de dinero (alrededor de \$ 6.000), su cobro es injustificado cuando se trata de la obtención de un documento obligatorio y esencial para el reconocimiento de la personalidad jurídica de quienes viven en estado de pobreza absoluta o, como dicen los técnicos, en niveles de necesidades básicas insatisfechas.

Es inmoral cobrar por ello; y más inmoral aún resultan semejantes tarifas como si fueran tasas parafiscales por un servicio suntuario, cuando para muchos jóvenes los documentos de identificación constituyen **conditio sine qua non**, para vincularse a un empleo y obtener algún ingreso económico con el cual aliviar el desamparo familiar. No es ético ni justo gravar así la situación económica de los desempleados.

**Tampoco encontramos legítimo arbitrar recursos fiscales con la expedición de los documentos esenciales de identificación y de obtención de empleo,** ya que el Estado debe tener sus fuentes de tributación directa e indirecta sobre las actividades particulares que reportan beneficios y ganancias. Y el derecho a ser reconocido como persona no puede ser catalogado como un contenido patrimonial lucrativo.

Por otra parte, la idea de documentos esenciales de identificación debe ser completada con otros documentos ordinariamente exigidos para ejercer el derecho al trabajo, cuya consecución, amén de incómoda y a veces humillante, constituye hoy una exacción adicional para el necesitado ciudadano.

Es el caso de la libreta militar y el certificado de antecedentes judiciales y policivos.

En no pocas ocasiones los ciudadanos se ven privados de oportunidades laborales o del disfrute de servicios sociales (seguridad social, por ejemplo), por carencia de dichos documentos.

En un estado Social de Derecho, los deberes sociales del Poder Público empiezan por cosas tan elementales como éstas, pues el real y efectivo ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales debe estar facilitado desde lo esencial o básico. ¿Qué protección social puede ofrecer una autoridad pública que ni siquiera garantiza la gratuidad, la inmediatez y la facilidad para ser reconocido e identificado como persona?

Es hora de dejar atrás la concepción paternalista del "Estado nodriza", y en su lugar mostrar al individuo un Estado amable, acucioso y eficaz en los asuntos esenciales de la vida social. Es decir, un Estado que se toma en serio al individuo y a su dignidad.

En este orden de ideas se impone una reordenación de la legislación en esta materia, revisando, entre otras cosas, los datos que hoy constituyen la información básica que el Gobierno maneja acerca de las personas. Consideramos conveniente adicionar los datos de identificación con el lugar en el cual la persona portadora del documento (cédula, tarjeta, libreta militar, etc.) podrá recibir notificaciones o avisos provenientes de las autoridades, sin que ello implique ninguna otra consecuencia política o civil.

Será un dato más que el Estado maneje a la manera del carné de identidad de los países extranjeros, sin que ello implique una "invasión a la privacidad"; pues el Estado

tiene derecho a saber dónde hacer notificación de sus actos a los particulares, y éstos deben suministrar esa información; la cual no necesariamente coincidirá con el lugar real de habitación.

Muy respetuosamente,  
**Mario Uribe Escobar**, Representante por Antioquia.

Santafé de Bogotá, D. C., 16 de marzo de 1993.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 23 de marzo de 1993, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 220 de 1993, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Mario Uribe Escobar.

El Secretario General,

**Diego Vivas Tafur.**

Hay sello.

### PROYECTO DE LEY NUMERO 218 DE 1993 CAMARA

(Segundo período ordinario).

**por el cual se defienden y protegen los derechos de la mujer y se despenaliza la interrupción voluntaria del período de gestación.**

Artículo 1º El Estado colombiano garantiza el derecho a la procreación consciente, libre y responsable, el valor social de la maternidad y tutela de la vida humana desde su inicio.

La interrupción voluntaria del período de gestación, a que se refiere la presente ley, no es un medio para el control de los nacimientos.

El Gobierno Nacional, los departamentos, municipios, y en particular, las instituciones hospitalarias y sanitarias, en el ámbito de sus propias funciones y competencias promoverán y desarrollarán los servicios socio-sanitarios además de otras iniciativas sanitarias para evitar la interrupción voluntaria del período de gestación sea usada como medio para limitar los nacimientos.

Artículo 2º Derecho a decidir conscientemente, libremente, responsablemente la interrupción voluntaria del período de gestación.

A partir de la sanción de la presente ley, el Estado colombiano reconoce el derecho de toda mujer a interrumpir voluntariamente el período de gestación hasta los primeros noventa días del mismo.

Artículo 3º Para la interrupción voluntaria del período de gestación en término establecido, la mujer podrá dirigirse a un centro de prestación del servicio público de salud de naturaleza pública o privada, o una institución o entidad de salud habilitada para efectuar Salud o las Secretarías de Salud Departamentales este procedimiento por el Ministerio de tales o Municipales, o a un médico de confianza, cuando:

1. Haya serio peligro para la salud física o psíquica de la mujer.
2. Las condiciones socioeconómicas de la mujer, la familia o la pareja hagan desaconsejable la gestación, el parto o la maternidad.
3. La concepción se haya producido dentro de las siguientes circunstancias:
  - a) Ataque a la libertad sexual.
  - b) Inseminación artificial no consentida.
  - c) Se haya tenido conocimiento científico y fundado de anomalías, malformaciones y enfermedades como el sida en el concebido.

Artículo 4º El consultorio médico o la institución hospitalaria o el centro de salud al cual acuda la mujer en procura de lograr la interrupción voluntaria del período de gestación además de estar obligados a garantizar las necesarias verificaciones médicas, tendrán igualmente la responsabilidad en cada caso, y especialmente cuando la solicitud de

interrupción voluntaria del período de gestación esté motivada por la incidencia de las condiciones económicas o sociales o familiares, sobre la salud de la mujer, de examinar con ella y con el padre del concebido, si la mujer así lo consiente, las posibles soluciones de los problemas propuestos, procurando ayudarla a superar las causas que la inducen a la decisión de la interrupción voluntaria del período de gestación y ofrecerle todas las ayudas necesarias, tanto durante la gestación como después del parto.

Idénticas obligaciones incumben al médico particular o de su confianza al cual acude la mujer en procura de la interrupción voluntaria del período de gestación.

Artículo 5º Cuando el médico del consultorio o de la institución hospitalaria o centro de salud, o el médico de confianza advierte la existencia de condiciones tales que hagan urgente la intervención, debe expedir inmediatamente un certificado que atestigüe la urgencia del caso. Con tal certificado la mujer puede presentarse a una de las sedes autorizadas para practicar la interrupción voluntaria del período de gestación.

Artículo 6º La interrupción voluntaria del período de gestación después de los primeros noventa días, puede ser practicada:

a) Cuando la gestación o el parto conlleven un grave peligro para la vida de la mujer;

b) Cuando se comprueben procesos patológicos, entre los cuales aquellos relativos a notables anomalías o deformidades del feto, que determinen un grave peligro para la salud física o psíquica de la mujer.

Artículo 7º Los procesos patológicos que configuren los casos previstos por el artículo anterior deben ser verificados por un médico del servicio obstétrico-ginecológico de la entidad hospitalaria donde deberá practicarse la intervención, quien certifica su existencia. El médico puede solicitar la colaboración de especialistas. El médico está obligado a suministrar la documentación sobre el caso y comunicar su certificación al director sanitario del hospital para que la intervención se realice inmediatamente.

En el caso de que la interrupción del período de gestación haga necesaria por inminente peligro para la vida de la mujer, la intervención puede ser practicada incluso sin el desarrollo del procedimiento previsto en el inciso precedente y por fuera de las sedes a que se refiere el artículo 3º.

Cuando subsiste la posibilidad de vida autónoma del feto, la interrupción del período o la gestación puede ser practicada sólo en el caso a que se refiere el inciso a) del artículo 6º y el médico que practica la intervención debe adoptar toda medida idónea para salvaguardar la vida del feto.

Artículo 8º El personal sanitario y el que ejerce actividades auxiliares no está obligado a tomar parte en los procedimientos a que se refieren en los artículos 4º y 7º y en las intervenciones para la interrupción voluntaria del período de gestación cuando presente objeción de conciencia con una declaración preventiva presentada a su inmediato superior.

La objeción de conciencia exonera al personal sanitario y al que ejerce actividades auxiliares del cumplimiento de los procedimientos y de las actividades específicas y necesariamente dirigidas a procurar la interrupción voluntaria del período de gestación y no de la asistencia anterior y consiguiente a la intervención.

Las entidades hospitalarias y los establecimientos o centros de salud autorizados, están obligados en todo caso a asegurar el cumplimiento de los procedimientos previstos por el artículo 7º y a efectuar las intervenciones de interrupción voluntaria del período de gestación solicitados según las modalidades previstas por los artículos 4º y 7º.

La objeción de conciencia no podrá ser invocada por el personal sanitario y por el que ejerce actividades auxiliares cuando, dada la particularidad de las circunstancias, su intervención personal es indispensable para salvar la vida de la mujer en inminente peligro.

La objeción de conciencia se entiende revocada, con efecto inmediato, si quien la ha presentado toma parte en procedimientos o intervenciones para la interrupción voluntaria del período de gestación previstos por la presente ley, exceptuados los casos a que se refiere el inciso anterior.

Artículo 9º La solicitud de la interrupción voluntaria del período de gestación según los procedimientos de la presente ley debe ser hecha personalmente por la mujer.

Si la mujer es de edad inferior a los dieciocho años para la interrupción voluntaria del período de gestación debe solicitarse el asentimiento de quien ejerce sobre la misma mujer la potestad o la tutela. Sin embargo, en los primeros noventa días cuando existan serios motivos que impidan o desaconsejen la consulta de las personas que ejercen la potestad o la tutela, o si éstas después de interpelladas, rehúsan su consentimiento o expresan pareceres diversos entre sí, el consultorio o la institución hospitalaria o centro de salud, o el médico de confianza, cumplirán las obligaciones y los procedimientos a que se refiere el artículo 4º entregando en el término de siete días a partir de la solicitud de interrupción una relación en la que se incluye su propia opinión.

Artículo 10. El médico, y/o el equipo que interviene en el procedimiento de la interrupción voluntaria del período de gestación están obligados a suministrar a la mujer las informaciones y las indicaciones sobre los métodos de control de la fertilidad y sobre el procedimiento a realizar, que todo caso debe practicarse en forma que respete los derechos de la mujer. La mujer debe tener a su disposición una orientación integral que le posibilite reflexionar sobre su decisión, contextualizarla para evitar posibles secuelas en el ámbito de lo psicológico y lo social.

Artículo 11. Los departamentos y municipios, de acuerdo con las universidades y con las entidades hospitalarias promoverán la actualización del personal sanitario y del que ejerce las actividades auxiliares sobre los problemas de la procreación consciente libre y responsable, sobre los métodos de control de la fertilidad masculina y femenina, sobre el transcurso de la gestación, sobre el parto y sobre el uso de las técnicas más modernas, más respetuosas a la integridad física y psíquica de la mujer y menos arriesgadas para la interrupción del período de gestación. Los departamentos y municipios deberán promover además cursos y encuentros en los cuales pueda participar todo el personal sanitario y el que ejerza las artes auxiliares como las personas interesadas en profundizar las cuestiones relativas a la educación sexual, al transcurso de la gestación, al parto, a los métodos de control de la fertilidad masculina y femenina y a las técnicas para la interrupción del período de gestación.

Con el objeto de garantizar cuanto se dispone en el artículo 4º los departamentos y los municipios deben redactar un programa anual de actualización y de información sobre la legislación estatal y regional, y sobre los servicios sociales sanitarios y asistenciales existentes en territorio departamental y municipal.

Artículo 12. El que sin el consentimiento de la mujer produjese la interrupción del período de la gestación estará sujeto a las siguientes sanciones:

- a) De cuatro a ocho años de prisión.
- b) Si la conducta es culpable la sanción será de cuarenta meses a seis años de prisión.
- c) Si es preterintencional la sanción será de cuarenta meses a seis años de prisión.

La pena se disminuirá hasta en la tercera parte, si lo que produjere fuera un parto prematuro.

Artículo 13. El que ocasione la interrupción voluntaria del período de gestación sin observar las modalidades observadas en la presente ley incurrirá en prisión de uno a tres años.

Si la interrupción voluntaria del período de gestación se produce sin la verificación médica de los casos previstos en los incisos a) y b) del artículo 6º o sin la observancia de las modalidades previstas en el artículo 7º quien lo ocasione será castigado(a) con la reclusión de uno a cuatro años.

Artículo 14. Deróganse los artículos 343 y 345 del Código Penal.

Artículo 15. La presente ley deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias y rige desde su sanción.

Presentado a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por:

**Ana Pechthalt**

Representante a la Cámara por el Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

Me permito someter a consideración de esta corporación el proyecto de ley por el cual se defienden y protegen los derechos de la mujer y se despenaliza la interrupción voluntaria del período de gestación. Este proyecto tiene su sustento en el Preámbulo de la Constitución Nacional que a la letra dice:

"(...) El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios ante la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación, y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga lo siguiente:"

### CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA (...).

#### 1.2. De la legislación vigente.

Esta "carta de sueños", en la cual se consagran derechos y deberes, mecanismos de protección y eficacia para su cumplimiento, es nuestro apoyo, pero se hace necesario que los conceptos utilizados en ella, sean replanteados. Conceptos como los de: vida, convivencia, trabajo, justicia, libertad y paz, no pueden continuar vacíos de contenido como hasta ahora. Por otra parte, si los derechos de la mujer no le son reconocidos y respetados, no será libre e igual, y si no replanteamos el concepto de vida, continuaremos defendiendo vidas probables en contra de vidas existentes, formas dignas y armónicas de estar en el mundo. Continuaremos defendiendo vidas posibles resultado del azar, de la mala educación sexual, de la violencia, de la falla de métodos de control de la fertilidad, de la negativa de los varones a comprometerse en su uso, en oposición a vidas planeadas, deseadas y esperadas, cuya llegada en lugar de ser un contratiempo, sea una fiesta para los progenitores y progenitoras.

Vale la pena anotar que la sociedad es dinámica y que el Derecho como reflejo de usos y costumbres de un pueblo, no puede permanecer indiferente a los cambios sociales, menos aún en países tan veloces y cambiantes como el nuestro. Es inadmisibles que los legisladores desconozcan la actitud de discrimina-

ción hacia las mujeres, que ha generado pronunciamientos de todos los países a través de uno de los más autorizados voceros: La Asamblea General de las Naciones Unidas:

#### a) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, expidió la Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer, suscrita por 112 países el 17 de julio de 1980 y adopta como ley de la República en 1981, bajo el número 051.

Algunos aspectos de esa ley, fueron recogidos por la Asamblea Nacional Constituyente y se reflejan en artículos tales como el 40 sobre la participación adecuada y equitativa de la mujer en los niveles decisivos de la administración pública; el 43 sobre igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres y el 53 sobre la especial protección a la mujer en la maternidad; cabe destacar que son solamente tres (3) artículos de los 439, incluidos los transitorios de nuestra Carta Política.

Si bien la existencia de estas normas constitucionales y legales en algo alivia la condición de ser discriminado, es preciso evitar que se conviertan en letra muerta y nuestro deber como parlamentarios que los derechos consagrados sean, real y efectivamente ejercidos y respetados con proyectos de ley como el presente.

#### b) Artículo 42 de la Constitución Nacional: "(...) La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.

Este mandato constitucional reconoce el derecho de la pareja a decidir con libertad y responsabilidad el número de hijos, es decir, que según la ley pueden elegir, optar y decidir sobre este aspecto. Sin embargo, en este momento por varias razones no hay mayores posibilidades que elegir. En muchos casos el tener hijos es una imposición y una elección, a pesar de la responsabilidad que significa este hecho.

Imposición, es decir, obligación que tiene su origen por un lado en la ausencia de una educación sexual, no sexista que conduzca al ejercicio de una sexualidad responsable y armónica y por otro en la inexistencia de métodos de control de fertilidad ciento por ciento eficaces, inocuos para la salud de las mujeres. A esto hay que añadir que la mayoría de los métodos son de uso femenino exclusivamente, pese a las molestias y efectos secundarios que producen a las mujeres.

En efecto, tanto los "métodos hormonales", como los "dispositivos intra-uterinos" y los "métodos de barrera", producen alteraciones en el organismo de muchas mujeres y para muchas de ellas no es aconsejable su uso. Por otra parte, el condón, casi el único método masculino, es rechazado por los hombres quienes aducen "no sentir placer" al utilizarlo.

Resulta interesante el hecho de que las mujeres, utilizando cualquiera de los métodos de control, aún los que alteran el funcionamiento hormonal y producen molestias y efectos secundarios si "deban" sentir. Por esto y por otras razones que expondré más adelante, no resulta justo que sea la pareja, únicamente, la que tenga ese Derecho, negándose a la mujer cuando ésta, como es usual en nuestro medio se encuentra sola ante la necesidad de tomar una decisión tan importante.

Lo cierto es que han sido las mujeres, al menos en nuestro país, las que han asumido de manera responsable la maternidad, de ahí que la Ley 75 de 1968, se llame de la "Paternidad responsable" no de la "maternidad", —las mujeres excepcionalmente abandonan sus hijos y no es precisamente porque les falle el llamado "instinto maternal" —la ma-

oría de los procesos ante la jurisdicción de la familia, por alimentos, y ante el penal por "inasistencia alimentaria", sean contra los padres irresponsables, afirmación que se apoya en la información suministrada por el diario "El Tiempo", de marzo 5 de 1993, en el cual se destaca, como noticia, la existencia de 70.000 demandas por alimentos que cursan en el ICBF.

Es necesario entonces reconocer el Derecho a decidir tener hijos, en qué número y en qué momento, tiene la mujer dentro del ejercicio de sus derechos de libertad, intimidad, autodeterminación (libre desarrollo de su personalidad).

### c) Código Penal. Decreto número 100 de 1980.

Es importante recordar el origen de la ley en nuestro país, desde el punto de vista de quienes han sido sus autores y de dónde han provenido; la mayoría de nuestra normatividad es foránea, el Código Penal ha sido copiado de la legislación italiana y más recientemente de la alemana, y sus adaptadores y redactores han sido "comisionados" no comisionadas, hasta hace muy poco tiempo hemos tenido representación o mujeres en el Congreso, comprensible cuando solamente obtuvimos derechos políticos en el año de 1954.

Realizada esta explicación respecto de los ataques a la vida en formación, existen tres normas en el código de las penas que lo sancionan, los artículos 343, 344 y 345, porque, los ataques a la vida formada, se consideran en todas las legislaciones como homicidio y lesiones personales.

Sin embargo, en razón a las múltiples y difíciles discusiones en torno al tema de la interrupción voluntaria del período de gestación, los comisionados que redactaron el Decreto 100 de 1980, vigente, dejaron la siguiente expresa constancia:

"(...) Lo que no puede hacerse es cerrar la puerta a la discusión amplia y abierta de un tema que interesa a todos, ni colocar tanqueras a la inteligencia bajo amenazas, ni impregnar el ambiente de la Patria con las olas de intolerancia religiosa y fanatismo irracional. No. Colombia no es un país islámico, ni el tema del aborto es un tabú, ni puede convertirse en materia radiactiva peligrosa en grado superlativo para los cuerpos y las almas de nuestros conciudadanos. Es preciso adelantar un gran debate nacional presidido por la inteligencia y razón, evaluando todos los bienes en conflicto porque la verdad es que la historia de la humanidad enseña que los fenómenos sociales a veces arrollan concepciones religiosas, bajo el impacto brutal de las transformaciones tecnológicas que influyen en la moral y en el derecho (...)" (Actas comisión redactora Código Penal).

Esto significa que no fueron ajenos al análisis de una problemática que ya en el Congreso ha sido planteada por Consuelo Lleras y Emilio Urrea en su momento y que hoy, nos compete asumir, presididos de la Inteligencia, la Razón, la Constitución y la Ley 051, a esta tarea los invito.

### II. Otras consideraciones:

Entiéndase que queremos remover una prohibición para permitir el ejercicio de Derechos, y que no estamos invitando a las mujeres o imponiéndoles a todas aquellas que se encuentran en las circunstancias en que para ellas es inoportuna y/o indeseada la gestación para que la interrumpan voluntariamente.

Ahora llamar madre a la gestante es omitir, tonta e ingenuamente, que el proceso que sigue a la concepción, y que termina con el parto es el que permite que una mujer sea llamada de esa manera.

No se trata con este proyecto de ley, le desconocer el profundo respeto que nos merece el Derecho a la Vida, predicable respecto a las personas, y ellas existen, según nuestra

legislación civil, en su artículo 90: "(...) La existencia legal de todas las personas principia al nacer, esto es, al separarse completamente de su madre.

La criatura que muere en el vientre materno, o que perece antes de estar completamente separada de su madre, o que no haya sobrevivido a la separación un momento siquiera, se reputará **NO HABER EXISTIDO JAMAS**. (Título II del Principio y fin de las personas, Código Civil, sancionado el 26 de mayo de 1873).

Evidentemente la noción de Vida, ha de estar referida a la vida humana; vida tienen las plantas y los animales, sólo que a ellos no se les difieren derechos ni obligaciones, dado que no es de su naturaleza la razón, el pensamiento, la capacidad de decidir, de obligarse a asumir responsabilidades, así como de ejercer derechos, por ello no podemos asumir una posición biológica para este análisis; ahora bien, desde el punto de vista religioso, no ha podido definirse en qué momento entre la concepción y la muerte se infunde el alma, tanto es así que la Iglesia en otras épocas (en que los adelantos tecnológicos no permitían conocer el sexo del concebido, permitían la interrupción voluntaria de la gestación hasta determinadas semanas, por cuanto no se había infundido el alma, por ende no era inmoral o pecaminoso; presumiéndose el sexo masculino el plazo era de 40 días y presumiéndose el femenino el doble, o sea 80 días). Ahora bien, la vida, la vida humana, requiere de autonomía y libertad, hay diferencias sustanciales entre la vida intrauterina y la extrauterina, tantas, que el considerar "persona" el producto de la concepción tiene como único propósito reprimir la "Interrupción voluntaria del período de gestación", o acaso se les bautiza, se les confirma, se les casa, se les entierra, es más, frecuentemente vemos cajones blancos pequeños que son llevados directamente al cementerio sin ceremonia alguna, porque son "angelitos" que no han alcanzado a "pecar".

La Vida humana, requiere de un mínimo de condiciones de interacción en lo social, de autonomía, de protección, para que sea posible denominarla así, o acaso viven bien los seres con limitaciones físicas y/o psíquicas relegados y marginados afectiva, social, laboral o políticamente, o los miles de niños abandonados que deambulan en las calles víctimas de la violencia intrafamiliar, o ¿cuál es la noción de Vida que debemos defender y por la que debemos luchar? una vida limitada, empobrecida en todos sus niveles, desesperanzada, triste, plena de angustia, zozobra, debilidad e inseguridad, o queremos una vida en que la Libertad, la Dignidad, la Igualdad, el Respeto, impiden que las mujeres se vean obligadas por múltiples razones (sociales, afectivas, laborales, económicas, por grave riesgo de su vida física y psíquica, por malformaciones y enfermedades patológicas, por las circunstancias de violencia sexual en que se produjo la concepción) a interrumpir voluntariamente la gestación y que cada vez que una mujer decida tener un hijo, lo haga como producto del amor, de la libertad y de la responsabilidad que para ella, la sociedad y el Estado entraña.

Qué tipo de vida se ofrece a quien ni siquiera se puede consultar si es su deseo venir a este mundo, a quien no se le brinda la más mínima protección para la gestación, el parto y la crianza, para su desarrollo adecuado e integral, la vida, la vida humana, debe ser más que respirar, debe tener calidad y **muy buena calidad**.

Esa calidad de vida debe estar nutrida de amor, no de abandono, de respeto, en fin, lo más lejos de la miseria que vemos en los tugurios, en los hogares sustitutos, en los centros del ICBF que ya no tienen capacidad para recibir más abandonados o maltratados, defender la concepción, su producto, como vida humana, no parece científicamente ad-

misible olvidando todo el proceso evolutivo hasta arribar al parto, arriesgar una vida existente, por una posible (ni siquiera probable) que puede malograrse en el proceso, al inicio, en el medio o al finalizar con el parto, no resulta justo ni sensato.

Estoy profundamente convencida que todos entendemos que la vida, la vida humana, es decir las personas (limitadas o no, enfermas o no, ancianas o jóvenes, en fin) deben tener la mejor calidad de vida y esa es la que queremos defender en este proyecto.

Continuar penalizando la interrupción voluntaria del período de gestación es desconocer que en este país hay mujeres que mueren a causa de los realizados en forma clandestina y antiséptica en lugares y por personal inadecuado o que deben someterse a la extirpación de algunos órganos reproductivos, veamos qué nos dice el Ministerio de Salud al respecto:

"(...) La tasa de mortalidad materna estimada en una muerte por cada mil nacidos vivos (1 por 1.000), es alta si se considera que puede ser reducida a través de la mejora sustancial en la calidad de los servicios de salud. Entre los factores asociados a la mortalidad materna se encuentran: edad de la mujer, el corto período intergenésico, la **multiparidad, la malnutrición, la falta de control durante el embarazo y atención del parto por personal no capacitado y ante todo el embarazo no deseado y terminado en aborto**.

La mortalidad por aborto aporta el 23% del total de muerte materna y es la segunda causa de mortalidad en el grupo de mujeres de 15 a 44 años, luego de las causas obstétricas directas. El aborto en Colombia es un **grave problema de salud pública con matices dramáticos**, dado el subregistro que lo acompaña. (...)"

(Salud para las mujeres, Mujeres para la salud, Ministerio de Salud, 1992).

Frente a estas afirmaciones, estaríamos propiciando y facilitando las muertes de las 23 mujeres de cada cien que mueren por interrumpir voluntariamente el período de gestación, pecaríamos por omisión, lo que resultaría imperdonable, teniendo la solución adecuada en nuestras manos.

Además, ha llegado a dimensiones tan grandes este problema de salud pública que en la mayoría de centros asistenciales de nuestra nación según informo la Revista Semana, la casi totalidad de los recursos económicos y humanos (personal médico, paramédico, auxiliar) se destinan a la atención de mujeres que llegan con complicaciones de gestaciones interrumpidas mal practicadas. (Citar fuente).

En algunas ciudades del país la interrupción del período de gestación constituye la primera causa patológica de ingreso hospitalario y se sitúa sólo como la segunda después de los casos normales obstétricos a término. En Cali, en el medio hospitalario, se registra una interrupción de la gestación por cada tres nacimientos. En Bucaramanga, uno por cada nacimiento. En Cali la interrupción del período de gestación fue la primera causa de muerte de mujeres entre 15 y 34 años, con una incidencia 8.5% dentro de las frecuencias relativas a la mortalidad femenina.

La interrupción del período de gestación no es un problema exclusivo de Colombia, según cálculos de la Organización Mundial de la Salud, en el mundo se practican de 50 a 60 millones de interrupciones de las cuales 35 millones son ilegales y se presentan en países tercermundistas, donde 500.000 muertes femeninas son originadas por complicaciones en las mismas.

Cabe anotar que encuestas serias realizadas a nivel mundial establecen, que en la actualidad el 40% de la población habita en países donde la interrupción del período de gestación es permitido sin restricciones, mientras sólo el 25% vive en donde es ilegal o jermitado en casos en los cuales la vida de la mujer corre grave riesgo.

Ante tal cúmulo de evidencias no se puede continuar con los ojos cerrados frente a la interrupción indiscriminada y clandestina del período de gestación en Colombia, y como argumenta la psicóloga del Grupo Mujer y Sociedad, Florence Thomas, "se trata de un problema social inmenso y es necesario que el país conozca su realidad. Se debe hablar del tema para sacarlo de los conceptos morales y biológicos recurrentes, la interrupción del período de gestación hay que humanizarla y entender que es un dilema de Amor y Deseo, para entender este tema hay que escuchar a las mujeres ("Amaos los unos a los otros como yo os he amado"), y las razones que las llevan a practicar la interrupción, se debe traspasar las acusaciones de criminales por esta franja de la población femenina que se enfrenta al dilema de interrumpir o no la gestación. Es necesario que la sociedad cambie de modo de pensar y colabore con la mujer en la toma de la decisión correcta sin provocar consecuencias psicológicas. Es sin duda una cuestión de Derechos Humanos, triste pero indispensable mientras que la sociedad se educa y transforma. Hasta que eso no se haga realidad, la interrupción voluntaria del período de gestación no debe ser penalizada, porque se debe defender la vida humana, no sólo es respirar, el respirar boxer, fumar marihuana, bazuco, curar las heridas ocasionadas por el maltrato, padecer, además de la limitación psíquica o física, el marginamiento afectivo, social, familiar, o el repre-

sentar el episodio traumático de la violencia sexual del que se es resultado, las calles del país están llenas de infantes abandonados que nunca fueron deseados por sus padres y apenas sí sobreviven; el Ministerio de Salud al respecto dice:

"La presencia del embarazo no deseado es significativa si se considera la extensión de los servicios de planificación. El 19% del total de niños y niñas nacidos vivos en el quinquenio 1985-1990, fueron no deseados y un 15% más de las madres hubiera querido tener sus hijos unos años más tarde (9)".

Veamos qué dice el máximo tribunal que defiende la Constitución Nacional:

"(...) en Colombia la tasa de mortalidad infantil ha alcanzado niveles críticos, de ahí que ocupe el puesto 78 dentro de la escala mundial con relación a este problema. Por cada 1.000 niños nacidos en el país mueren 42, la mayoría menores de un año.

Por otro lado, anualmente son abandonados por sus padres 20.000 niños, 100.000 sufren las consecuencias del maltrato y el abuso sexual y aproximadamente 5.000 entre niños y adolescentes expósitos deambulan por las calles (...)" (sentencia T 502 Corte Constitucional, Magistrado Carmelo Martínez Caballero, agosto 21 de 1992).

Ana Pechathal, Representante a la Cámara por el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 23 de marzo de 1993 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 218 de 1993, con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante Ana Pechthalt.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur,

**CONTENIDO**

GACETA número 54 - lunes 29 de marzo de 1993.

**CAMARA DE REPRESENTANTES**

	<b>Págs.</b>
Proyecto de Acto legislativo número 211 de 1993, por medio del cual se erige al Municipio de Riohacha, Capital del Departamento de la Guajira, en Distrito Especial, Turístico y Fronterizo, y se dictan otras disposiciones . . . . .	1
Proyecto de ley número 212 de 1993, por la cual se establece la cuota de fomento ganadero y se crea el Fondo Nacional del Ganado . . . . .	2
Proyecto de ley número 220 de 1993, por medio de la cual se desarrolla el artículo 14 de la Constitución Política y se establece la gratitud en la expedición de los documentos esenciales para la identificación . . . . .	4
Proyecto de ley número 218 de 1993, por la cual se defienden y protegen los derechos de la mujer y se despenaliza la interrupción voluntaria del período de gestación . . . . .	5