



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO III - Nº 237

Santafé de Bogotá, D. C., miércoles 7 de diciembre de 1994

EDICION DE 16 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

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Al Proyecto de ley número 58 de 1994 Cámara por medio de la cual se transforma el Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior, se establecen los principios y reglas para modificar su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones.

Honorables Representantes:

Cumpliendo el honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva procedemos a rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 58 de 1994 Cámara, "por medio de la cual se transforma el Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior, se establecen los principios y reglas para modificar su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones", del cual es autor el señor Ministro de Gobierno, doctor Horacio Serpa Uribe.

1. La finalidad del proyecto

El país es consciente de la gran transformación institucional que se ha sucedido en los últimos años.

La nueva Constitución desde su preámbulo estableció como fin de la promulgación de la Carta, asegurar a los colombianos la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, 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; en el artículo primero precisó que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista y en el artículo 2º adoptó como fines esenciales del Estado entre otros, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

A obtener la efectividad de los más relevantes fines de los antes señalados apunta este Proyecto de ley, confiéndole al Ministerio del Interior funciones específicas para coordinar todas las acciones relacionadas con la conservación del orden público, el tratamiento de los asuntos políticos, la búsqueda de la paz y la convivencia ciudadana, el ejercicio de las libertades, la

garantía de los derechos fundamentales, la participación ciudadana y comunitaria en la vida y organización política y social de la Nación, los asuntos étnicos, de tanta relevancia en una sociedad pluralista; la política de descentralización y las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales, el ordenamiento territorial para que responda a las realidades sociales, económicas, políticas y culturales que componen el país, la orientación y dirección del sistema nacional para la prevención y atención de desastres tan necesario debido a los riesgos que permanentemente acechan a nuestra población; y la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos, de indudable trascendencia dentro de la concepción de las libertades en nuestra nueva Carta Política.

La mayoría de las funciones mencionadas ya venían atribuidas al Ministerio de Gobierno por la Ley 52 de 1990 y se trata de hacer en algunos casos una redefinición de las mismas o integrar en un solo cuerpo normativo las que se encuentran dispersas y en otros buscar la adecuación de las mismas a la nueva Constitución, en general, la debida coordinación institucional para que el desarrollo de ellas pueda tener cabal realización.

2. Una Cancillería de Asuntos Internos

Como ya lo enunciamos en precedencia de acuerdo con nuestra Carta Política, Colombia es una República Unitaria pero descentralizada, que reconoce autonomía a sus entidades territoriales, permitiendo que la comunidad ejerza su capacidad para resolver sus propios asuntos y que se fortalezca la democracia mediante el ejercicio del auto gobierno, porque como bien lo anota el profesor Villar Borda la democratización avanzará "desde los municipios hasta el Estado Central pasando por las provincias y regiones. Los cambios que se operan en la base presionarán toda la estructura política, social y administrativa del país, incluyendo los partidos y los demás órganos de expresión de la ciudadanía"¹.

Es así como dichas Entidades han adquirido importantes responsabilidades para el desarrollo de la vida

regional y local, todo lo cual demanda, como bien lo señala la exposición de motivos "la gestión de una Cancillería del Estado Central, de una Cancillería de Asuntos Internos, orientada a armonizar los distintos propósitos políticos de unidad y cohesión de la República".

En efecto, la Constitución frente a la existencia de los municipios, los departamentos y la Nación como divisiones, instancias o niveles de gestión y participación política y comunitaria, abrió las posibilidades para la existencia de la región permitiendo la asociación de departamento con miras a buscar el desarrollo económico y social del respectivo territorio; a la provincia mediante la agrupación de municipios o territorios indígenas circunvecinos de un mismo departamento; a las áreas metropolitanas para la organización de los municipios con relaciones económicas, físicas y sociales con el objetivo de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar algunos de ellos en común y realizar o ejecutar obras de interés para todos los habitantes del área; a los Distritos como una categoría superior de los municipios que reciben tratamiento fiscal igual al de los Departamentos y a las entidades territoriales indígenas, cuyos territorios deben distribuirse de acuerdo con lo que disponga la ley de ordenamiento territorial, sin perjuicio de los resguardos como forma tradicional y colectiva de la propiedad ligada a las tradiciones y la cultura de los pueblos indígenas.

A lo anterior se agrega que la Constitución reitera su vocación por la descentralización denotando una clara y expresa tendencia a su intensificación y profundización. Es así como desde el artículo 1º al establecer que Colombia es una república unitaria consagra la descentralización y autonomía territoriales como elementos constitutivos de la misma; en el artículo 287 le reconoce a dichas entidades los derechos de gobernarse por autoridades propias, ejercer sus competencias, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus fines y participar en las rentas nacionales, derechos que le dan la fortaleza suficiente para avanzar hacia el verdadero ejercicio de la democracia, traducido en el autogobierno

¹ Villar Borda, Luis. *Ética Derecho y Democracia*, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1994, pág. 236

y la autoadministración; en el artículo 311 atribuye al municipio el carácter de "entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado", encargado de prestar los servicios públicos que determine la ley, "construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes..."; en el artículo 298 les otorga a los departamentos la autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución y las funciones administrativas de coordinación y complementariedad de la acción municipal.

Toda esta política descentralista se complementa con la participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación, para hacer una realidad el ejercicio de las funciones que en el mejoramiento de la vida de los habitantes de las mismas les confiere la Constitución.

La realidad institucional brevemente reseñada implica que debe existir una entidad en el orden nacional que coordine toda la tarea descentralista, que promueva y vele por la creación de las entidades territoriales, que brinde los espacios de concertación para el reordenamiento del territorio y que apoye y fortalezca la administración de los mismos, tarea que está llamado a cumplir el Ministerio del Interior, sin vulnerar el marco constitucional, para que existan cohesión y armonía en el proceso de descentralización y poder lograr sus objetivos de democratizar realmente la vida nacional, garantizar la libertad en la medida que acerca el poder a los gobernados, de despertar y utilizar las energías locales en procura del progreso y aumentar la eficiencia de los servicios públicos².

3. Conservación del orden público

En nuestra tradición constitucional una de las funciones del ejecutivo ha sido la conservación del orden público. Esa atribución la ha ejercido el Ministerio de Gobierno, bajo las orientaciones del señor Presidente de la República. Debe ser, entonces, en la modificación propuesta el Ministerio del Interior quien pase a fijar las políticas, planes operativos y demás acciones necesarias para la guarda del orden público interno, lo mismo que la coordinación de los organismos encargados de dicha función en los demás órdenes de la organización institucional.

4. Consolidación del Sistema Democrático

Facilitar la participación democrática es uno de los fines esenciales del Estado, el cual es consecuente con el principio de la soberanía popular. Para lograrlo se han establecido diferentes mecanismos entre los cuales caben mencionar el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa de carácter popular y la revocatoria del mandato, hoy día reglamentados en la ley estatutaria de participación ciudadana. Ellos aparecen como los medios adecuados para que los ciudadanos ejerzan su derecho de participar en el ejercicio y control del poder político, quienes para los mismos efectos pueden constituir libremente partidos y movimientos políticos y ejercer las acciones populares en defensa de la Constitución.

El Estado debe garantizar a los asociados el ejercicio de los mecanismos de participación y está obligado a contribuir en la organización, promoción y capacitación de las diferentes formas de organización, sin vulnerar su autonomía, para que participen, concierten, controlen y vigilen la gestión pública, de conformidad con los objetivos que se hayan propuesto.

Al mismo tiempo que el Estado debe brindar a los asociados las formas de participación en el ejercicio del poder, también, tiene la obligación de garantizar la oposición porque así se le pueden brindar al pueblo otras opciones de poder. La labor de seguimiento, crítica, censura, análisis de las determinaciones del

Gobierno confrontándolas con el imperio del bien común, es de indudable trascendencia dentro del ejercicio democrático. Ella se fortalece con la financiación de las campañas políticas por el Estado, con el acceso libre a los documentos oficiales y a los medios de comunicación, con el derecho de réplica y la participación de las minorías en las mesas directivas de las Corporaciones Públicas.

El Ministerio del Interior será la entidad encargada de crear las condiciones para que los colombianos ejerzan a cabalidad todos sus derechos democráticos. Para que exploren formas alternativas de ejercicio del poder y consoliden las instituciones creadas por la nueva Carta Política. En el desarrollo de esa tarea tendrá que adelantar un intenso proceso de educación para la democracia, recurriendo a la capacitación de todos los sectores sociales para que tomen conciencia del ejercicio de sus derechos políticos, valoren su gran capacidad de decisión y utilicen debidamente los instrumentos que les brinda la democracia para adelantar su lucha permanente por el logro de ese orden justo, que es una aspiración constitucional, que interpreta el ideal de justicia distributiva que busca incesantemente la sociedad colombiana.

5. La modernización institucional

Los nuevos retos que están afrontando y deben afrontar las entidades territoriales, les impone avanzar aceleradamente en el desarrollo institucional, para buscar la eficiencia en la inversión pública.

Una de las grandes falencias de los municipios es precisamente su escaso desarrollo institucional, hasta el punto que esta situación se les ha convertido en un obstáculo para acceder a los fondos de cofinanciación existentes a nivel nacional. La tarea que se debe realizar para superar estas dificultades es de grandes proporciones. Y lo evidente es que hasta lo presente, no existe una entidad que esté impulsando la capacitación de las entidades territoriales en estas materias.

La información registrada en la exposición de motivos, al tenor de la cual sólo 142 municipios del país presentan avances notorios en la gestión municipal es indicativa de la gravedad del problema, como también, tienen indudable validez sus afirmaciones de que "en materia de planeación, finanzas, gestión de proyectos, participación comunitaria y organización administrativa, es necesario seguir avanzando en el apoyo local" y que se requiere efectiva articulación de todas esas áreas, en los distintos sectores administrativos, la cual debe brindar el Ministerio del Interior, mediante la constitución de un Sistema Integral de Desarrollo Institucional, "que tenga en cuenta las interrelaciones entre unos y otros niveles de Gobierno, a fin de mejorar el proceso de modernización y apoyarlo en forma coherente e integral".

6. El pluralismo étnico y cultural

Colombia es una República pluralista. Reconoce el libre juego de las ideas políticas, económicas, sociales y religiosas de cualquier tendencia³.

Una de las manifestaciones de ese pluralismo ha sido el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural que es consustancial a nuestra nacionalidad.

En ese orden de ideas se ha hecho justicia a quienes secularmente habían sido sometidos a la persecución y a la destrucción de su cultura. Se han sentado las bases para la creación de las entidades territoriales indígenas, se ha reconocido el derecho a las comunidades indígenas para que a través de sus representantes participen en la delimitación de sus territorios, los resguardos han adquirido categoría constitucional, se ha consagrado en la Carta que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios, se ha institucionalizado el derecho de las comunidades con tradiciones lingüísticas a recibir enseñanza bilingüe y se ha esta-

blecido, también, que los territorios indígenas serán gobernados por consejos conformados y reglamentados, según los usos y costumbres de las comunidades; se les ha dado representación en el Congreso de la República y participación en los ingresos corrientes de la Nación a los resguardos que la ley considere como municipios.

De la misma manera a las comunidades negras de la Cuenca del Pacífico se les ha reconocido por la ley el derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras baldías ocupadas en las zonas rurales ribereñas de dicha cuenca; se han establecido mecanismos para la protección de su identidad cultural y los derechos de esas comunidades, lo mismo que para el fomento del desarrollo económico y social de esas zonas que acusan un notorio grado de atraso en materia de desarrollo relativo.

Este pluralismo emana, también, del principio de la igualdad no solo ante la ley, sino sobre todo de la igualdad de derechos, libertades y oportunidades, sin que haya discriminación por razones, entre otras, de raza, origen nacional o familiar, lengua y opinión filosófica. Por la igualdad ante la ley se garantiza que no haya discriminación arbitraria por parte del juez o del legislador, por la igualdad de derechos que todos los ciudadanos gocen de los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados y por la igualdad de oportunidades que todos los miembros de la sociedad estén situados "en las condiciones de participación en la competición de la vida, o en la conquista de lo que es vitalmente más significativo, partiendo de posiciones iguales"⁴.

La garantía de todos estos derechos a los diversos grupos étnicos, debe brindárseles por una autoridad específica, para que tengan un interlocutor válido a nivel del Estado. De ahí que sea el Ministerio del Interior dentro de esa categoría que se le asignará por medio de esta ley como "Cancillería de Asuntos Internos", el encargado de velar por los derechos de dichas minorías.

7. El ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es inherente a la descentralización del poder y por tanto al logro de una auténtica democracia. El señalará los límites dentro de los cuales se hará la distribución del poder y se realizará el autogobierno; la autogestión y autoadministración de las comunidades. Es claro que al Ministerio del Interior le corresponderá su coordinación, promoción y la búsqueda de la concertación para que sea una realidad.

No obstante la importancia del tema dentro de las funciones del Ministerio, no se abocará en este proyecto el tratamiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial porque se considera que ella debe ser considerada en la ley de ordenamiento territorial, que será la encargada de regular específicamente la materia por disposición constitucional.

8. El Sistema de Prevención y Atención de Desastres

La población colombiana constantemente es víctima de múltiples riesgos. Su ubicación en zonas de altos niveles sísmicos; su riqueza fluvial en muchos casos desordenada por la devastación de los bosques naturales y la agudización del proceso de erosión, son entre otros los factores que con alguna frecuencia la están afectando. Recientemente hemos asistido a la tragedia de los habitantes de la región de Páez en el Departamento del Cauca, y la ola invernal en muchas regiones del país está causando estragos en las poblaciones ribereñas.

Mo obstante, las experiencias que el país viene viviendo en estas materias no se cuenta con un sistema de atención de desastres que vele realmente por la seguridad de la población y que ejerza una verdadera labor preventiva de estos riesgos.

² Cfr. Rozo Acuña, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Bogotá, ESAP, 1988, pág.

³ Cfr. Debbasch, Ch: 'les y Daudet, Yves, Diccionario de Términos Políticos, Bogotá, Edit. Temis, 1985, pág. 240.

⁴ Bobbio, Norberto, Igualdad y Libertad, México, Ediciones Paidós, 1993, pág. 78.

Será tarea del Ministerio del Interior coordinar y organizar ese sistema para que funcione debidamente y evite al máximo futuras tragedias al pueblo colombiano.

9. La libertad religiosa y de cultos

Otra de las trascendentales manifestaciones del pluralismo dentro de nuestro sistema institucional ha sido la reiteración de la libertad de cultos y el reconocimiento de la igualdad de todas las confesiones religiosas e iglesias ante la ley.

Dentro de la gran función que se le ha señalado al Ministerio del Interior de velar por los derechos y las libertades fundamentales, le corresponde la misión específica de garantizar el derecho a la libertad religiosa y de cultos y promover la convivencia y la tolerancia entre los confesos de las creencias de iglesias y confesiones religiosas. Y dentro de ese contexto reconocer personería jurídica a las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de Ministros que lo soliciten, todo de conformidad con la ley sobre la materia.

10. La búsqueda de la paz

La paz es el respeto al derecho ajeno. Del reconocimiento de nuestras diferencias, es decir, de la tolerancia, del correcto ejercicio de nuestros derechos y libertades y el cumplimiento de nuestros deberes sociales, nace indudablemente la Paz. De ahí que sea imperioso para su logro en nuestro medio que haya una verdadera cultura de los derechos humanos para que todos los asociados seamos conscientes de su ejercicio como también de las recíprocas obligaciones que ellos nos imponen.

Sólo mediante el respeto de los derechos fundamentales y sobre todo dándoles a estos por medio de la acción del Estado un contenido material, creando las condiciones para su correcto ejercicio y recobrando el monopolio de la fuerza por parte del mismo, será posible restablecer la convivencia.

La Carta Política consagró la paz como un derecho y un deber. La Corte Constitucional ha interpretado cuál es el verdadero alcance de este derecho y expresamente ha dicho:

“La Constitución de 1991, que nació por la voluntad del pueblo de hacer cesar la situación sangrienta y de desorden público que viene sufriendo el país, consagró en el artículo 22 ese anhelo como un derecho constitucional fundamental: ‘la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento’.

“Este derecho se halla estrechamente relacionado con el respeto efectivo de lo demás derechos iguales e inalienables de todo hombre.

“No debe confundirse la paz con la simple ausencia de guerra y de sangre derramada, o con la conjuración policiva de las crisis que afectan la seguridad nacional y la tranquilidad pública. Por eso la verdadera paz no puede ser definida como una mera superación de la contienda armada o como una tregua.

“La paz, en definitiva, no es otra cosa que el respeto efectivo de los derechos humanos. Cuando la dignidad humana es atropellada por la violencia o el terror, se está dentro de una situación de guerra contra lo más sagrado e inviolable del hombre. No puede haber paz mientras a nuestro alrededor hay quienes asesinan, secuestran o hacen desaparecer.

“Una característica peculiar de este derecho es el de la multiplicidad que asume su forma de ejercicio. Es un derecho de autonomía en cuanto está vedado a la injerencia del poder público y de los particulares, que reclama a su vez un deber jurídico correlativo de abstención; un derecho de participación, en el sentido de que está facultado su titular para intervenir en los asuntos públicos como miembro activo de la comunidad política; un poder de exigencia frente al Estado y los particulares para reclamar el cumplimiento de obligaciones de hacer.

“Como derecho que pertenece a toda persona, implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la

violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo.

“La convivencia pacífica es un fin básico del Estado y ha de ser el móvil último de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales. El lugar central que ocupa en el ordenamiento institucional llevó a su consagración como derecho y deber de obligatorio cumplimiento”⁵

Dada la importancia indudable de la paz es necesario que exista una instancia gubernamental encargada no sólo de adelantar la pedagogía de los derechos humanos, como elementos indispensables de la convivencia, sino, también, de velar por la rehabilitación y la reinserción de los grupos insurgentes para que cese la confrontación armada y se cree el clima indispensable para el libre discurrir de la vida democrática. Esa instancia será el Ministerio del Interior.

11. El Fondo para la Participación Ciudadana

La Ley Estatutaria sobre Mecanismos de Participación Ciudadana ordenó la creación del Fondo para la Participación Ciudadana. En este proyecto se prevé que en la organización del Ministerio del Interior se dé lugar a la creación de dicho fondo como un sistema de manejo de cuenta, sin personería jurídica, para la financiación de los programas que se relacionen con esa específica materia.

12. Análisis del articulado

El título del proyecto

Para evitar los problemas de interpretación que puede generar el título del proyecto proponemos que quede redactado de la siguiente manera: “Por la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasará a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones”.

Las razones para el cambio son las siguientes:

El artículo 189 numeral 16 de la C.N. faculta al Gobierno para modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

La Corte Suprema de Justicia en sentencia de Sala Plena del 20 de septiembre de 1984, cuando ejercía la guarda de la Constitución, sostuvo que “los estatutos básicos o estructura orgánica de las entidades comprenden su denominación, naturaleza jurídica, objeto, domicilio, funciones, órganos de dirección, administración y control, patrimonio y régimen jurídico de sus actos y contratos”.

Examinando por otra parte el Decreto 2649 de 1988 dictado con base en las facultades extraordinarias otorgadas por los artículos 102 y 107 de la Ley 75 de 1986 para modificar la estructura y funciones de la Dirección General de Aduanas y el Fondo Rotatorio de Aduanas la misma corporación en sentencia del 21 de septiembre de 1989 señaló que: “Ciertamente el Decreto 2649 introdujo profundas modificaciones a la organización del Fondo Rotatorio de Aduanas pero ellas pueden enmarcarse dentro de las facultades que recibió el ejecutivo en forma amplia pero precisa para modificar su estructura, lo que se traduce en que podía cambiarla, transformarla, variarla, alterarla e innovarla, definir su organización interna y fijar sus funciones y competencias”.

El Consejo de Estado por su parte sobre el concepto modificar en sentencia del 13 de mayo de 1993 con ponencia del honorable Magistrado, doctor Miguel González Rodríguez ha dicho: “De igual manera y como se ha manifestado en diversos pronunciamientos, cuando se modifica la estructura de una entidad,

esto es, se produce una reestructuración, ello ínsitamente conlleva a la creación o supresión de cargos o empleos y la modificación, creación o adición de funciones en los distintos niveles o dependencias que hacen parte de ella, e incluso variar la denominación de la misma y reasignar funciones”.

De igual manera en pronunciamiento del 15 de diciembre de 1993, siendo también ponente el honorable Magistrado, doctor Miguel González Rodríguez, al analizar las facultades otorgadas al Gobierno en el artículo 20 transitorio, la aludida Corporación sostuvo: “Luego, si el artículo 20 facultó al gobierno para introducir modificaciones en la estructura de las entidades allí relacionadas, bien podría éste, cambiar la naturaleza jurídica de las mismas, ampliar o reducir sus objetivos, incrementar o disminuir sus funciones, y en general adaptarlas a las necesidades del servicio conforme a los mandatos que la reforma constitucional reclama”.

En este orden de ideas el proyecto de ley tal y como ésta simplemente daría los lineamientos generales que exige la Constitución para que pueda modificarse la estructura de un ministerio, es decir vendría a reemplazar a la Ley 52 de 1990 que establece la estructura orgánica marco del Ministerio de Gobierno, además incluye la posibilidad de cambiar y de asignar nuevas funciones. Se dan por la ley las bases para la modificación de la Estructura Orgánica del Ministerio de Gobierno y su cambio de naturaleza jurídica que lo convierte en el Ministerio del Interior, cumpliendo a cabalidad lo dispuesto en el artículo 189 numeral 16 de la Constitución.

CAPITULO I

Constitución del Ministerio del Interior

En este capítulo se establecen los objetivos principales de la ley, orientados a la redefinición del sector Gobierno para lograr armonizar la entidad con los fines de la nueva Constitución, así: se establece la conversión del Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior y se determina quiénes integran el sector del Interior, para fortalecer la democracia se amplía la participación ciudadana y comunitaria, y se garantizan los derechos fundamentales, la descentralización y los derechos de las minorías étnicas; además se da al Ministro, bajo la dirección del Presidente, la función de armonizar los diferentes propósitos políticos de unidad y cohesión de la República.

En algunos artículos del proyecto original hicimos algunas precisiones:

El artículo tercero define la integración del sector del Interior el cual estará conformado por el Ministro del Interior, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales que le están adscritas. El proyecto no dice nada acerca del Archivo General de la Nación que actualmente es un establecimiento público del Ministerio de Gobierno debido a que este está incluido en el proyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura Nacional, sin embargo, consideramos conveniente, que mientras se crea dicho Ministerio el archivo sea parte del Ministerio del Interior.

CAPITULO II

Funciones del Ministerio del Interior, principios y reglas para la organización del sector del Interior

Las funciones del Ministerio del Interior se establecen sobre las bases de la Constitución de 1991, esto es la participación ciudadana, la descentralización, la autonomía regional, el voto programático, la justicia social, la equidad, la democracia participativa, la convivencia pacífica, y el respeto a las minorías.

Se dan también en este capítulo los principios y reglas generales para la modificación de las estructuras administrativas del Ministerio del Interior conforme al numeral 16 del artículo 189 de la Carta y se desarrolla el artículo 209 de la misma.

En cuanto a las funciones del artículo 5º del proyecto del Gobierno, el Ministerio del Interior se constituye en una autoridad en materia de descentralización con el

⁵ Corte Constitucional. Sentencia de marzo 10 de 1993, Mag. Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

objetivo que esta, además de un propósito, sea una realidad; ya que el aparato estatal colombiano carece actualmente de coordinación y de unidad de propósitos gubernamentales en este aspecto.

A este artículo debe agregársele la frase "además de las funciones generales señaladas a los ministerios", ya que existen otras disposiciones legales que tratan de ellas.

En el numeral 1º que atribuye al Ministerio la función de "formular, coordinar y evaluar las políticas públicas en materia territorial; promover el reordenamiento territorial a fin de implementar, apoyar y fortalecer las instituciones dispuestas para la administración del territorio; promover la cooperación entre las entidades territoriales y la Nación, y los procesos de descentralización, desconcentración y delegación administrativa en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial; para cuyos efectos tendrá entre otras, las siguientes atribuciones...", se ha incluido el siguiente literal para garantizar lo dispuesto por el artículo 288 de la Constitución Política:

"Velar para que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, sean ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad".

El numeral 3 literal f se ha concordado con el artículo 265 numeral 5 de la Constitución para que no haya lugar a interpretar que se está quitando la función que allí se asigna al Consejo Nacional Electoral de velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y por los derechos de la oposición y minorías, por lo que se le agrega: "en coordinación con las autoridades electorales competentes".

Al numeral 8 referido a las comunidades indígenas se le adiciona "colaborar con los consejos en promover las inversiones públicas en los territorios" para armonizarlo con el artículo 330 numeral 3 de la Constitución Política.

En materia indigenista el Convenio 169 de la OIT de 1989 (aprobado por la Ley 21/91) sobre pueblos indígenas en países independientes en su artículo 7º numeral 3 establece para el Gobierno la obligación de "velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente, que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre los pueblos". Se incluye, entonces, como una función del Ministerio del Interior por ser el encargado de velar por estos grupos.

CAPÍTULO III

Comisión de ordenamiento territorial

Este capítulo que en el proyecto original ordenaba la creación de la Comisión de Ordenamiento Territorial, fue suprimido, debido a que ésta deba ser objeto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que expedirá el Congreso de la República.

CAPÍTULO IV

Disposiciones laborales transitorias, indemnizaciones y bonificaciones

El proyecto del Gobierno en este aparte consagra todas las disposiciones laborales necesarias para la aplicación de la citada ley. En este aspecto hicimos algunas modificaciones para atemperar la propuesta a las disposiciones del Decreto 1223 de 1993, con el objeto de buscar la igualdad en el régimen de indemnizaciones aplicado a otros servidores públicos en casos similares. En consecuencia, se igualaron las indemnizaciones para los empleados públicos escalafonados en carrera administrativa, los empleados públicos en período de prueba en la carrera administrativa y los empleados públicos nombrados provisionalmente para desempeñar cargos en carrera administrativa y se suprimieron los artículos 16 y 17 del proyecto.

CAPÍTULO V

Disposiciones finales

El artículo 25 se suprime porque hace referencia a la Comisión de Ordenamiento Territorial, cuya consideración se excluye de este proyecto.

En el artículo 26 se prevé que en la organización del Ministerio del Interior se cree el Fondo para la Participación Ciudadana, de conformidad con lo dispuesto sobre el particular en la ley Estatutaria sobre Mecanismos de Participación Ciudadana para que tengan efectividad las funciones relacionadas con la materia.

Teniendo en cuenta los altos propósitos que persigue este proyecto en lo que concierne a la coordinación del proceso de modernización de la administración pública, de la descentralización administrativa, del reordenamiento territorial, de la consolidación del pluralismo, de la efectividad de los derechos humanos, de la protección de la libertad religiosa y de cultos y de otros aspectos de igual relevancia para la convivencia democrática, demandamos de la honorable Cámara le imparta su aprobación.

En consecuencia no permitimos proponer:

Con las modificaciones propuestas en el pliego adjunto dése primer debate al Proyecto de ley número 58 Cámara, "por medio de la cual se transforma el Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior, se establecen los principios y reglas para modificar su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones".

De los honorables Representantes, vuestra Comisión,

Jesús Ignacio García Valencia, Jairo Chavarriaga Wilkin, Antonio José Pinillos Abozaldo, Betty Camacho de Rangel, Jairo Arturo Romero G., Mario Rincón Pérez, Roberto Herrera Espinosa, Tarquino Pacheco.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

al Proyecto de ley número 58 Cámara "por medio de la cual se transforma el Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior, se establecen los principios y reglas para modificar su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones".

El título del proyecto quedará así:

PROYECTO DE LEY No. 58 DE 1994

por la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasará a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

El articulado del proyecto quedará así:

CAPÍTULO I

Constitución del Ministerio del Interior

Artículo 1º. *Constitución del Ministerio del Interior.* El Ministerio de Gobierno se modificará de conformidad con los principios y reglas generales que se fijan en la presente ley. Se denominará Ministerio del Interior, guardará el orden de precedencia de aquél, y hará las veces del mismo para todos los efectos legales en los aspectos que no contraríen su objeto y funciones establecidas en esta ley.

Artículo 2º. *Objeto.* Corresponde al Ministerio del Interior, a través del Ministro y bajo la dirección del Presidente de la República la formulación y adopción de la política del Sector del Interior.

En consecuencia, el Ministro del Interior atiende las materias relativas al orden público interno; a los asuntos políticos; a la paz, la convivencia ciudadana y los derechos y libertades fundamentales; a la participación social y comunitaria en la vida y organización social y política de la Nación; a los asuntos indígenas de negritudes y minorías étnicas; a la política de descentralización, a las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales de la República y además asuntos relativos a ellas, en los términos de la presente ley; al ordenamiento territorial, a su consolidación y armónico desenvolvimiento; a la orientación y dirección del sistema nacional para la prevención y atención de desastres; y a la protección del derecho de libertad

religiosa y de cultos, de conformidad con la ley estatutaria sobre la materia.

Para el cumplimiento de su objeto el Ministerio del Interior trabajará en coordinación con las demás autoridades competentes.

Artículo 3º. *Sector del Interior.* El sector del interior está integrado por el Ministerio del Interior, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales que le están adscritas.

Son unidades administrativas especiales adscritas al Ministerio del Interior, las siguientes:

- La Dirección Nacional del Derecho de Autor;
- La Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

Parágrafo. Mientras la ley no disponga lo contrario el Archivo General de la Nación estará adscrito al Ministerio del Interior.

Artículo 4º. *Sistema Administrativo del Interior.* Son instancias seccionales y locales del Sistema Administrativo del Interior, las secretarías de Gobierno y demás unidades, organismos y dependencias administrativas que ejerzan en los departamentos, distritos y municipios, funciones afines, en el ámbito de su competencia y jurisdicción, a las encomendadas al sector del interior, las cuales conjuntamente con éste, conforman el Sistema Administrativo del Interior.

Las instancias dependencias y demás unidades administrativas de la administración pública en todos sus niveles que conforman el Sistema del Interior, colaborarán armónicamente entre sí, con el propósito de realizar los fines encomendados al Estado en las materias que son el ámbito de dicho sistema.

Parágrafo. Las competencias que por disposición legal expedidas a la vigencia de la presente ley, se le hubieren encargado al sector público de gobierno o las entidades seccionales o locales integrantes del mismo, serán ejercidas por las dependencias que conforman el sector y el Sistema del Interior, en lo de su conocimiento.

CAPÍTULO II

Funciones del Ministerio del Interior, principios y reglas para la organización del Sector del Interior

Artículo 5º. *Funciones.* Además de las funciones generales señaladas a los Ministerios, el Ministerio del Interior, ejercerá en desarrollo de su objeto de que trata el artículo 2º de la presente ley, las siguientes funciones:

1. Formular, coordinar y evaluar las políticas en materia territorial; promover el reordenamiento territorial a fin de implementar, apoyar y fortalecer las instituciones dispuestas para la administración del territorio; promover la cooperación entre las entidades territoriales y la Nación, y los procesos de descentralización, desconcentración y delegación administrativa en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial; para cuyos efectos tendrá entre otras, las siguientes atribuciones:

a) Hacer de instancia superior en la gestión política de los asuntos internos territoriales; canalizar las demandas de las entidades territoriales en lo relativo a su autonomía y consolidación política e institucional; y gestionar los propósitos políticos de la descentralización, en cuanto a sus aspectos políticos y de Estado;

b) Velar porque la vocación descentralista concite la voluntad política nacional; contribuir al logro de pactos políticos por la región en torno a los propósitos de desarrollo regionales y nacionales, en coordinación con los organismos legalmente competentes; y contribuir a la conformación de espacios de concertación de la tarea legislativa entre el Congreso de la República y las autoridades territoriales;

c) Coordinar la agenda legislativa del Gobierno Nacional en todas las materias que tengan que ver con la autonomía territorial, el ordenamiento territorial y la descentralización; y velar por la coherencia institucional y política de la descentralización administrativa;

d) Convocar la sociedad civil para su inserción en la gestión del desarrollo regional y de los grandes propósi-

tos nacionales, promover la aplicación y debida observancia de la Ley Estatutaria sobre Mecanismos de Participación Ciudadana y el voto programático; velar por la coherencia de los sistemas de participación comunitaria y ciudadana; y promover la auditoría social en los procesos de organización y gestión pública;

e) Hacer de autoridad administrativa superior en los procesos de concertación tendientes a la reorganización del territorio; obrar en representación del Presidente de la República en la búsqueda de acuerdos políticos a los distintos niveles sobre la materia; y promover los foros e instancias aconsejables para la participación de la sociedad civil en la consolidación de las instituciones que administran el territorio;

f) Prestar su apoyo y concurso en la conformación de las provincias, regiones y territorialidades indígenas, y promover las normas que favorezcan a las negritudes y las minorías étnicas para hacer valer sus derechos constitucionales y legales;

g) Contribuir a la formación de lo público, como el espacio natural de la democracia participativa, en el que habrá de realizarse la identidad de la Nación y promoverse la búsqueda de todos los elementos que unen a los colombianos, en torno a propósitos de progreso económico, político y social;

h) Promover directamente o en coordinación con las autoridades competentes, el desarrollo constitucional y la filosofía de la Carta en todas las materias de su competencia;

i) Promover, fortalecer y coordinar las acciones tendientes a prestar el apoyo institucional y político, de asesoría y de capacitación, a las entidades territoriales y demás formas de administración del territorio, a fin de modernizar sus procesos de organización y gestión, así como para garantizar los principios constitucionales del ejercicio de la función administrativa;

j) Velar para que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial sean ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad;

k) Ejercer como autoridad doctrinaria en materia de interpretación de las normas sobre la administración pública territorial, sin perjuicio de la función que en materia tributaria corresponde adelantar a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 60 de 1993. En desarrollo de su facultad doctrinaria, emitirá concepto con carácter general y abstracto para mantener la unidad en la interpretación y aplicación de tales normas, en armonía con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

Las consultas se absolverán, previa su presentación al Ministerio del Interior a través de las Secretarías de Gobierno Departamental o quienes hagan sus veces. No obstante, los departamentos deberán absolver las consultas de los municipios y prestarles todo su apoyo cuando estuvieren opcionados para ello.

2. Velar por la conservación del orden público interno bajo la orientación del Presidente de la República como jefe de Gobierno y de conformidad con el ordinal 4 del artículo 189 de la Constitución Política y demás disposiciones legales.

En tal carácter el Ministerio del Interior coordinará las actividades de los organismos encargados de la guarda del orden público interno y fijará las políticas, planes operativos y demás acciones necesarias para dicho fin.

3. Formular bajo la orientación del Presidente de la República las políticas tendientes a la consolidación del sistema democrático, el desarrollo político de la Nación y la modernización de las instituciones, para cuyo efecto tendrá entre otras atribuciones:

a) Propender por el afianzamiento, la legitimidad y la modernización del Estado y las instituciones políticas;

b) Promover el fortalecimiento y modernización de los movimientos y partidos políticos, coordinar la

acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con los mismos e incentivar la integración de las diferentes fuerzas sociales a la sociedad civil;

c) Estimular las diferentes formas de participación de los ciudadanos mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y sus mecanismos en los términos de la Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana, así como adelantar el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario;

d) Propender por la participación de los ciudadanos en la vida, organización política de la Nación y por el desarrollo de su cultura política;

e) Promover la modernización de las instituciones y disposiciones electorales y velar por el libre ejercicio de los derechos políticos;

f) Velar por la cabal aplicación del Estatuto de la Oposición y demás normas que amparen los derechos de los partidos y movimientos políticos y candidatos independientes en coordinación con las autoridades electorales competentes.

En tal virtud corresponde al Ministerio del Interior promover y velar por la salvaguarda de los derechos de los partidos y movimientos políticos, en los términos dispuestos por el artículo 112 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria sobre la materia, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponde en el mismo sentido a las demás autoridades y organismos competentes del Estado.

4. Desarrollar con las demás autoridades competentes la política de paz, rehabilitación y reinserción, bajo las orientaciones del Presidente de la República, en tal virtud promoverá la adopción de programas con el objeto de fortalecer los procesos de paz y garantizar la efectividad de la rehabilitación y reinserción.

En virtud de esta función el Ministerio del Interior velará por el ejercicio y el respeto de los derechos, libertades y garantías fundamentales de todos los habitantes del territorio colombiano.

Es misión fundamental del Ministerio del Interior propender por la aplicación, y difusión de los derechos humanos, diseñar la política orientada a su valoración social como elemento de convivencia ciudadana de primer orden, y promover su desarrollo constitucional.

5. Coordinar, con la dirección del Presidente de la República la acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con el Congreso de la República, sin perjuicio de la iniciativa legislativa y la gestión que en el proceso de aprobación de las leyes y en las responsabilidades del Gobierno con el Congreso le corresponda adelantar a los distintos ministerios y al Gobierno en cada uno de sus ramos.

6. Dirigir bajo la orientación del Presidente de la República las actividades de las autoridades de las entidades territoriales en todo lo relativo al orden público interno.

7. Formular, coordinar y promover políticas bajo la orientación del Presidente de la República tendientes al desarrollo e integración de la comunidad.

En tal carácter el Ministerio del Interior definirá los lineamientos de la política, planes y programas, para la participación y el desarrollo comunitario.

8. Formular bajo la orientación del Presidente de la República las políticas relacionadas con las comunidades indígenas, de negritudes y demás minorías étnicas, y velar por sus derechos en colaboración con los ministerios y organismos públicos y privados que desarrollen acciones en este campo, y en particular, con respecto a las negritudes y comunidades indígenas ejercer las siguientes atribuciones:

Con relación a las comunidades indígenas

a) Definir la política en materia indigenista, previa concertación con las comunidades indígenas y demás agencias públicas y privadas que corresponda;

b) Garantizar la participación de las comunidades indígenas en los procesos de delimitación de sus territorios que deba definir el Gobierno Nacional y Promo-

ver la organización de sus territorialidades, en armonía con el ordenamiento del territorio y con las demás entidades territoriales;

c) Garantizar la protección de los resguardos indígenas en cuanto propiedad colectiva no enajenable, velar por la integridad de los territorios indígenas, y promover la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos.

d) Garantizar las formas de gobierno de los territorios indígenas, de sus consejos, y demás autoridades tradicionales, y definir la reglamentación acorde con los usos y costumbres de sus comunidades;

e) Garantizar y promover las acciones de coordinación necesarias con las autoridades competentes, para que el uso de los recursos de las comunidades indígenas se efectúe sin desmedro de su integridad cultural, social y económica y, garantizar que en las decisiones participen los representantes de tales comunidades;

f) Velar por el cumplimiento de la legislación nacional y las recomendaciones adoptadas por el Gobierno Nacional referentes a la población indígena del país;

g) Ejercer mediante la dependencia competente, la representación legal de las comunidades indígenas ante las autoridades del Estado en defensa de su integridad y autonomía cultural;

h) Colaborar con los consejos en promover las inversiones públicas en los territorios indígenas;

i) Velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente, que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre los pueblos.

Con relación a las negritudes:

a) Garantizar en coordinación con los organismos competentes, su identidad cultural, en el marco de la diversidad étnica y cultural del derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana;

b) Garantizar sus derechos como grupo étnico especial, y velar porque se promueva su desarrollo económico y social, conforme a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponda adelantar a otros organismos públicos competentes;

c) Garantizar la igualdad de oportunidades frente a la sociedad colombiana, promoviendo dentro del Estado las acciones que correspondan;

d) Promover la superación de los conflictos que deriven de su derecho al ejercicio de prácticas tradicionales de producción y a su propiedad colectiva, en especial de las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, conforme a las disposiciones legales sobre la materia, y en lo relativo a lo de su competencia;

e) Promover la participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley;

f) Dar apoyo político y servir de garante a la tarea de los organismos y autoridades encargados de proteger su medio ambiente atendiendo las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza.

9. Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las federaciones y confederaciones de acción comunal y de las corporaciones y fundaciones de carácter nacional que desarrollen actividades relacionadas con las comunidades indígenas, las comunidades negras y otras minorías sociales asentadas en el territorio nacional.

10. Atender lo relativo a la gestión de los derechos de autor conforme a las disposiciones legales sobre la materia.

11. Coordinar y organizar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, para cuyos

efectos podrá constituir una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio del Interior.

12. Coordinar con el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil las acciones inherentes a garantizar el proceso electoral y expedir las disposiciones necesarias para el normal desarrollo del proceso, las garantías para el ejercicio de los derechos políticos y el orden público.

En tal virtud, el Ministerio del Interior podrá organizar las delegaciones especiales para el seguimiento del proceso electoral y garantizar su desarrollo democrático en las distintas regiones del país, en coordinación con las autoridades electorales.

13. Ejecutar las políticas del sector del interior directamente o en coordinación con otras entidades cuando fuere el caso.

14. Realizar, promover o contratar las investigaciones y estudios que se requieran para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas propias del Sector del Interior.

15. Atender las funciones estatales relativas a las iglesias y confesiones religiosas, para cuyos efectos tendrá las siguientes atribuciones:

a) Garantizar el derecho a la libertad religiosa y de cultos, y promover la convivencia y tolerancia entre los confesores de las creencias de iglesias y confesiones religiosas;

b) Reconocer la personería jurídica a las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros que los soliciten, en las condiciones y términos dispuestos en la ley;

c) Organizar y llevar el Registro Público de Entidades religiosas e inscribir a estas en el mismo;

d) Adelantar la negociación y desarrollo de los convenios públicos de derecho interno relativos a las iglesias y confesiones religiosas de que trata la ley.

Parágrafo. La Dirección del Diario Oficial será ejercida por la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Corresponde en consecuencia a este organismo, establecer los medios más convenientes para la adecuada divulgación de las disposiciones legales, directamente o mediante otros organismos públicos o privados.

Artículo 6º. *Principios y reglas para la modificación de las estructuras administrativas.* Para el cumplimiento de su objeto y desarrollo de las funciones encomendadas en el artículo 4º de la presente Ley, el Presidente de la República podrá modificar la estructura del Ministerio del Interior y de los organismos de este sector, conforme al numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, incluyendo la del Ministerio de Gobierno para garantizar su cambio de denominación y naturaleza jurídica ordenada por medio de la presente ley, con sujeción a los siguientes principios y reglas generales:

a) **Modernización.** Se responderá a los desarrollos de la técnica administrativa y de los sistemas de organización que más convengan para la eficiente y eficaz realización del objeto y funciones que se le encomiendan a los organismos del Sector del Interior. "Para tal efecto tales organismos podrán apoyarse en los servicios especializados ofrecidos por particulares;

b) **Flexibilidad institucional.** Las estructuras orgánicas serán flexibles, tomando en consideración que las dependencias que integren los diferentes organismos sean adecuadas a una división de los grupos de funciones que les corresponda ejercer, debidamente evaluables por las políticas, la misión y por áreas programáticas. Para tal efecto se tendrá una estructura simple, basada en las dependencias principales que requiera el funcionamiento del Ministerio.

c) **Planeación administrativa.** Deberá garantizarse un sistema de planeación administrativa, con una instancia responsable de mejorar los procedimientos, métodos y organización del trabajo en forma permanente y sistemática. Igualmente existirá la función de planeación, veeduría y de control interno en los orga-

nismos del sector. Corresponderá al Ministerio elaborar anualmente planes de desarrollo institucional en coordinación con sus organismos adscritos;

d) **Desconcentración, descentralización y delegación.** Las estructuras administrativas se diseñarán teniendo en cuenta los principios de descentralización, desconcentración y delegación, para cuyos efectos se preverán los esquemas de organización más adecuados con respecto a la relación con las entidades territoriales, a fin de dar cabal cumplimiento al Sistema del Interior;

e) **Eficiencia.** Se proporcionarán esquemas de participación y estímulo orientados a mejorar la eficiencia administrativa;

f) **Administración gerencial.** Se establecerán los mecanismos de control gerencial y de desconcentración de funciones;

g) **Capacitación.** Se dará especial énfasis a los instrumentos de capacitación, tecnificación y profesionalización de los funcionarios;

h) **Denominación de sus dependencias básicas.** Las dependencias básicas del Ministerio del Interior y sus organismos se organizarán observando la denominación de las unidades administrativas que mejor convengan a la realización de su objeto y el ejercicio de sus funciones, identificando con claridad las dependencias principales, los órganos de asesoría y coordinación, y las relaciones de autoridad y jerarquía entre las que así lo exijan. En todo caso, la definición de las áreas funcionales que se organicen flexiblemente, deberán considerar la denominación y nomenclatura de empleos de los servidores públicos, las cuales se ajustarán a la exigencia de las estructuras administrativas;

i) **Coordinación.** El Ministerio del Interior y sus organismos adscritos del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley de manera articulada y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos;

j) **Viabilidad.** Las políticas, planes, programas y proyectos deben ser factibles de realizar, según las propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;

k) **Subsidiariedad.** El Sector del Interior del nivel más amplio deberá apoyar transitoriamente a aquellas instituciones que carezcan de capacidad técnica, para la gestión de las actividades que buscan el logro del objetivo de esta ley.

CAPITULO III

Disposiciones laborales transitorias, indemnizaciones y bonificaciones

Artículo 7º. *Campo de aplicación.* Las normas del presente capítulo serán aplicables a los empleados públicos que sean desvinculados de sus empleos o cargos como resultado de la reestructuración y transformación del Ministerio de Gobierno, a efecto de su conversión en el Ministerio del Interior.

Para los efectos de la aplicación de esta Ley, se requiere que la supresión del empleo o cargo tenga carácter definitivo, es decir que no se produzca incorporación en la nueva planta de personal de la entidad. Para tal efecto se tendrá en cuenta lo previsto en el Decreto 1223 de 1993, aunque la indemnización o bonificación de que trata la presente ley podrá causarse antes de los seis meses a partir de la adopción de la nueva planta de personal, si el empleado acepta inmediatamente el régimen indemnizatorio y de bonificación.

Artículo 8º *Terminación de la vinculación.* La supresión de un empleo o cargo como consecuencia de la reestructuración del Ministerio de Gobierno, dará lugar a la terminación del Vínculo legal y reglamentario de los empleados públicos.

Igual efecto se producirá cuando el empleado público, en el momento de la supresión del empleo o cargo, tenga causado el derecho a una pensión de jubilación y se le suprima el empleo o cargo como consecuencia de la reestructuración de la entidad.

Artículo 9º. *Supresión de empleos.* Las presentes disposiciones atinentes a la supresión de empleos registrará por una sola vez, para los efectos del establecimiento del Ministerio del Interior y la subsecuente reorganización y transformación del Ministerio de Gobierno.

Artículo 10. *Empleados públicos escalafonados.* Los empleados públicos escalafonados en carrera administrativa, los empleados públicos en período de prueba en la carrera administrativa y los empleados públicos que hayan sido nombrados provisionalmente para desempeñar cargos de carrera administrativa, a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la transformación del Ministerio de Gobierno en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, tendrán derecho para los dos primeros casos a una indemnización o a una bonificación en el tercer caso, así:

1. Cuarenta y cinco (45) días de salario cuando el empleado tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

2. Si el empleado tuviere más de un (1) año de servicio continuo y menos de cinco (5), se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1, por cada año de servicio subsiguiente al primero y proporcional por fracción.

3. Si el empleado tuviere cinco (5) años o más de servicio continuo y menos de diez (10), se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1, por cada uno de los años subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción, y

4. Si el empleado tuviere más de diez (10) años de servicio continuo, se le pagarán cuarenta (40) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1 por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

artículo 11. *Continuidad del servicio.* Para los efectos previstos en el régimen de indemnizaciones o bonificaciones, el tiempo de servicio continuo se contabilizará a partir de la fecha de la última o la única vinculación del empleado con el Ministerio de Gobierno. Excépcionalmente se contabilizarán desde la fecha de la vinculación a un organismo distinto al Ministerio de Gobierno, si el funcionario hubiere sido incorporado a dicha Cartera por efecto de una reestructuración anterior.

Artículo 12. *Incompatibilidad con las pensiones.* A los empleados públicos a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la reestructuración del Ministerio de Gobierno y su transformación en Ministerio del Interior, y que en el momento de la supresión del cargo o empleo tengan causado el derecho a una pensión, no se les podrá reconocer ni pagar las indemnizaciones o bonificaciones a que se refiere la presente ley.

Si en contravención a lo dispuesto en el inciso anterior, se paga una indemnización o bonificación y luego se reclama y obtiene una pensión, el monto cubierto por la indemnización o bonificación más intereses liquidados a la tasa de interés corriente bancario se descontará periódicamente de la pensión, en el menor número de mesadas legalmente posible.

Artículo 13. *Factor salarial.* Las indemnizaciones y bonificaciones no constituyen factor de salario para ningún efecto legal y se liquidarán con base en el salario promedio causado durante el último año de servicios. Para efectos de su reconocimiento y pago se tendrán en cuenta exclusivamente los siguientes factores salariales:

1. La asignación básica mensual.
2. La prima técnica.

3. Los dominicales y festivos.
4. Los auxilios de alimentación y transporte.
5. La prima de Navidad.
6. La bonificación por servicios prestados.
7. La prima de servicios.
8. La prima de antigüedad
9. La prima de vacaciones, y
10. Horas extras.

Artículo 14. *No acumulación de servicios en varias entidades.* El valor de la indemnización o bonificación corresponderá exclusivamente, al tiempo laborado por el empleado en el Ministerio de Gobierno, o el organismo del cual provino como efecto de una reincorporación sin solución de continuidad al mismo Ministerio.

Artículo 15. *Compatibilidad por las prestaciones sociales.* Sin perjuicio de lo dispuesto sobre incompatibilidad de las pensiones en la presente ley, el pago de la indemnización o bonificación es compatible con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a que tenga derecho el empleado público retirado.

Artículo 16. *Pago de las indemnizaciones o bonificaciones.* Las indemnizaciones o bonificaciones deberán ser canceladas en efectivo dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición del acto de la liquidación de las mismas y del acogimiento del empleado al régimen de indemnización, según lo previsto en el artículo 13 de esta ley. En caso de retardo en el pago se causarán intereses a favor del empleado retirado, equivalente a la tasa DTF que señale el Banco de la República, a partir de la fecha del acto de liquidación.

En todo caso, el acto de liquidación deberá expedirse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al retiro.

Artículo 17. *Exclusividad del pago.* Las indemnizaciones y bonificaciones a que se refieren los artículos anteriores únicamente se reconocerán a los empleados públicos que estén vinculados al Ministerio de Gobierno en la fecha de la vigencia de la presente ley.

CAPITULO IV

Disposiciones finales

Artículo 18. *Fondo para la participación ciudadana.* Conforme a lo dispuesto en la Ley Estatutaria sobre Mecanismos de Participación Ciudadana, en la organización del Ministerio del Interior se creará el fondo para la Participación Ciudadana como un sistema de manejo de cuenta, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del Interior, el cual tendrá por objeto financiar los programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos en esta ley, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

Dicho fondo funcionará con la misma planta del Ministerio del Interior y su representantación legal y ordenación del gasto, podrán ser ejercidas por el Ministro del Interior o por el funcionario que ejerza las veces de secretario, director o jefe del área de participación social, según se defina en la estructura orgánica del Ministerio.

Artículo 19. *Implementación de la estructura y las funciones del Ministerio del Interior.* El ejercicio de las funciones del Ministerio del Interior de que trata la presente ley, se hará gradualmente, en la medida en que se desarrolle su nueva estructura orgánica y se dicten las providencias pertinentes de incorporación de los servidores públicos a la planta de personal que adopte el Gobierno nacional al efecto.

Artículo 20. *Autorizaciones presupuestales.* Autorízase al Gobierno Nacional para adelantar los traslados y las operaciones presupuestales que fueren necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en esta ley.

Artículo 21. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

De los honorables Representantes, atentamente,
Jesús Ignacio García Valencia, Jairo Chavarriaga Wilkin, Antonio José Pinillos Abozaldo, Betty Camacho de Rangel, Jairo Arturo Romero G., Mario Rincón Pérez, Roberto Herrera Espinosa, Tarquino Pacheco.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de acto legislativo número 089/94 - Cámara, "por el cual se adiciona el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia".

Honorables Representantes:

Cumplo con agrado la encomienda que me hiciera el señor Presidente de la Comisión I Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, de rendir ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo en mención, no sin antes plantear algunas cuestiones de fundamental importancia en relación con el tema que cobija el proyecto, y que se constituyen en elementos de permanente debate al interior del país.

En primer lugar y antes de analizar los aspectos esenciales del proyecto de acto legislativo, me referiré al contenido del mismo, para luego sí entrar en el tema mismo de la ponencia.

El proyecto de acto legislativo está encaminado a adicionar el artículo 49 de la Carta Política de 1991, el cual consagra uno de los derechos constitucionales fundamentales de mayor importancia para todo ser humano, cual es el de la salud.

Dicha adición se encamina a la restricción o prohibición en el porte o conservación para uso o consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y a establecer las sanciones a que haya lugar, en orden a la protección de la salud de las personas, su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Restricción o prohibición que corresponderá al legislador definir en los términos que hallé más razonables y necesarios en orden a la defensa del interés general de la comunidad.

Como lo anotara el Gobierno Nacional en la exposición de motivos, la propuesta dejaría a la dinámica de la política criminal la posibilidad de adoptar medidas flexibles y razonables tendientes a la prevención y represión de esta conducta, dentro del marco de una política integral.

Debe resaltarse que el problema del consumo de drogas no es sólo un problema de carácter social, sino especialmente produce sus mayores efectos en la salud de las personas, por lo que la forma de enfrentarlo y buscar soluciones es a través de la prevención y educación de la población, de manera que comprendan las graves consecuencias de su uso y de los efectos que genera.

En innumerables países, y en particular en el nuestro a raíz de la expedición de la nueva Carta Política, donde se le da el carácter de Estado social de derecho al nuestro, el aspecto social, y en concreto la persona humana pasa a ocupar un lugar primordial dentro de los fines de éste. No en vano, la Constitución dedica más de una quinta parte de las normas superiores al tema de los derechos de las personas, consagrando así una "Carta de Derechos", que en la actualidad a raíz de los innumerables pronunciamientos de la Corte Constitucional han cobrado especial importancia.

Y uno de ellos es el derecho que toda persona tiene a su dignidad, la cual exige el respeto y promoción incondicionales de la vida corporal de la persona. Por tanto, la dignidad humana se opone a la concepción según la cual en aras del placer inmediato, impide la realización personal, por anular de forma irreversible tanto el entendimiento como la voluntad, tornando al hombre en esclavo del vicio, como sucede en el caso patético de la droga.

En cuanto hace a la dignidad humana, ésta se desconoce al permitirse el consumo o uso de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, bajo cuyos efectos el individuo atenta contra su propia dignidad como persona, al reducirse a la categoría de un ente que actúa sin responsabilidad y sin conciencia, cayendo en los más extremos estados de relajamiento moral y ético, en conductas irracionales y, con alguna frecuencia, en conductas delictivas. Resulta un contrasentido amparar la despenalización del consumo de drogas, por cuanto la dignidad de la persona es la que se ve gravemente lesionada bajo los efectos de la drogadicción. Las estadísticas demuestran claramente cómo, y en muy alto porcentaje, quienes caen en la drogadicción -adictos-, al disminuir su capacidad laboral, terminan convirtiéndose en desempleados, vagos o mendigos.

No puede afirmarse que el uso de la droga pueda ser algo opcional, porque no existe una indeterminación de los efectos, sino todo lo contrario, conduce a la privación de la salud, tanto física como mental, de manera a menudo irreversible y siempre progresiva. La producción de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas es, a todas luces un crimen actual contra la humanidad, por lo que tolerar el consumo de la causa de un mal, es legitimar sus efectos nocivos.

Por ello, la dignidad del hombre no permite que sea esclavizado o que corra peligro de caer bajo los efectos de la drogadicción, que es una forma de esclavitud. Por el contrario, el Estado y la sociedad tienen el deber de preservar al hombre en su dignidad y de defender a los niños, jóvenes y adolescentes de todo peligro moral y físico.

No es necesario demostrar los gravísimos efectos que causa la droga en la mente de la persona, en su cuerpo y espíritu, quien se convierte por su adicción en un ser carente de todo dominio sobre sí mismo, extraviado y ajeno a todo comportamiento digno, gobernado sólo por los impulsos irracionales que en él provoca la ingestión de las sustancias tóxicas. No puede concebirse cómo la autodestrucción del individuo, sin posibilidad de reprimir su conducta nociva y ni siquiera de rehabilitarlo, no pueda ser objeto de tratamiento en cuanto a su restricción o prohibición por parte del Estado. Es una obligación suya el realizar el mandato constitucional de hacer efectivo el respeto a la dignidad humana, cuando es la primera lesionada y peor aún, aniquilada por el estado irracional al que se ve conducido irremediabilmente el consumidor de droga.

Como lo señalara acertadamente la Corte Constitucional en su posición minoritaria, en la sentencia No. C-221 de 1994, que dio vía libre a la dosis personal:

"Ahora bien, de la decisión mayoritaria se colige que el consumo personal de estupefacientes por ser un acto privado, es un acto indiferente para el derecho, aunque tenga repercusiones morales. Pero resulta que no todo acto privado es, de suyo, indiferente, porque puede trascender a la comunidad y afectar tanto el interés general como el bien común. La gravedad evidente del consumo de drogas, hace que sea apenas razonable juzgar que el consumo de tales tóxicos no sea indiferente. No puede ser indiferente para el Estado, ni para la sociedad civil, el que uno de sus miembros esté privándose de la salud de manera injustificada y con la complicidad de los asociados. El bienestar de cada uno de los asociados es de interés general".

Y es que, Honorables Representantes, el consumo de drogas no es un acto indiferente, sino lesivo contra el bien común y desconocedor del interés general. El porte o la conservación para uso o consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, genera de una forma probable, sino cierta, una lesión y la probabilidad en muy alto grado de dependencia. No se trata pues, de un mero riesgo sino de un grave e inminente peligro de que el efecto nocivo se produzca.

Se habla de la droga como de una enfermedad, pero lastimosamente esta enfermedad, no puede ser abordada solamente con servicios médicos para el momento de crisis y con terapias de apoyo, sin recalcar que se debe contar paralelamente con una estrategia social para lograr el impacto esperado, considerando que en lugar de realizar acciones aisladas, se deben afrontar las razones fundamentales de la demanda de drogas, considerada como la causa del problema, que esconde toda una serie de situaciones complejas que deben ser atacadas de manera integral. Se necesita tratar el abuso de las drogas profundizando en sus raíces y no solamente atacando sus efectos.

Un punto útil de reflexión son las expresiones que en los diferentes países ha generado un término de políticas, instrumentos de prevención y tratamiento de integración que se vuelven el patrimonio fundamental para enfrentar el problema en una perspectiva internacional.

Por ello, el proyecto de acto legislativo representa una salida a las graves consecuencias en que se encuentra el país, frente a la despenalización actual del porte o conservación de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y concretamente, de la dosis personal. Es necesario que el Estado tenga instrumentos idóneos con los cuales enfrentar este grave flagelo de la droga, que produce consecuencias desgarradoras para la salud y la vida del ser humano de incalculables proporciones. Países donde se encuentra legalizado el consumo de la droga, enfrentan en la actualidad graves problemas sociales y de salud de su población, como en el caso de España y Holanda.

Por ello se deduce que el consumo de drogas no debe ser ni es un acto indiferente sino lesivo contra el bien común y desconocedor del interés de la comunidad. Ante esta clase de actos el legislador debe adoptar las medidas y aplicar los correctivos necesarios en la normatividad existente con el objeto de restringir o prohibir el porte o conservación para uso o consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y establecer sanciones con el fin de preservar el interés público y proteger la salud de las personas y su desarrollo armónico e integrado.

Constituye un derecho de la sociedad y de los mismos enfermos, el que la ley no permita el consumo de sustancias que inexorable e irreversiblemente atentan contra la vida humana y la especie en general.

En relación con la norma constitucional que se pretende adicionar, o sea el artículo 49 de la Carta Política, ella consagra que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado y que se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Concluye esta disposición señalando que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

No se limita esta disposición a garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, sino que impone a cada uno el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de la de la comunidad. Así, la salud dentro del Estado social de derecho, no sólo constituye un problema que debe interesarle a éste sino a toda la comunidad. Dentro de este campo de la solidaridad, debe subrayarse que el permitir a las personas portar y consumir libremente determinada dosis de droga representa la negación de aquél. Las consecuencias y los efectos que se derivan del consumo o uso de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tanto para quien las usa como para el núcleo social en cuyo medio se desenvuelve, resultan desastrosos.

Por ello el país reclama medidas y correctivos urgentes con el propósito de defender no sólo a la persona como tal en su salud, dignidad y vida, sino al interés público de la colectividad, con restricciones o la prohibición del porte o la conservación para uso o consumo de estas sustancias, medidas que deben adoptarse por el legislador, instrumento de representación y defensor de la comunidad.

La cuestión de como la tenencia o el porte de estas sustancias para el consumo personal debe ser sancionada le corresponde definirla al legislador en oportunidad posterior a la aprobación del presente proyecto de acto legislativo. No obstante, estimo Honorables Representantes, necesario dejar sentadas algunas reflexiones sobre el particular. Respecto a la permisividad del consumo o porte, ella ha producido funestas consecuencias en países como Inglaterra, Holanda y España, pues al legalizarse su uso y porte, el consumo se disparó. Allí además de presentarse la drogadicción como una verdadera epidemia (en cuanto al adicto introduce a otros en el vicio, los que a su vez introducen a otros, extendiéndose la adicción en forma contagiosa), se ha asociado con la comisión de algunos delitos, principalmente contra la propiedad.

* CONSIDERACIONES EN CUANTO
AL CONTENIDO DEL PROYECTO
Y LAS MODIFICACIONES QUE AL MISMO
SE PROPONEN.

Por las razones expuestas, considero lo siguiente en relación con la viabilidad del proyecto de acto legislativo, del cual me honro en presentar ponencia:

a) En primer lugar, y de conformidad con los argumentos expresados, hallo de la mayor importancia darle trámite al presente proyecto de acto legislativo, de fundamental trascendencia para el país, y en concreto, para lograr la protección del ser humano y la defensa de sus derechos fundamentales a la vida, salud y dignidad,

b) Estimo en relación con el **artículo 1o.** del proyecto de acto legislativo, que no sólo es constitucional y legalmente viable, sino que además responde al clamor popular, que reclama por medidas tendientes a controlar el uso y consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, como se expuso en precedencia.

Por ello, considero que este artículo debe quedar igual.

c) Respecto del **artículo 2o.** del proyecto, considero que **debe ser suprimido**, por las siguientes razones:

1. En primer lugar, no es procedente que a través de un proyecto de acto legislativo se le concedan facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, pues ello desborda el espíritu del numeral 10 inciso último del artículo 150 de la Constitución Política, que regula lo relacionado con las facultades extraordinarias. Sólo a través de una ley ordinaria de facultades extraordinarias pueden concederse éstas y por solicitud expresa del Gobierno Nacional, por lo cual no es viable ni conveniente hacerlo a través de un acto legislativo.

Además de ello, y según la norma en comento, "estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos". En este sentido, creo que las facultades extraordinarias que se concederían en el artículo 2o. del proyecto, serían inconstitucionales, teniendo en cuenta que uno de los principales objetivos del proyecto de acto legislativo es establecer sanciones de carácter penal, lo cual implicaría de por sí la tipificación de conductas penales, modificaciones de normas al estatuto penal, lo que podría encajar en la prohibición señalada, en cuanto el espíritu a "expedir códigos", que no se autoriza mediante el uso de facultades extraordinarias.

2. Según la naturaleza de los actos legislativos, su propósito es estrictamente el de reformar las normas constitucionales, en la forma, términos y procedimientos que señala la Constitución Política, mas no el de convertirlo en un instrumento que esté en cabeza del Gobierno para expedir medidas transitorias.

3. En el caso que se le diera concepto favorable al otorgamiento de dichas facultades al Gobierno Nacional con el objeto de investirlo de precisas facultades para penalizar las conductas previstas en el artículo 1o. del proyecto, es decir para restringir o prohibir el porte o la conservación para uso o el consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, así como para esta-

blecer sanciones, se presentarían dos consecuencias a mi juicio de absurdas proporciones:

3.1 De un lado, el Gobierno Nacional se estaría abrogando facultades que corresponden -en caso de aprobarse el proyecto de acto legislativo- exclusivamente al legislador, pues el artículo 1o. del proyecto señala que "la ley...", será quien deberá expedir la legislación encaminada a la restricción o prohibición para el porte o conservación de las mencionadas sustancias.

En este sentido, no debe olvidarse que cuando la facultad es asignada expresamente al legislador, mal puede el Ejecutivo pretender asumir dichas facultades así sea de manera transitoria.

3.2 Cuando la norma constitucional -Artículo 49-, en este caso la que se adicionaría con el Proyecto de acto legislativo No. 089/94, asigna a un órgano o rama del poder público la tarea de desarrollar o regular una determinada materia, no puede delegarse dicha función a otra rama del poder público, pues se dejaría sin efecto la labor legislativa, que es la que en el presente caso le corresponde al Congreso de la República en los términos del artículo 1o. del proyecto.

3.3 No se entiende el por qué el Gobierno Nacional, al presentar el proyecto de acto legislativo a consideración de esta célula legislativa, incluye un artículo con el objeto de que se le concedan facultades de carácter extraordinario para reglamentar la restricción o prohibición del porte o la conservación para uso o el consumo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas, cuando el mismo Gobierno Nacional ya ha expedido un Decreto reglamentario, como lo es el Decreto número 1108 de 1994, por medio del cual se reglamentan y sistematizan algunas disposiciones en relación con el porte y consumo de dichas sustancias.

3.4 Además del anterior ítem la estructura del Estado de acuerdo a los artículos 113 y 114 de la Constitución Nacional determina que las ramas del poder público son tres: La Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial, correspondiendo a la legislativa reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y a la Administración.

El Congreso debe expedir la ley realizando un debate juicioso, profundo y eficiente, que sea aplicable a la situación actual y real de nuestro pueblo colombiano.

Debe ser el legislador, previo el examen y determinación de las circunstancias concretas que viva el país y a sus necesidades, quien debe decidir el camino a seguir, en cuanto a como se debe restringir, prohibir o penalizar el porte o conservación de estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

Por todo lo anterior, creo que esta disposición, en cuanto invade competencias y órbitas que son de la esencia del legislador, pretendiendo a través del mecanismo de las normas transitorias abrogarse facultades que no le asigna el artículo 1o. del proyecto de acto legislativo, debe ser suprimida del proyecto, de manera que quede en cabeza exclusiva del Congreso, la expedición de normas para restringir o prohibir el porte o la conservación para uso o el consumo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas y establecer sanciones, incluso penales, con el fin de preservar el interés público y proteger la salud de las personas, su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Finalmente, debo reiterar la gran importancia que reviste para el país no sólo sacar adelante este proyecto de acto legislativo, sino en particular, adoptar medidas concretas, urgentes y determinantes con el propósito de frenar, mediante la restricción o la prohibición del porte o consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el aumento en los índices de drogadicción, adicción y enfermedad en la población juvenil.

En este sentido, cabe recordar lo que señalara el Gobierno al presentar el proyecto de acto legislativo ante el Congreso de la República, según el cual, "para Colombia resulta trascendental que el Congreso apruebe el proyecto que respetuosamente se pone en su consi-

deración, ya que ha sido tradicional nuestro reclamo ante la comunidad internacional para que la política contra las drogas sea una política integral que incluya no sólo la persecución al procesamiento y tráfico, sino también esfuerzos en materia de reducción del consumo que se constituye en la causa de la magnitud creciente del mercado".

Por todo lo anterior, me permito solicitarles a los Honorables Representantes:

Désele primer debate al proyecto de acto legislativo número 089 de 1994 - Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 49 de la constitución de Colombia con las modificaciones que me he permitido incorporarle, las cuales anexo a la presente ponencia y que coloco a consideración de la Honorable Cámara de Representantes.

De vuestra Comisión,

José Darío Salazar Cruz,
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador.

Jesús Ignacio García,
Representante a la Cámara - Ponente.

Jairo García
Representante a la Cámara - Ponente

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El Proyecto de acto legislativo número 089/94 - Cámara, quedará así:

Artículo 1o. Quedará igual.

Artículo 1o. Adiciónase el artículo 49 de la Constitución Política con el siguiente inciso:

"La ley podrá restringir o prohibir el porte o la conservación para uso o el consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y establecer sanciones, incluso penales, con el fin de preservar el interés público, y proteger la salud de las personas, su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos".

Artículo 2o. Se debe suprimir y en su lugar queda:

Artículo 2o. "El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación".

Artículo 3o. Se suprime.

Por lo anterior, me permito solicitarles a los Honorables Representantes:

Désele primer debate al proyecto de ley número 089 de 1994 - Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 49 de la constitución política de Colombia con las modificaciones que me he permitido incorporarle.

A vuestra consideración,

José Darío Salazar Cruz,
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador.

Jesús Ignacio García,
Representante a la Cámara - Ponente.

Jairo Romero,
Representante a la Cámara - Ponente.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 29 de 1994 Cámara, "por la cual se crea la cuota de fomento porcino y se dictan normas sobre su recaudo y administración".

Señor

Presidente

Honorables Representantes.

Honorable Cámara de Representantes

En cumplimiento de la honrosa Comisión que nos fuera confiada, procedemos a rendir ponencia para segundo debate, ante esta Corporación, al Proyecto de ley número 29 de 1994-Cámara, presentado a nuestra consideración por el Gobierno.

En la parte inicial de este informe se presenta un análisis general de la ley. En el numeral 2º se presenta una visión de la situación nacional e internacional de la Porcicultura. Posteriormente se analiza el marco constitucional y legal sobre el cual se fundamenta el proyec-

to y finalmente se acompaña el pliego de modificaciones que se somete a consideración de la honorable Corporación.

1. Análisis general de la ley

El Proyecto de ley 29 está constituido por 18 artículos que se ocupan de aspectos como la creación de la cuota de fomento porcino, del fondo respectivo para su manejo, el monto de la cuota, los sujetos obligados a cancelarla, los objetivos del mismo, la conformación de la junta directiva y disposiciones que regulan el recaudo, administración, vigilancia y control fiscal del fondo.

Este proyecto pretende dotar al sector porcícola colombiano de un instrumento moderno que permita dinamizar dicha actividad y crear un sistema de beneficios y oportunidades que estimulen la cría y producción comercial de lechones y cerdo gordo requerido por la industria.

El artículo primero define que es la porcicultura agrupando en esta actividad el proceso de cría y la producción comercial de animales de abastecimiento cárnico nacional y su eventual exportación.

El artículo segundo crea la cuota de fomento porcícola equivalente al 15% del salario diario mínimo legal que este vigente, cuota que debe pagarse al momento del sacrificio.

El recaudo de estos dineros, dispone la norma, se hace a través de las tesorerías municipales o de los mataderos privados aprovechando la conocida guía.

Define como sujetos de pago a toda persona natural o jurídica o a las sociedad de hecho.

Este proyecto crea el Fondo Nacional de la Porcicultura, no como institución sino como cuenta especial para el manejo de los recursos producto de la cuota, conforme a la Ley 101/93.

Los recursos que se obtengan deberán utilizarse en los siguientes frentes:

A. Investigación

B. Asistencia técnica

C. Transferencia de tecnología.

D. Capacitación y mejoramiento de sanidad y productividad

E. Exportación de carne porcino y subproductos

F. Aportes a empresas colectivas dedicadas a producir, comercializar o industrializar insumos porcícolas.

G. Impulsar la organización de productores y consumidores, creando la posibilidad del subsidio a la carne.

H. Programas que fomenten la porcicultura.

I. Programas que ayuden a la regulación de precios de la carne de cerdo.

El proyecto de ley crea una Junta Directiva del Fondo que se integra por seis miembros:

Tres Ministros o delegados (Agricultura, Comercio Exterior y Desarrollo Económico).

Tres particulares (el Presidente de la Asociación Colombiana de Porcicultura y dos miembros elegidos por las cooperativas del ramo).

El procedimiento de recaudo concebido en el proyecto es sencillo: el cobro antes del sacrificio, la consignación en cuenta especial, y depositarlos dentro de los 10 días del mes siguiente al que se recaudan en la Cuenta Nacional del Fondo.

El Fondo Nacional Porcícola será manejado por organización gremial porcícola: la ACP. Plantea un plazo de 5 años mínimo para dicho manejo pagando un 10% del recaudo total como contraprestación por el recaudo de las cuotas.

El contrato que se establezca entre el Ministerio y la entidad administradora del Fondo debe dejar claros asuntos como:

Manejo de recursos

Definición de programas

Ejecución de programas

Facultades y prohibiciones del administrador.

La entidad administradora debe según el proyecto de ley, elaborar cada año el plan de inversiones y gastos por programas y proyectos. Rendir informes semestrales al Ministerio de Agricultura sobre ingresos e inversión. Remitir informe semestral a la Tesorería General de la Nación de los recaudos del semestre anterior y rendir cuentas a las Contraloría General de la Nación.

Prevé el proyecto que si desaparece la Asociación Colombiana de Porcicultura dicho contrato se haga con una entidad pública o con otra agremiación porcícola sin ánimo de lucro.

El proyecto en estudio plantea el retorno proporcional de cuotas mediante el mecanismo de desarrollar programas y proyectos en las regiones en correspondencia con el monto de los aportes efectuados por las distintas zonas productoras.

Se le otorga al Gobierno la facultad de imponer multas y sanciones por evasión y por mora en el pago y consignación de los recursos del Fondo.

Finalmenté, crea un estímulo tributario al aceptar que este valor por cuota se pueda manejar como costos deducibles para el productor, durante el respectivo ejercicio gravable, simplemente acompañando el paz y salvo respectivo.

El fondo puede canalizar recursos del crédito externo, aportes e inversiones del Tesoro Nacional o de personas naturales o jurídicas sean estas nacionales o extranjeras.

Como quiera que el proyecto es de interés nacional, la gestión que se realizó fue proceder al análisis del articulado consultando en primer término el ordenamiento constitucional, la armonización legal y consultando la realidad nacional y el interés general.

2. Situación nacional e internacional

A cinco siglos de conocer en nuestro continente al cerdo, vemos cómo este no tiene en América Latina el nivel que tienen en otras partes del mundo. En Colombia en particular son muchas las dificultades de la porcicultura.

Los factores que están asociados a las dificultades sectoriales son el bajo crecimiento de la economía en la última década, el bajo ingreso per cápita, el deterioro del poder adquisitivo, la caída del salario mínimo real urbano y del salario profesional, la inequitativa distribución de la riqueza y hasta el peso del sobre endeudamiento y la transferencia de recursos hacia el exterior canalizados como pago de intereses y utilidades que bien pudieron destinarse al desarrollo de la actividad productiva.

En Colombia entre 1980-1990 la participación del sector agropecuario dentro del PIB no se incrementó y por el contrario aportó menos en 1990 que diez años atrás.

En dicha década el patrón de consumo de cárnicos a nivel mundial empezó a manifestar claras modificaciones, cuyas tendencias prevalecen hasta la fecha. La sustitución de carne de bovino por carne de ave, en especial en los países desarrollados; el bajo crecimiento de la demanda de carnes rojas, son el nuevo esquema del comercio mundial de carnes.

Los pronósticos establecen un incremento del 3.8% en el consumo de carne de ave, mientras la carne de vacuno se incrementará 0.5%. El estimativo de crecimiento mundial para la carne de cerdo es de 2.4%.

No obstante las dificultades, la carne de cerdo continúa siendo el cárnico más producido y consumido en el mundo, representando el 40% de la producción mundial de carnes.

En Colombia según el Ministerio de Agricultura, la porcicultura como tal, es decir, tecnificadas, especializada e integrada, surge alrededor de los años 70s. Aunque viene incursionando en el mercado internacional solamente desde 1991, con la exportación de canales de cerdo con un volumen de 70 toneladas anuales, unos 1.000-1.100 cerdos.

En Colombia el consumo per cápita de carne de cerdo es de 3.0 a 3.8 kilos año, mientras naciones como Brasil y México consumen 15.0 kilos por persona-año, es decir, cinco veces más nuestra demanda interna.

La porcicultura conjuntamente con la avicultura, son las actividades pecuarias calificadas como industriales.

Al revisar la composición de la actividad pecuaria encontramos que la actividad porcina es muy pequeña:

Ganadería bovina	64.11
Sector avícola	29.13
Sector porcino	5.29
Otras producciones	1.48

Veamos algunas estadísticas sobre el sector porcino colombiano:

Población porcina colombiana	2.600.000
% Explotación tecnificada y semitecnificada	30-40%
Cabezas sacrificadas legalmente por año	1.500.000
Cabezas sacrificadas clandestinamente por año	750.000
% de sacrificio clandestino	50%
Oferta total - cabezas	2.250.000
Aporte a la producción cárnica nal.	10%
Aporte a la producción pecuaria (1993)	5.29%
Demanda de alimentos balanceados para animales	300.000 tns
% de la producción nal. de alimentos balanceados que demanda	15%
Lugar ocupado como ddte. de alimento balanceado	2º puesto

Para hacernos a una idea del consumo actual de carne de cerdo quisiéramos ilustrar a los honorables Representantes del consumo de cárnicos en Colombia.

Según datos de la FAO el siguiente es el consumo de varios países del total de carnes y de carnes de cerdo en particular (grs/día):

País	Cerdo	Total cárnicos
México	24.5	202.7
República Dominicana	4.6	107.0
Panamá	15.9	188.1
Argentina	17.9	521.2
Chile	28.3	194.0
Colombia	9.3	176.0
Paraguay	78.8	279.3
Uruguay	18.6	534.0
Venezuela	15.3	162.1

Esto quiere decir que los colombianos que consumen carne diariamente, utilizan apenas el 5.2% en carnes de cerdo.

Colombia requiere 9 millones de cabezas de cerdo si quisiera atender un consumo per cápita igual al promedio internacional. Por supuesto este incremento de producción es el resultado de un crecimiento en la demanda cárnica de porcino y el cambio en los hábitos y costos actuales.

El gremio porcícola cree que la posibilidad de hacer más dinámica la producción, guarda estrecha relación con las acciones tomadas por el Gobierno, especialmente por el Ministerio de Agricultura. Se requiere eficiencia que se traduzca no solo en incremento de rendimientos, sino en reducción de costos, canales apropiados de comercialización de insumos y productos; son necesarias medidas sanitarias que erradiquen las enfermedades más comunes en la pira y un consciente compromiso con el medio ambiente. Estos frentes requieren de una política, de una estructura y de unos mecanismos efectivos que la impulsen, la dinamicen y permitan mayor eficacia en la explotación de la carne de cerdo.

Es una realidad que si el sector no respeta el entorno ecológico y no cuenta con normas de calidad, le será muy difícil producir y comercializar. Cada vez el consumo es sensible a la calidad, a los daños medioambientales y en este caso a los aspectos sanitarios. El costo de programas de modernización sectorial no puede descargarse a un presupuesto que cada vez es más reducido frente a las necesidades del agro nacional. Esto explica porque el Gobierno acude a la crea-

ción del Fondo de Fomento Porcino como mecanismo para resolver, con la gestión privada, aspectos que son inalcanzables desde el sector público.

Algunos indicadores mundiales

Acudimos a los indicadores siguientes para mostrar el estado actual en el mundo de la porcicultura.

El comercio internacional de este cárnico esta altamente concentrado. Un grupo de países como Canadá, Taiwan, China y la Comunidad Europea, están a cargo del 95% de las exportaciones. Japón, EUA, Hong Kong y otros importan una porción similar de la carne.

En América Latina y el Caribe existen algo más de 80 millones de cerdos que representan el 9% del inventario mundial.

La porcicultura latinoamericana es modesta comparada con la asiática y europea. En términos cuantitativos es mayor que la de EUA y Canadá en conjunto y similar a la ex Unión Soviética. Desde el punto de vista de los expertos, la potencialidad es mayor que la de esos países.

En las últimas dos décadas, la producción de carne de cerdo en la región, ha pasado de 1.7 millones de toneladas a 3 millones de toneladas; sin embargo, el rendimiento promedio de la porcicultura latinoamericana es muy bajo, ya que poseemos el 9% del inventario mundial, pero solo aportamos el 4% de la producción de carne.

La producción mundial de carnes de cerdo en 1980 fue de 69.458 toneladas América Latina y el Caribe aportaron 2944 en su gran mayoría proveniente del Brasil, México y Argentina.

La tasa de extracción es un índice que muestra el % de animales sacrificados a partir de un inventario determinado.

En América Latina los rendimientos solo han llegado al 58% excepciones hechas de Puerto Rico que presenta una tasa de extracción del 114% y de Chile con una tasa del 119%. Colombia tiene una extracción inferior al 76%. En 1990 la producción de cárnicos en Colombia tuvo un incremento del 38.5% para bovinos, 5.3 para cerdos y 56.3% para aves. En conjunto la producción de carne en América Latina tuvo una tasa media de crecimiento de -0.7 para cerdos entre 1980 y 1990.

América Latina en general tiene una tasa de extracción que fluctua entre el 40% y el 50% de la presentada en Norte América, Europa, Oceanía y la antigua Unión Soviética, inclusive 20 puntos por debajo de la tasa de extracción africana.

Los mayores inventarios porcinos están en el Asia y Europa (600 millones de cabezas).

De acuerdo con cifras del Departamento de Estado, de los Estados Unidos diez países importaron en 1990 1.277 toneladas y otros diez exportaron 3.414.

Un aspecto que es importante para el diseño de políticas futuras en este sector es el de costo de producción veamos:

País	Costo de producción pesos kilogramos en pie
Japón	2.487
Taiwán	1.034
Filipinas	1.086
Inglaterra	1.191
Usa	720
Canadá	576
Chile	524
Venezuela	350
Colombia	1.100

El costo de producción krg/pie nos coloca en desventaja frente a los 4 últimos países pues sino se reduce los costos de producción el aumento en el consumo significará un mercado atractivo para países con mayor eficiencia productiva.

La barrera cultural

Circulan sobre el cerdo algunas ideas erróneas sobre temas como la higiene, el valor nutricional, el

valor calórico, el contenido de colesterol, etc., que influyen y determinan el bajo consumo de carne.

Para la mayoría de las personas cerdo es sinónimo de "cochino" y cuando oímos la palabra cerdo nos imaginamos aquel animal que nuestro campesino utilizaba como método de ahorro, o esa explotación de unos cuantos animales alimentados con los desperdicios de la cocina. A su alrededor se ha tejido tal suerte de mitos e inexactitudes que no pocos la consideran peligrosa, por lo cual la rechazan o la consumen solo ocasionalmente y con gran reserva.

Varios factores adicionales a los mencionados han contribuido al desprestigio, pero especialmente la creencia de que existe una estrecha relación entre carnes de porcino-obesidad-hipertensión-arteriosclerosis.

Si bien es cierto que aun encontramos porquerizas artesanales, antiguénicas, donde se cría lo que podríamos llamar el "marrano", también Colombia cuenta con un sector porcícola muy avanzado donde se produce un cerdo moderno.

En la forma tradicional el proceso de engorde dura 10-15 y aún 20 meses, obteniéndose carne de animales viejos, con alto contenido de grasa. El cerdo moderno es enviado al matadero a los 7 meses de edad.

La porcicultura de hoy en día está muy lejos de esa situación. La explotación del cerdo ha tenido un proceso acelerado, y se coloca a la vanguardia en la aplicación de técnicas modernas de producción animal.

Es tal el desarrollo de nuestras granjas tecnificadas, que tienen poco que envidiarle a una granja canadiense o norteamericana.

El cerdo criado por empresarios tecnificados es un animal seleccionado genéticamente, con las características de baja producción en grasa y alta conversión del alimento en carne.

Esto quiere decir que mientras el tocino del marrano tradicional tiene un espesor de 6 a 8 cms, el del cerdo moderno no pasa de 2.5 cms con tendencia a disminuir.

Así, la porcicultura moderna en Colombia tiene como una de sus principales características todo un sistema tecnológico muy desarrollado que incluye instalaciones técnicamente diseñadas en las cuales el cerdo esta confinado, sin acceso al campo, consumiendo alimentos exactos y correctamente balanceados, bajo control y vigilancia profesional de zootecnistas. Todo esto permite obtener carne tierna, con bajo contenido de grasa y con excelente calidad higiénica y nutricional.

No es exactamente cierto que el consumo de carne de cerdo cause obesidad, pues ni siquiera su contenido de calorías es alto. En 100 grs de cerdo magro cocido, apenas se encuentran 242 calorías, mientras en esos mismos 100 grs de carne de res se encuentran 266 calorías, y 258 en la de cordero.

Recordemos que caloría es el valor energético de los alimentos que permite desarrollar funciones como la síntesis de tejidos, metabolismo, producción de calor y esfuerzo físico.

Algo similar ocurre con el colesterol. Tenemos que 100 grs de cerdo magro contiene 93 miligramos de dicho elemento, frente a 274 que contiene un huevo y 125 que contiene la misma porción de camarón o mariscos. En la misma cantidad de pollo asado sin piel, se encuentran 90 miligramos de colesterol y 86 en la carne de res.

El colesterol es vital para el organismo pues participa en la producción de bilis y ácidos biliares que se requieren para la absorción adecuada de grasas que contienen los alimentos. También interviene en la producción de hormonas suprarrenales y sexuales, y es definitivo en el funcionamiento del sistema nervioso central.

Perspectivas a futuro de la porcicultura

¿Hacia dónde puede ir la explotación porcina? ¿Cuándo alcanzará una meseta la tecnología de producción de cerdos? ¿Todavía querrá la gente comer carne? ¿Cuáles serán los requerimientos nutricionales? ¿Tendrán como base el consumo de grasas?

Estas son algunas de las preguntas que se hace mucha gente que piensa a futuro.

Las culturas en que tradicionalmente se consume carne de cerdo y que no están totalmente urbanizadas, aunque probablemente consuman la mayor cantidad de carne de todos los sectores, tienen un impacto muy limitado en el mercado mundial de los productos porcinos, puesto que sus animales son criados por productores rurales para el consumo casero. Existen todas las razones para suponer que en China, un país de economía campesina no se requiera transitar a una mejor organización de la producción.

Los nutriólogos para humanos no han producido objetivos nutricionales para el público consumidor, en ocasiones esos objetivos benefician los productores de carne pero recientemente se inclinan contra sus intereses al recomendar una reducción en el consumo de grasa proveniente de productos de origen animal. Establece una relación estrecha entre grasa y enfermedades mortales como la insuficiencia coronaria y desórdenes vasculares. Por esto muchos consumidores ven aun con desconfianza la carne magra de buena calidad desde el aspecto de salud aun demostrándose que es un alimento nutritivo y seguro.

En otros países el vegetarianismo se está manifestando como un objetivo nutricional deseable. Sus patrocinadores elevan su opinión a una causa pseudo religiosa y aprovecha cualquier tipo de argumento en contra del consumo de carne. La posición básica de los oponentes es dar a conocer cualquier aspecto dudoso en la producción. Muchas veces están apoyados por actitudes negativas de algunos productores, quienes perpetúan el hecho, de que, de alguna forma, todos los implicados en la cadena de producción deben ser una clase sin restricción alguna para operar.

Una estadística reciente hecha entre estudiantes de agricultura reveló que una tercera parte no consumía carne totalmente aduciendo razones de tipo moral. Esto indica que tanto la presentación como la comercialización de carne no está dirigida a sectores adecuados y que es necesaria mayor investigación de mercado para establecer como la gente joven llega a tomar estas actitudes.

Aspectos como la aplicación de ideas avanzadas en nutrición, la tecnología y el crecimiento de tejidos magros, el desarrollo de instalaciones novedosas, los requerimientos de personal especializado, los desarrollos posibles y excitantes en el terreno de la reproducción selectiva como el caso de las razas chinas de cerdos, el procesado de la carne y de la imagen del cerdo, son algunos de los aspectos que nos llevan a concluir que el futuro de la producción porcina depende de que todos los elementos de la cadena de producción interactúen de manera armónica entre sí con un objetivo común: producir carne atractiva, íntegra y barata para el público consumidor.

Para lograr esto, es necesario que todos los sectores acepten algún tipo de disciplina y hagan su máximo esfuerzo para mejorar la comunicación entre todos ellos. El punto inicial de todo esto, es estar absolutamente seguros de lo que el consumidor desea y que es lo que influye sobre su gusto. Si existe un exceso de carnes para elegir, entonces la carne de cerdo tiene que ser algo extraordinario dentro de este conjunto. Sin lugar a dudas la carne de cerdo es la más versátil de todas las carnes y capaz de condimentar los platillos mas exquisitos sobre la tierra.

También es muy económica de producir. Resulta sensato pensar que recogiendo lo mejor de la ciencia, la tecnología y la comercialización la porcicultura es invencible en término de su potencial y es probable que su carne sea la más consumida en el mundo por mucho tiempo.

3. Marco constitucional y legal

Hay un precepto constitucional y una ley que permiten darle viabilidad jurídica al proyecto que se presentó a estudio del Congreso.

3.1 La parafiscalidad

Esta es la primera fuente del proyecto. Parte del artículo 150 numeral 12 de la Constitución que establece que corresponde al Congreso "establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente parafiscales en los casos y condiciones que establezca la ley".

En palabras del delegatario Alfonso Palacio Rudas, una contribución parafiscal es "... una exacción efectuada sobre sus usuarios por ciertas organizaciones públicas o semipúblicas, económicas o sociales, para asegurar una financiación autónoma. Esta constituida por una especie de impuestos cooperativos que se perciben en provecho de entidades públicas o privadas que tienen el carácter de colectividades".

El profesor Manuel Marsell dice: "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 insostenible".

También podemos decir que son tasas obligatorias, operadas en provecho de organismos públicos o de asociaciones de interés general, sobre sus usuarios o aforados por medio de los mismos organismos o de la administración y que se destinan a financiar ciertos gastos en dichos organismos sin que sean integradas al presupuesto nacional.

Estos fondos nacen de un porcentaje del valor de las ventas de sus producciones destinado a financiar programas de mejoramiento de producción, racionalizar costos.

Tratándose de entidades públicas, son tasas parafiscales las que pagan los patronos al Sena, a las Cajas de Compensación Familiar, a los Seguros Sociales.

Hay pues unos elementos que constituyen la parafiscalidad y que se resumen 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. Aunque son creadas por el Estado, estas contribuciones, no se incluyen en el presupuesto nacional. De hacerse se respeta su esencia como cuota parafiscal.

C. El objetivo de una contribución como esta 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 potestad de coerción del Estado.

¿Cuál sería el alcance de un mecanismo como éste?

Tres cuartas partes del sector agropecuario van a quedar cobijadas por el mecanismo de la parafiscalidad, conforme a los planos de creación que tiene el Gobierno. Se proyecta la creación de varios fondos nuevos como, avícola, hortofrutícola, de leguminosas, palmero.

Ya hay antecedentes de fondos parafiscales como el de cereales (Fenalce), el de arroz, cacao, panela, fomento ganadero, lechero.

3.2 La Ley 101 de 1993.

Esta es la segunda fuente del proyecto que se somete a discusión del Congreso y corresponde a la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, cuyas principales características quiero destacar para entender el proyecto sometido a estudio en la Comisión Quinta de la Cámara.

Dicha ley establece cuáles son los propósitos frente a la producción, al estímulo de las organizaciones gremiales agropecuarias y frente al sistema

alimentario nacional. Amplía y determina más fuentes, estímulos y destinos para la financiación de la actividad agropecuaria. Pero tal vez el aspecto más destacado de esta ley tiene que ver con la creación de los fondos parafiscales y los fondos de estabilización de precios.

Frente a la parafiscalidad explicada de manera muy general en el aparte 3.1 de esta ponencia, la Ley General Agropecuaria reglamenta los siguientes aspectos:

a) Define las denominadas contribuciones parafiscales como las que impone la ley a un subsector agropecuario para el beneficio del mismo. Precisa que estos recursos no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, tal como lo habíamos anotado antes;

b) Precisa que la administración y recaudo de estas contribuciones se realizan directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas. También da la opción de administrar estos recursos a través de sociedades fiduciarias;

c) Para combatir la evasión el artículo 30 de la Ley General autoriza a los representantes legales de las entidades administradoras de fondos, para que demanden por la vía ejecutiva ante la jurisdicción ordinaria, el pago de las contribuciones parafiscales;

d) Determina también que quien los recaude y no los transfiera oportunamente pagará intereses de mora a la misma tasa señalada para el impuesto de renta y complementarios.

El destino de estos recursos, los que se recauden, deben ser invertidos en:

1. Investigación y transferencia de tecnología y asesoría y asistencia técnica.
2. Adecuación de la producción y control sanitario.
3. Organización y desarrollo de la comercialización.
4. Fomento de las exportaciones y promoción del consumo.
5. Apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo.

6. Programas económicos, sociales y de infraestructura para el beneficio del subsector.

Los ingresos de los fondos parafiscales como el porcícola que se propone, son:

- Las contribuciones parafiscales propiamente dichas.
- Los rendimientos por el manejo de tales recursos.
- Los derivados de operaciones realizadas con recursos de los fondos.
- La venta o liquidación de sus activos e inversiones.
- Recursos del crédito.
- Donaciones o aportes que reciban.

También crea los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios con el fin de que procuren un ingreso remunerativo para los productores, para regular la producción nacional e incrementar las exportaciones a través de la estabilización de precios al producto. Vale la pena mencionar los fondos de estabilización de precios de exportación del cacao y algodón;

e) Estos fondos son administrados como cuenta especial que es manejada por el gremio administrador del fondo parafiscal respectivo. También autoriza para que el Idema los maneje separadamente de sus recursos propios de no ser posible el manejo directo por el gremio;

f) Los fondos de estabilización de precios, según la Ley 101, provienen de las siguientes fuentes:

Las cesiones de estabilización.

Sumas destinadas por fondos parafiscales.
 Recursos del presupuesto nacional.
 Recursos internacionales o nacionales, según normas de crédito público.
 Recursos privados.
 Rendimiento de inversiones
 Títulos de deuda, emitidos, aceptados, avalados por el Estado.
 Valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez emitidos por el Banco de la República.

Bien, todo este esquema fue presentado en tres foros que tuve la ocasión de dirigir como coordinador ponente, en compañía de los Representantes designados como coponentes por la Comisión. Estos foros fueron realizados en las ciudades de Medellín, Cali y Pereira con una amplia y enriquecedora participación de los poricultores, de los industriales de la carne, de los funcionarios públicos que tienen que ver con su desarrollo, y de las empresas de frigoríficos en las cuales se sacrifica un alto porcentaje de los cerdos consumidos en Colombia.

En estos foros se recogió una serie de inquietudes, resultado de las discusiones públicas sobre la totalidad del articulado que compone el proyecto y fruto de las investigaciones realizadas por los ponentes sobre el alcance de proyecto de ley número 29.

Los recaudos estimados por los ponentes, de aprobarse el proyecto de ley con la tasa propuesta por el Gobierno, equivalente al 15% del salario diario mínimo legal vigente por cada porcino, representarían unos recaudos proyectados por año superiores a los 11.000 millones de pesos en un horizonte de 10 años. Durante 1995, los recaudos del fondo superarían los 1.170 millones. Esto asumiendo un incremento del 5% sobre el número de cabezas sacrificadas cada año como resultado de las actividades de promoción del Fondo Nacional Porcícola.

A	B	C	D	E
Fondo Nacional Porcino				
Estimación de recaudos				
2				
3				
4	Año de	sacrificio	salario	valor
5	Cálculo	anual cabeza	mínimo	recaudado
6	1995	1.575.000	1.493.23	747 1.175.918.625
7	1996	1.653.750	183.667	918 1.518.698.904
8	1997	1.736.438	225.911	1.130 1.961.399.635
9	1998	1.823.259	277.870	1.389 2.533.147.628
10	1999	1.914.422	341.780	1.709 3.271.560.162
11	2000	2.010.143	420.390	2.102 4.225.219.949
12	2001	2.110.651	517.080	2.585 5.456.871.564
13	2002	2.216.183	636.008	3.180 7.047.549.625
14	2003	2.326.992	782.290	3.911 9.101.910.341
15	2004	2.443.342	962.216	4.811 11.755.117.206

Es muy grande la preocupación del sector por el contrabando de cerdo desde Venezuela, aprovechando el bajo costo de producción y la diferencia monetaria. Lamentablemente este proyecto no puede recoger medidas arancelarias, ni alcanzar con una cuota protectora la carne importada. Son aspectos que la reglamentación deberá tener en cuenta, una vez sea creado el Fondo Nacional Porcino.

Algunos sectores hicieron hincapié en la necesidad de aumentar la tasa de la cuota, argumentando que este porcentaje no guarda proporción con el aprobado para la constitución del Fondo Nacional del Ganado. Dicha cuota equivale al 50% del salario mínimo que es tres veces más que la que se pretende asignar al Fondo Nacional Porcícola. Esta apreciación se aclaró al discutir sobre las diferencias por volumen entre el cerdo, la res, y las condiciones de consumo, mercadeo y control de cada uno de estos animales.

Se tuvo en cuenta además las implicaciones que sobre el precio de kilo de cerdo al consumir podría tener una cuota mayor, pues de por sí las condiciones de precio tienen un comportamiento que obedece sensiblemente a la intermediación, así el espíritu del proyecto pretenda castigar con la cuota al productor.

Finalmente consideramos que la estructura de la Junta Directiva del Fondo no resultaba muy representativa frente al voto privilegiado del Ministro de Agricultura, por lo cual se sugirió una composición que respondiera a las condiciones del sector y diera a

cambio del privilegio mayor representación al sector privado. Además, la porcicultura no se caracteriza por una alta producción en el sector cooperativo, por el contrario, es por su pequeñez que es adelantada por productores no organizados, solamente existen cooperativas en cuatro zonas del país como son Antioquia, Valle, Quindío.

Propone el proyecto en desarrollo de unos de los lineamientos de la Ley General Agropecuaria, que los esfuerzos del Fondo Nacional Porcino regresen a las distintas zonas de acuerdo con el esfuerzo de aportación. Esto quiere decir que esos retornos tendrían que hacerse en la siguiente proporción atendiendo al consumo de cada región. Veamos, cifras a noviembre de 1993:

Departamento	Cabezas	Toneladas	Porcentaje
Antioquia	535.440	52.699	47.12
Santafé de Bogotá	255.610	15.328	23.37
Valle	143.013	12.138	12.58
Quindío	57.582	3.741	5.06
Caldas	52.553	4.567	4.03
Cundinamarca	49.023	4.221	4.31
Risaralda	42.950	3.741	3.78
TOTALES	1.136.171	96.435	

Esto hace necesario que a los objetivos del Fondo se le adicione los programas económicos, sociales y de infraestructura, que complementen los de promoción y fomento de la porcicultura nacional.

Con base en las anteriores consideraciones económicas, jurídicas, sociales y de mercado y teniendo en cuenta que tanto el articulado como el espíritu del proyecto son susceptibles de su acondicionamiento jurídico y constitucional, nos permitimos proponer a la honorable Cámara de Representantes: Dése segundo debate al Proyecto de ley número 29 de 1994 Cámara, "por la cual se crea la cuota de fomento porcino y se dictan normas sobre su recaudo y administración".

De los honorables Representantes,

Octavio Carmona Salazar.

Ponente Coordinador,

Los coponentes:

Edgar Eulises Torres Murillo, Germán Martínez Mejía.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 29 DE 1994 CAMARA

por la cual se crea la cuota de fomento porcino y se dictan normas sobre su recaudo y administración. Aprobado por la Comisión V de la Cámara de Representantes el 30 de noviembre de 1994 y para ser considerado en segundo debate por la plenaria de la honorable Cámara de representantes.

Artículo 1º La porcicultura está constituida por las actividades de producción de pie de cría (granjas genéticas) y producción comercial de lechones y cerdo gordo para el abastecimiento del mercado de carne fresca y de la industria cárnica especializada.

Artículo 2º De la cuota de fomento porcícola. A partir de la vigencia de la presente ley, créase la cuota de fomento porcícola, la que estará constituida por el equivalente al 15% de un salario diario mínimo legal vigente, por cada porcino, al momento del sacrificio.

Parágrafo. En caso de que el recaudo que deba originarse en el sacrificio de porcinos ofrezca dificultades, autorízase al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previa concertación con la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura, para que reglamente el mecanismo o procedimiento viable, con el fin de evitar la evasión de la cuota en aquellos sitios donde no existan lugares para su control y vigilancia.

Artículo 3º De la contribución parafiscal. La contribución parafiscal para el fomento del sector porcino, se ceñirá a las condiciones estipuladas en la presente ley, en los términos del numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Nacional, el Capítulo V de la Ley 101 de 1993, y demás principios y normas que regulan la materia.

Artículo 4º De los sujetos obligados al pago de la cuota. Los productores de porcinos, ya sean personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, estarán obligados al pago de la cuota de fomento porcino.

Artículo 5º Del Fondo Nacional de la porcicultura. Créase el Fondo Nacional de la Porcicultura, para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la cuota de Fomento Política, el cual se ceñirá a los alineamientos de política sectorial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El producto de la cuota de Fomento Porcícola, se llevará a una cuenta especial, bajo el nombre de Fondo Nacional de la Porcicultura, con destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley.

Artículo 6º De los objetivos del Fondo Nacional de la Porcicultura. Los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura, se utilizarán exclusivamente en:

1. La investigación en porcicultura, asistencia técnica, transferencia de tecnología y capacitación para mejorar la sanidad e incrementar la productividad de la actividad porcina, así como en el sacrificio en condiciones sanitarias.

2. Apoyar y fomentar la exportación de cerdos, carne porcina y sus subproductos.

3. Participar con aportes de capital en empresas de interés colectivo dedicadas a la producción, comercialización e industrialización de insumos y productos del sector porcícola.

4. La promoción de cooperativas de poricultores cuyo objeto sea beneficiar a poricultores y consumidores.

5. La organización de industrias son sistemas eficientes de comercialización que permitan, en ciertos casos, subsidiar los precios de la carne, alimentos balanceados y subproductos de la carne porcina para los consumidores de bajos ingresos.

6. programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio de la actividad porcina.

7. Aquellos programas que, previa aprobación de la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura, procuren el fomento de la porcicultura nacional y la regulación de los precios de sus productos.

Artículo 7º De la Junta Directiva. La Junta Directiva del Fondo nacional de la Porcicultura, estará conformada así:

El Ministro de Agricultura o su Delegado quien la presidirá.

El Ministro de Desarrollo Económico o su Delegado.

El Ministro de Comercio Exterior o su Delegado.

Tres (3) representantes elegidos por la Asociación Colombiana de Porcicultores ACP.

Un (1) representante por las cooperativas de poricultores que funcionan en el país.

Parágrafo. El Gobierno convocará la elección de los representantes del sector privado.

Artículo 8º Del recaudo. El recaudo de la cuota de fomento porcícola señalada en el artículo 2º se hará por las personas naturales o jurídicas y las sociedades de hecho, que realicen el sacrificio de porcinos. La cuota se recaudará al momento del degüello, y en aquellos sitios donde no exista matadero, el recaudo lo hará la Tesorería Municipal en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio.

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

De acuerdo con la Ley 6ª de 1992 en su artículo 114, el auditor del Fondo Nacional de la Porcicultura, podrá efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de las empresas y entidades recaudadoras con previo visto del Ministerio de Hacienda y Crédito

Público, para asegurar el debido pago de la cuota de fomento prevista en esta ley.

Artículo 9º *De la administración.* El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contratará con la Asociación Colombiana de Porcicultores. ACP., la administración y recaudo final de los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura.

El respectivo contrato administrativo tendrá una duración de hasta diez años y en él se dispondrá lo relativo al manejo de 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 de las cuotas, cuyo valor será hasta el diez por ciento (10%) del recaudo anual.

Parágrafo 1º En caso de disolución, inhabilidad o incompatibilidad de la Asociación Colombiana de Porcicultores ACP., el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá contratar la administración de la cuota Fomento Porcícola, con una entidad pública o con una organización sin ánimo de lucro que represente a los productores porcícolas nacionales.

Parágrafo 2º La Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura podrá aprobar subcontratos de planes, programas y proyectos específicos con otras agremiaciones y cooperativas del sector porcícola, que le presente la administración del fondo o cualquiera de los miembros de la Junta Directiva.

Artículo 10. *Del plan de inversiones y gastos.* La entidad administradora de los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura, elaborará anualmente el plan de inversiones y gastos, por programas y proyectos, para el año siguiente, el cual sólo podrá ejecutarse una vez haya sido aprobado por la Junta Directiva del mismo fondo, con el voto favorable del Ministerio de Agricultura.

Los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura se destinarán a desarrollar programas y proyectos en porcicultura, en proporción a los aportes efectuados por las distintas zonas productoras.

Artículo 11. *De los activos del Fondo Nacional de la Porcicultura.* Los activos que se adquieran con los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura, 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 bancos, una vez cancelados los pasivos, queden a disposición del Gobierno Nacional, conforme a lo previsto en el artículo 9º, parágrafo 1 de la presente ley.

Artículo 12. *De la vigilancia del recaudo.* Para que puedan recaudarse las cuotas de fomento porcícola establecidas por medio de la presente ley, es necesario que esté vigente el contrato entre el Gobierno Nacional y la entidad administradora.

Artículo 13. *De la vigilancia administrativa.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hará el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos, para lo cual la entidad administradora del Fondo Nacional de la Porcicultura, 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 y Desarrollo Rural como la Tesorería puedan indagar sobre tales informes en los libros y demás documentos que sobre el fondo guarde la entidad administradora.

Artículo 14. *Del control fiscal.* La entidad administradora del Fondo Nacional de la Porcicultura, 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.

Artículo 15. *De las multas y sanciones.* El Gobierno Nacional podrá imponer multas y sanciones por la mora o la defraudación en el recaudo y consignación de la cuota de Fomento Porcícola prevista en esta ley, sin perjuicio de las acciones penales y civiles a que haya lugar.

Artículo 16. *Costos deducibles.* Para que las personas naturales o jurídicas obligadas a tributar la cuota de Fomento Porcícola, tengan derecho a que se les acepten como costos deducibles el valor aportado a dicha cuota, durante el respectivo ejercicio gravable, deberán acompañar a su declaración de renta y patrimonio un certificado de paz y salvo por aquel valor, expedido por el ente recaudador.

Artículo 17. El Fondo Nacional de la Porcicultura podrá recibir y canalizar recursos de crédito externo que suscriba el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, destinados al cumplimiento de los objetivos del fondo, así como aportes e inversiones del Tesoro Nacional, o de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, con este mismo fin.

Artículo 18. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

El Ponente Coordinador,

Octavio Carmona Salazar.

Los Coponentes;

Edgar Eulises, Germán Martínez Mejía.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de acto legislativo número 089/94 Cámara, por el cual se adiciona el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia

Señor Presidente de la honorable Cámara de Representantes.

Honorables Representantes:

Cumplimos con agrado la encomienda que nos hiciera el señor Presidente de la Comisión I Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, al rendir ponencia para segundo debate del proyecto de acto legislativo en mención, no sin antes plantear algunas cuestiones de fundamental importancia en relación con el tema que cobija el proyecto y que se constituyen en elementos de permanente debate al interior del país.

Este proyecto de acto legislativo está encaminado a adicionar el artículo 49 de la Carta Política de 1991, el cual consagra uno de los derechos constitucionales fundamentales de mayor importancia para todo ser humano, cual es el de la salud.

Dicha adición se encamina a la restricción o prohibición en el porte o conservación para uso o consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y a establecer las sanciones a que haya lugar, en orden a la protección de la salud de las personas, su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Restricción o prohibición que corresponderá al legislador definir en los términos que halle más razonables y necesarios en orden a la defensa del interés general de la comunidad.

Como lo anotara el Gobierno Nacional en la exposición de motivos, la propuesta dejaría a la dinámica de la política criminal la posibilidad de adoptar medidas flexibles y razonables tendientes a la prevención y represión de esta conducta, dentro del marco de una política integral.

Debe resaltarse que el problema del consumo de drogas no es sólo un problema de carácter social, sino especialmente produce sus mayores efectos en la salud de las personas, por lo que la forma de enfrentarlo y buscar soluciones es a través de la prevención y educación de la población, de manera que comprendan las graves consecuencias de su uso y de los efectos que genera.

A raíz de la expedición de la nueva Carta Política, donde se le da el carácter de Estado Social de Derecho a nuestro país, el aspecto social, y en concreto la persona humana pasa a ocupar un lugar primordial dentro de los fines de éste. No en vano, la Constitución dedica más de una quinta parte de las normas superiores al tema de los derechos de las personas, consagrando así una "Carta de Derechos", que en la actualidad a raíz de los innumerables pronunciamientos de la Corte Constitucional han cobrado especial importancia.

Y uno de ellos es el derecho que toda persona tiene a su dignidad, la cual exige el respeto y promoción incondicionales de la vida corporal de la persona. Por tanto, la dignidad humana se opone a la concepción según la cual en aras del placer inmediato, se impide la realización personal, por anular de forma irreversible tanto el entendimiento como la voluntad, tornando al hombre en esclavo del vicio, como sucede en el caso patético de la droga.

En cuanto hace a la dignidad humana, ésta se desconoce al permitirse el consumo o uso de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, bajo cuyos efectos el individuo atenta contra su propia dignidad como persona, al reducirse a la categoría de un ente que actúa sin responsabilidad y sin conciencia, cayendo en los más extremos estados de relajamiento moral y ético, en conductas irracionales y, con alguna frecuencia, en conductas delictivas. Resulta un contrasentido amparar la despenalización del consumo de drogas, por cuanto la dignidad de la persona es la que se ve gravemente lesionada bajo los efectos de la drogadicción. Las estadísticas demuestran claramente cómo, y en muy alto porcentaje, quienes caen en la drogadicción -adictos-, al disminuir su capacidad laboral, terminan convirtiéndose en desempleados, vagos o mendigos.

No puede afirmarse que el uso de la droga puede ser algo opcional, pues conduce a la privación de la salud, tanto física como mental, de manera a menudo irreversible y siempre progresiva. La producción de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas es, a todas luces un crimen actual contra la humanidad; por lo que tolerar el consumo de la causa de un mal, es legitimar sus efectos nocivos.

Por ello, la dignidad del hombre no permite que sea esclavizado o que corra peligro de caer bajo los efectos de la drogadicción que es una forma de esclavitud. Por el contrario, el Estado y la sociedad tienen el deber de preservar al hombre en su dignidad y de defender a los niños, jóvenes y adolescentes de todo peligro moral y físico.

No es necesario demostrar los gravísimos efectos que causa la droga en la mente de la persona, en su cuerpo y espíritu, quien se convierte por su adición en un ser carente de todo dominio sobre sí mismo; extraviado y ajeno a todo comportamiento digno, gobernado sólo por los impulsos irracionales que en él provoca la ingestión de las sustancias tóxicas. No puede concebirse cómo la autodestrucción del individuo, sin posibilidades de reprimir su conducta nociva y ni siquiera de rehabilitarlo, no puede ser objeto de tratamiento en cuanto a su restricción o prohibición por parte del Estado. Es una obligación suya realizar el mandato constitucional de hacer efectivo el respeto a la dignidad humana; cuando es la primera lesionada y peor aún, aniquilada por el estado irracional al que se ve conducido irremediabilmente el consumidor de droga.

Como lo señalara acertadamente la Corte Constitucional en su posición minoritaria, en la Sentencia número C-221 de 1994, que dio vía libre a la dosis personal,

"Ahora bien, de la decisión mayoritaria se colige que el consumo personal de estupefacientes por ser un acto privado, es un acto indiferente para el derecho, aunque tenga repercusiones morales. Pero resulta que no todo acto privado es, de suyo, indiferente, porque puede trascender a la comunidad y afectar tanto el interés general como el bien común. La gravedad

evidente del consumo de drogas, hace que sea apenas razonable juzgar que el consumo de tales tóxicos no sea indiferente. No puede ser indiferente para el Estado, ni para la sociedad civil, el que uno de sus miembros esté privándose de la salud de manera injustificada y con la complicidad de los asociados. El bienestar de cada uno de los asociados es de interés general”:

El consumo de drogas no es un acto indiferente, sino lesivo contra el bien común y desconocedor del interés general. El porte o la conservación para uso o consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, genera de una forma probable, si no cierta, una lesión y la probabilidad en muy alto grado de dependencia. No se trata pues, de un mero riesgo sino de un grave e inminente peligro de que el efecto nocivo se produzca.

Se habla de la droga como de una enfermedad, pero lastimosamente esta enfermedad no puede ser abordada solamente con servicios médicos para el momento de crisis y con terapias de apoyo, sin recalcar que se debe contar paralelamente con una estrategia social para lograr el impacto esperado, considerando que en lugar de realizar acciones aisladas, se deben afrontar las razones fundamentales de la demanda de drogas, considerada como la causa del problema, que esconde toda una serie de situaciones complejas que deben ser atacadas de manera integral. Se necesita tratar el abuso de las drogas profundizando en sus raíces y no solamente atacando sus efectos.

Un punto útil de reflexión son las expresiones que en los diferentes países ha generado un término de políticas, instrumentos de prevención y tratamiento de integración que se vuelven el patrimonio fundamental para enfrentar el problema en una perspectiva internacional.

Por ello, el proyecto de acto legislativo representa una salida a las graves consecuencias en que se encuentra el país, frente a la despenalización actual del porte o conservación de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y concretamente, de la dosis personal. Es necesario que el Estado tenga instrumentos idóneos con los cuales enfrente este grave flagelo de la droga, que produce consecuencias desgarradoras para la salud y la vida del ser humano, de incalculables proporciones. Países donde se encuentra legalizado el consumo de la droga, enfrentan en la actualidad graves problemas sociales y de salud de su población, como en el caso de España y Holanda.

Por ello se deduce que el consumo de drogas no debe ser ni es un acto indiferente sino lesivo contra el bien común y desconocedor del interés de la comunidad. Ante esta clase de actos el legislador debe adoptar las medidas y aplicar los correctivos necesarios en la normatividad existente con el objeto de restringir o prohibir el porte o conservación para uso o consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y establecer sanciones con el fin de preservar el interés público y proteger la salud de las personas y su desarrollo armónico e integrado.

Constituye un derecho de la sociedad y de los mismos enfermos, el que la ley no permita el consumo de sustancias que inexorable e irreversiblemente atentan contra la vida humana y la especie en general.

En relación con la norma constitucional que se pretende adicionar, o sea el artículo 49 de la Carta Política, ella consagra que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado y que se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Concluye esta disposición señalando que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

No se limita esta disposición a garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, sino que impone a cada uno el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de la comunidad. Así, la salud dentro del Estado Social de Derecho, no sólo constituye un problema que debe interesarle a éste sino a toda la comunidad.

Dentro de este campo de la solidaridad, debe subrayarse que el permitir a las personas portar y consumir libremente determinada dosis de droga representa la negación de aquél. Las consecuencias y los efectos que se derivan del consumo o uso de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tanto para quien las usa como para el núcleo social en cuyo medio se desenvuelve, resultan desastrosas.

Por ello el país reclama medidas y correctivos urgentes con el propósito de defender no sólo a la persona como tal en su salud, dignidad y vida, sino al interés público de la colectividad, con restricciones o la prohibición del porte o la conservación para uso o consumo de estas sustancias, medidas que deben adoptarse por el legislador, instrumento de representación y defensor de la comunidad.

La cuestión de como la tenencia o el porte de estas sustancias para el consumo personal debe ser sancionada le corresponde definirla al legislador, en oportunidad posterior a la aprobación del presente proyecto de acto legislativo.

***Consideraciones en cuanto al contenido del Proyecto y las modificaciones que al mismo se proponen.**

Por las razones expuestas, considero lo siguiente en relación con la viabilidad del proyecto de acto legislativo, del cual presentamos ponencia:

a) En primer lugar, y de conformidad con los argumentos expresados, hallamos de la mayor importancia darle trámite al presente proyecto de acto legislativo, de fundamental trascendencia para el país, y en concreto, para lograr la protección del ser humano y la defensa de sus derechos fundamentales a la vida, salud y dignidad;

b) Estimamos en relación con el artículo 1º del proyecto de acto legislativo, que no sólo es constitucional y legalmente viable, sino que además responde al clamor popular, que reclama medidas tendientes a controlar el uso y consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, como se expuso en precedencia.

Por ello, considero que este artículo debe quedar igual;

c) Respecto del artículo 2º del proyecto, consideramos que debe ser suprimido y coincidimos con los honorables Congresistas que así lo manifestaron en el Primer Debate realizado en Comisiones conjuntas de Senado y Cámara de Representantes.

Las razones abundan y entre otras son las siguientes:

1. Posteriormente al pronunciamiento de la Sentencia No. C-221 de marzo 5 de 1994 por medio de la cual la Corte Constitucional, en una controvertida decisión, despenalizó el Consumo de la Dosis Personal de Estupefacientes, se produjo una gran reacción nacional contra dicha determinación, hasta tal punto que encuestas realizadas por el Gobierno de entonces y entidades privadas, llevaron a la Administración Gaviria a tomar la decisión de convocar un referendo para que el país se expresara en torno al tema.

El nuevo Gobierno invocando los altos costos del referendo decidió presentar el acto legislativo que estamos tramitando.

Lo lógico es que después de tramitado el acto legislativo, sea el Congreso de la República, como personero de ese pueblo colombiano que había expresado su determinación de ir a las urnas, expida una ley de la República que recoja el sentimiento nacional, después de un gran debate en el que participen importantes sectores de ese país que quería expresarse en el referendo.

Y el Congreso Nacional deberá escuchar al país en sus diversas opiniones sobre un tema trascendental que tiene diferentes aspectos y enfoques, entre otras:

a) La manera de atender por parte del Estado Colombiano al consumidor de drogas que, independientemente de cualquier otras medidas, requiere en opinión de la mayoría de colombianos, antes que ser

castigado la atención de una Institución Especializada en tratamiento médico de recuperación;

b) La parte presupuestal que el Estado Colombiano asignará como inversión y atención a Centros Públicos de Recuperación de Drogadictos pues sólo pocas personas tienen las capacidades económicas de rehabilitar a sus hijos o familiares en Centros Privados, pues además hay una muy pequeña presencia de establecimientos públicos de esta índole;

c) Medidas que se tomarán para penalizar el consumo de la droga, pues el país se pronunció sobre la penalización del mismo, pero hasta ahora no se han debatido en concreto las medidas prácticas que se tomarán para tal fin.

2. El Gobierno Nacional tiene en este momento un instrumento más que suficiente, por medio del cual prohíbe y restringe en todas las actividades de la vida nacional el consumo de drogas estupefacientes.

El Decreto 1108 de 1994 se refiere entre otras, a las siguientes materias:

a) Prevención integral del consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas;

b) Disposiciones sobre prohibición, porte y consumo de estupefacientes por parte de menores de edad y mujeres embarazadas o en período de lactancia;

c) Prohibiciones de porte y consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en todos los establecimientos educativos del país, estatales y privados;

d) Prohibición de uso y consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en lugares públicos o abiertos al público, de conformidad con el Decreto 1355 de 1970, sobre el cual se dictan normas sobre policía.

Se entiende por lugar público, entre otros: los centros educacionales o asistenciales, culturales, recreativos, recreacionales, deportivos, lugares donde se celebren espectáculos o diversiones públicas o actividades similares, las naves, aeronaves y cualquier vehículo de transporte público, oficinas públicas, restaurantes, bares, tabernas, discotecas, hoteles, parques, plazas y vías públicas;

e) Se prohíbe en todas las actividades deportivas del país el uso de estupefacientes y sustancias psicotrópicas;

f) Se prohíbe a los internos de cualquier establecimiento de reclusión el porte y el consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas;

g) Se prohíbe consumir a todos los empleados en los sitios de trabajo sustancias psicotrópicas o presentarse siquiera bajo el influjo de ellas;

h) Además de todo lo anterior, se prohíbe a aquellas personas cuya actividad implica un riesgo para los demás, usar o consumir estupefacientes o sustancias psicotrópicas. Dicho tipo de actividades las realizan entre otros: conductores de cualquier tipo de vehículo, pilotos de naves y aeronaves, alumnos de pilotaje, instructores de vuelo, maquinistas y operarios, médicos, odontólogos y demás profesionales de la salud, quienes trabajan o cuidan sustancias combustibles, tóxicos, venenos, quienes portan o transportan armas, operadores, controladores aéreos.

La violación de todas estas disposiciones a que nos hemos referido conlleva en la mayoría de los casos, sanciones como suspensión o cierre de negocios o establecimientos, inhabilitación o cancelación definitiva de licencias para desempeñar las profesiones respectivas, actividades u oficios, destitución de funcionarios, terminación unilateral de contratos de trabajo, aplicación de regímenes disciplinarios y retención transitoria por la autoridad policiva.

Por lo anterior no es entendible que el Gobierno solicite facultades para regular materias y conductas que en su gran mayoría contiene el decreto en mención.

3. El artículo primero del proyecto de acto legislativo presentado por el Gobierno expresa claramente que es “la ley la que podrá restringir o prohibir el porte o la conservación para el uso o consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y establecer sanciones, incluso penales” por lo cual es contradictorio que

se pidan facultades para tipificar conductas asignadas en el mismo acto legislativo a "la ley".

4. El artículo 49 de la Constitución Nacional que se pretende adicionar en este acto legislativo expresa en diferentes apartes del mismo que será la ley la que desarrollará los conceptos que el mismo contempla, por ello lo concordante es que sea la ley la que desarrolle el precepto que adicionará dicho artículo con el acto legislativo que venimos tratando.

5. El artículo 150 de la Constitución Nacional es claro al consagrar: "Corresponde al Congreso hacer las leyes" y más adelante en su numeral 10 establece que por medio de una ley podrá: "Revestir, hasta por seis meses al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias".

Se refiere entonces que es a través de una ley de facultades extraordinarias que se conceden éstas y por solicitud expresa del Gobierno Nacional, por lo cual no es normal hacerlo a través de un acto legislativo.

Además del anterior ítem la estructura del Estado de acuerdo a los artículos 113 y 114 de la Constitución Nacional determina que las Ramas del Poder Público son tres: la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial, correspondiendo a la Legislativa reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.

El Congreso debe expedir la ley realizando un debate juicioso, profundo y eficiente, que sea aplicable a la situación actual y real de nuestro pueblo colombiano.

Ello no quiere decir que no pueda el Gobierno Nacional, una vez consagrado el acto legislativo, presentar de inmediato a consideración de las Cámaras un proyecto de ley sobre la materia, pero debe ser el legislador, previo el examen y determinación de las circunstancias concretas que viva el país y a sus necesidades, quien debe decidir el camino a seguir, en cuanto a cómo se debe restringir, prohibir o penalizar el porte o conservación de estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

Por todo lo anterior, creo que esta disposición, en cuanto invade competencias y órbitas que son de la esencia del legislador, pretendiendo a través del mecanismo de normas transitorias desarrollar facultades que no le asigna el artículo 1º del proyecto de acto legislativo, deben ser suprimidas del proyecto, de manera que quede en cabeza exclusiva del Congreso, la expedición de normas para restringir o prohibir el porte o la conservación para uso o el consumo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas y establecer sanciones, incluso penales, con el fin de preservar el interés público y proteger la salud de las personas, su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Finalmente, debo reiterar la gran importancia que reviste para el país no sólo sacar adelante este proyecto de acto legislativo, sino en particular, adoptar medidas concretas, urgentes y determinantes con el

propósito de frenar, mediante la restricción o la prohibición del porte o consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el aumento en los índices de drogadicción, adicción y enfermedad en la población juvenil.

En este sentido, cabe recordar lo que señalara el Gobierno al presentar el proyecto de acto legislativo ante el Congreso de la República, según el cual, "para Colombia resulta trascendental que el Congreso apruebe el proyecto que respetuosamente se pone en su consideración, ya que ha sido tradicional nuestro reclamo ante la comunidad internacional para que la política contra las drogas sea una política integral que incluya no sólo la persecución al procesamiento y tráfico, sino también esfuerzos en materia de reducción del consumo que se constituye en la causa de la magnitud creciente del mercado".

Por todo lo anterior, nos permitimos solicitarles a los honorables Representantes. Désele segundo debate al Proyecto de Acto legislativo número 089 de 1994 - Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia con las modificaciones que me he permitido incorporar, las cuales anexo a la presente ponencia y que coloco a consideración de la honorable Cámara de Representantes.

De vuestra Comisión,
El Representante a la Cámara,
Ponente Coordinador,

José Darío Salazar Cruz.

Representantes a la Cámara - Ponentes,

Jesús Ignacio García, Jairo Romero.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El Proyecto de Acto legislativo número 089/94 - Cámara, quedará así:

Artículo 1º. Quedará igual.

"Artículo 1º. Adiciónase el artículo 49 de la Constitución Política con el siguiente inciso:

"La ley podrá restringir o prohibir el porte o la conservación para uso o el consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y establecer sanciones, incluso penales, con el fin de preservar el interés público, y proteger la salud de las personas, su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos".

Artículo 2º. Se debe suprimir y en su lugar queda:

"Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación".

Artículo 3º. Se suprime.

Por lo anterior, me permito solicitarles a los honorables Representantes:

Désele segundo debate al Proyecto de Acto legislativo número 089 de 1994 - Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 49 de la Constitución Política de

Colombia con las modificaciones que me he permitido incorporar.

A vuestra consideración,
Ponente Coordinador,

José Darío Salazar Cruz.

Representantes a la Cámara - Ponentes,

Jesús Ignacio García, Jairo Romero.

Texto aprobado por las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NUMERO 089 - CAMARA DE 1994

"por el cual se adiciona el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia".

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónase el artículo 49 de la Constitución Política con el siguiente inciso:

"La ley podrá restringir o prohibir el porte o la conservación para uso o el consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y establecer sanciones, incluso penales, con el fin de preservar el interés público, y proteger la salud de las personas, su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos".

Artículo 2º. "El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación".

En los términos anteriores fue aprobado el Proyecto de Acto legislativo número 089 - Cámara de 1994, según consta en el Acta número 03 de 1994, sesión conjunta.

Santafé de Bogotá, D.C., 7 de diciembre de 1994.
El Presidente,

Mario Uribe Escobar.

El Vicepresidente,

Adalberto Jaimes Ochoa.

Los Secretarios,

Eduardo López Villa, Carlos Olarte Cárdenas.

CONTENIDO

GACETA No. 237 - miércoles 7 de diciembre de 1994

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 58 de 1994 Cámara, "por medio de la cual se transforma el Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior, se establecen los principios y reglas para modificar su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones".....	1
Ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo número 089/94 - Cámara. "por el cual se adiciona el artículo 49 de la Constitución	5
Ponencia para segundo debate, al Proyecto de ley número 29 de 1994 Cámara, "por la cual se crea la cuota de fomento porcino y se dictan normas sobre su recaudo y administración".....	6
Ponencia para segundo debate al Proyecto de acto legislativo número 089/94 Cámara, por el cual se adiciona el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia	13

