



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - Nº 368

Santafé de Bogotá, D. C., lunes 30 de octubre de 1995

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADODIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 48 DE 1995 Senado

"por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de enfermería en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Honorables Senadores:

Se nos ha designado por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima, elaborar la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 48 de 1995, "por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de enfermería en Colombia y se dictan otras disposiciones".

El sistema de salud de los colombianos se encuentra en transición, a partir de la Ley 100 de 1993, reflejada en un mejoramiento progresivo, pero desigual, del servicio de salud. Vemos cómo las instituciones estatales de salud se caracterizan por una marcada obsolescencia en la gestión y por grandes limitaciones en la parte de personal, porque no existe suficiente oferta del mismo en ciertas áreas y su distribución favorece, más que proporcionalmente, a las grandes ciudades. Además las oportunidades y los incentivos para la actualización del personal son limitados. Analizando estos y otros muchos aspectos que tienen que ver con la profesión de la enfermería, observamos la necesidad de reglamentar esta profesión como un modo de garantizar incentivar el desempeño de la misma.

Para facilitar este análisis tomamos un documento realizado por ANEC (Asociación Nacional de Enfermeras de Colombia), donde se estudia la situación actual de la enfermería en el país, mirada desde el punto de vista de la distribución y composición de su fuerza laboral, el cual nos

permite establecer la necesidad de reglamentar la profesión de enfermería, proyecto de ley del cual hoy somos ponentes.

Existe actualmente una fuerza laboral profesional de 15.734 enfermeras, egresadas en los últimos 20 años, de las cuales tienen formación avanzada unas 1.500 enfermeras. Comparando este número con la cantidad de habitantes que existen en Colombia, que es de 37.000.000, y con la norma OPS para cálculo de personal, la cual recomienda de 1 a 2 enfermeras por 1.000 habitantes y 2 enfermeras por médico, encontramos que existe una relación de 0.46 enfermeras por 1.000 habitantes y 0.6 enfermeras por médico.

Existe, también un análisis en cuanto a la disponibilidad por áreas de trabajo, así: profesionales universitarias activas en hospitalización hay 5.000, en ambulatorios hay 2.500 y en otros 1.500. Total enfermeras activas hay 9.000 y profesionales pensionadas existen 3.000; estas enfermeras son las encargadas de cubrir un total de 44.131 camas hospitalarias en todos los sectores, con relación de profesional de enfermería por 100 camas de 6.9 y de auxiliar de enfermería por 100 camas de 64.5.

Esta situación se ve agudizada por los problemas que afectan el ejercicio de la enfermería como son:

1. *Bajos salarios:* La remuneración varía de acuerdo a la capacidad presupuestal de las instituciones. Fluctúa entre 2.5 a 3.8 salarios mínimos.

2. *Plantas de personal:* El incremento de plazas a nivel local obedece al cumplimiento de las metas de atención primaria, y donde se ubica el personal profesional que presta su servicio

social obligatoria: 42.2%. Las plantas de personal en sectores oficiales y privados, no se han incrementado en los últimos cinco años obedeciendo a las políticas de ajuste.

3. *Desempleo:* Como resultado de lo anterior, el personal que sale a prestar su servicio social una vez concluido éste queda en reserva ya que no es absorbido por la parte asistencial, dado como se ha visto que las plantas de personal no han aumentado, presentándose paradójicamente índices de desempleo que superan el 5% en áreas que se ubican principalmente en la Costa y Territorios Nacionales, especialmente en los Llanos Orientales. El profesional de enfermería se ubica preferencialmente en cinco principales ciudades del país.

4. *Criterios de calidad:* No existen sistemas de promoción basados en criterios de escolaridad y experiencia profesional de acuerdo con la descripción de cargos, la movilidad por escalafones no se da. Falta una unidad técnica que oriente las acciones de enfermería. Falta una unidad que establezca sistemas de valorización y estándares de calidad, que permita acreditar al profesional para su ejercicio con base en su formación y actuación. El Conpes reconoce que las "oportunidades y los incentivos para la actualización del personal son limitados".

Las normas que regulan actualmente la enfermería ubican el personal de enfermería únicamente en el área asistencial, dejando por fuera otros ámbitos del ejercicio y desconociendo que la enfermería como capital humano cuya tendencia es cada vez más a la profesionalización, la especialización y el manejo de mayores tecnologías, no le han permitido dentro de las instituciones el correspondiente escalafón acorde con el

resto de personal con la misma formación, y presentándole problemas no sólo de ubicación, sino de selección y por su puesto de índole salarial.

El contenido de la propuesta para regular el ejercicio de la profesión de enfermería en Colombia, objeto del presente Proyecto de ley, contempla aspectos generales como:

1. El objeto y los principios de la práctica profesional.
2. Definición del ejercicio de la enfermería en Colombia.
3. Funciones y forma de ejercicio del profesional de enfermería.
4. Condiciones para ejercer como profesional de enfermería.
5. Criterios de calidad a tener en cuenta.
6. Deberes y obligaciones, ejercicio ilegal y sanciones, derechos de los profesionales.
7. Organos rectores de enfermería.
8. Adopción de la ley.

Los fines fundamentales de la legislación de la profesión de enfermería están orientados hacia: asegurar a la profesión de enfermería su legitimidad profesional, establecer niveles profesionales de estudios, práctica y conducta, y proteger al público de las personas que pretenden falsamente poseer tales competencias.

La legislación de enfermería debe ser considerada dentro del contexto de la legislación referida a la salud en general a nivel nacional y mundial, de acuerdo con las necesidades de la comunidad.

Todo lo anterior justifica crear una nueva reglamentación que ordene el ejercicio de la profesión de enfermería, tal como lo propone la honorable Senadora María del Socorro Bustamante.

En consecuencia y por lo anteriormente expuesto, nos permitimos solicitar a la honorable Comisión proceda a darle primer debate al Proyecto de ley número 48 de 1995, "por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de enfermería en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Presentada a consideración de los honorables Senadores:

Jimmy Chamorro Cruz y Consuelo Durán de Mustafá,

Senadores ponentes.

PROYECTO DE LEY NUMERO 48 DE 1995 SENADO

"por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de enfermería en Colombia y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

DECRETA:

CAPITULO I

Del objeto y de los principios de la práctica profesional

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley ordena el ejercicio de la profesión de enfermería define la naturaleza y el propósito de la profesión, determina el ámbito del ejercicio profesional, desarrolla los principios que la rigen, determina sus entes rectores de dirección, organización, acreditación y control del ejercicio profesional y las obligaciones y derechos que se derivan de su aplicación.

Artículo 2º. *Principios de la práctica profesional.* Son principios generales de la práctica profesional de enfermería, los principios y valores fundamentales que la Constitución Nacional consagra y aquellos que orientan el sistema de salud y seguridad social para los colombianos.

Son principios específicos de la práctica de enfermería los siguientes.

1. *Integralidad.* Orienta el proceso de cuidado de enfermería a la persona, familia y comunidad con una visión unitaria para atender sus dimensiones física, social, mental y espiritual.

2. *Individualidad.* Asegura un cuidado de enfermería que tiene en cuenta las características socio culturales, históricas y los valores de la persona, familia y comunidad que atiende. Permite comprender el entorno y las necesidades individuales para brindar un cuidado de enfermería humanizado, con el respeto debido a la diversidad cultural y la dignidad de la persona sin ningún tipo de discriminación.

3. *Dialogicidad.* Fundamenta la interrelación enfermería-paciente, familia, comunidad, elemento esencial del proceso del cuidado de enfermería que asegura una comunicación efectiva, respetuosa, basada en relaciones interpersonales, simétricas, conducentes al diálogo participativo en el cual la persona, la familia y la comunidad expresan con libertad y confianza sus necesidades y expectativas de cuidado.

4. *Calidad.* Orienta el cuidado de enfermería para prestar una ayuda eficiente y efectiva a la persona, familia y comunidad, fundamentada en los valores y estándares técnico-científicos, sociales, humanos y éticos.

La calidad se refleja en la satisfacción de la persona usuaria del servicio de enfermería y de salud así como en la satisfacción del personal de enfermería que presta dicho servicio.

5. *Continuidad.* Orienta las dinámicas de organización del trabajo de enfermería para asegurar que se den los cuidados a la persona, familia y comunidad sin interrupción temporal, durante todas las etapas y los procesos de la vida, en los períodos de salud y de enfermedad.

Se complementa con el principio de oportunidad que asegura que los cuidados de enfermería se den cuando las personas, la familia y las comunidades lo solicitan o cuando lo necesitan,

para mantener la salud, prevenir las enfermedades o complicaciones.

Parágrafo. La práctica de enfermería se fundamenta en general en los principios éticos y morales, de autonomía, beneficencia y no maleficencia, justicia, fiabilidad, equidad, verdad, confiabilidad, privacidad y en el respeto de los derechos humanos.

CAPITULO II

De la naturaleza y ámbito del ejercicio

Artículo 3º. *Definición y propósito.* La enfermería es una profesión liberal y una disciplina de carácter social, cuyos sujetos de atención son la persona, la familia y la comunidad, con sus características socio culturales, sus necesidades y derechos, así como el ambiente físico y social que influye en la salud y en el bienestar.

El ejercicio de la profesión de enfermería tiene como propósito general promover la salud, prevenir la enfermedad, intervenir en el tratamiento, rehabilitación y recuperación de la salud, aliviar el dolor, proporcionar medidas de bienestar y contribuir a una vida digna de la persona.

Fundamenta su práctica en los conocimientos sólidos y actualizados de las ciencias biológicas, sociales y humanística y en sus propias teorías y tecnologías.

Tiene como fin dar cuidado integral de salud a la persona, la familia, la comunidad y a su entorno: ayudar a desarrollar al máximo los potenciales individuales y colectivos, para mantener prácticas de vida saludables que permitan salvaguardar un estado óptimo de salud en todas las etapas de la vida.

Artículo 4º. *Ambito del ejercicio profesional.* El profesional de enfermería ejerce su práctica dentro de una dinámica interdisciplinaria, multiprofesional y transdisciplinaria, aporta al trabajo sectorial e intersectorial sus conocimientos y habilidades adquiridas en su formación universitaria y actualizados mediante la experiencia, la investigación y la educación continua.

El profesional de enfermería ejerce sus funciones en los ámbitos donde la persona vive, trabaja, estudia, se recrea y se desarrolla, y en las instituciones que directa o indirectamente atienden la salud.

CAPITULO III

Del Consejo Técnico Nacional de Enfermería

Artículo 5º. *Del Consejo Técnico Nacional de Enfermería.* Créase el Consejo Técnico Nacional de Enfermería como un organismo de carácter permanente de dirección, consulta y asesoría del Gobierno Nacional de los entes territoriales y de las organizaciones de enfermería, con relación a las políticas de desarrollo y ejercicio de la profesión de enfermería en Colombia.

Artículo 6º. *Funciones.* Son funciones del Consejo Técnico Nacional de Enfermería las siguientes:

1. Analizar las necesidades de enfermería de la población colombiana, y proponer metas y planes de atención de corto, mediano y largo plazo en todos los niveles de atención en salud.

2. Proponer las políticas y disposiciones para la formación, actualización, distribución y empleo del recurso humano de enfermería.

3. Definir criterios para establecer estándares y normas de calidad para brindar cuidado de enfermería.

4. Definir los planes mínimos de dotación de los servicios de salud con relación al personal de enfermería.

5. Elaborar planes proyectivos para la atención de enfermería en concordancia con los cambios socioeconómicos, técnicos, científicos y el sistema de seguridad social en salud.

6. Dar lineamientos para el desarrollo de la investigación en enfermería.

7. Establecer criterios para asegurar condiciones laborales adecuadas, bienestar y seguridad en el ejercicio profesional.

8. Establecer requisitos para ser miembro del tribunal de enfermería, abrir convocatoria, elegir a sus miembros y presentarlos al Ministerio de Salud para su ratificación.

9. Dar su propio reglamento y organización.

Artículo 7º. Integración. El Consejo Técnico Nacional de Enfermería, estará integrado por un representante con su suplente, de: la Asociación Nacional de Enfermeras de Colombia, ANEC, de la Asociación Colombiana de Facultades de Enfermería, Acofaen, del Ministerio de Salud, del organismo encargado de orientar la Educación Superior, de la Asociación de Usuarios del Servicio de Salud. De acuerdo con la temática a tratar en sus sesiones convocará a otros estamentos.

Parágrafo 1º. La designación de los representantes y sus suplentes lo harán las entidades señaladas en el artículo anterior, dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley.

Parágrafo 2º. El representante de la Asociación de Usuarios de los Servicios de Salud, lo designará la Asociación con mayor número de socios existentes en el país.

Artículo 8º. Reuniones. El Consejo Técnico Nacional de Enfermería se reunirá ordinariamente dos veces por año, por convocatoria de la Asociación Nacional de Enfermeras de Colombia, ANEC, o del Ministerio de Salud y extraordinariamente por convocatoria de por lo menos tres de sus miembros permanentes.

CAPITULO IV

Del Tribunal de Enfermería

Artículo 9º. El Tribunal de Enfermería. Créase el Tribunal de Enfermería como organismo encargado de la investigación, estudio, clasificación y sanción frente a las faltas de responsabilidad técnica, ética, disciplinaria en la práctica de quienes ejercen la enfermería en Colombia.

Parágrafo. Para el cumplimiento de las anteriores competencias y para el establecimiento de sus funciones específicas, el Tribunal de Enfermería tomará como referencia lo establecido en el Código de Ética, en el ordenamiento legal que se establece en la presente ley y sus reglamentaciones, en concordancia con las normas Constitucionales y legales sobre la materia.

Artículo 10. Funciones. Son funciones del Tribunal de Enfermería las siguientes:

1. Adoptar el Código de Ética de Enfermería.

2. Abrir las investigaciones de oficio, o solicitadas por las personas naturales o jurídicas, debido a faltas en el ejercicio de la enfermería.

3. Seleccionar peritos idóneos para realizar las investigaciones de los casos relacionados con las faltas en la práctica de enfermería.

4. Establecer el procedimiento para que las personas naturales y jurídicas eleven sus quejas y solicitudes de investigación y sanción.

5. Establecer las categorías de sanciones y criterios para su aplicación.

6. Notificar a las entidades formadoras del personal de enfermería y a las asociaciones de profesionales de enfermería la falta de mayor ocurrencia en el ejercicio de la práctica, a fin de que se adopten medidas preventivas o correctivas que aseguren la calidad de la misma.

7. Establecer los procedimientos, recursos y fallos necesarios para la investigación y juzgamiento.

8. Mantener coordinación con los Tribunales de Ética y Tribunales de las profesiones de salud afines.

9. Reglamentar la creación de los Tribunales de Enfermería Regionales.

10. Presentar al Ministerio de Salud y a los entes territoriales, el presupuesto anual para el funcionamiento de los Tribunales de Enfermería Nacional y Regionales.

Artículo 11. Integración. El Tribunal de Enfermería estará integrado por siete (7) miembros, profesionales de enfermería, de reconocida idoneidad profesional y solvencia ética y moral con no menos de siete (7) años de ejercicio profesional.

El Tribunal de Enfermería convocará la participación de miembros de la comunidad, con el fin de garantizar la justicia para lo cual es creado.

El Tribunal de Enfermería iniciará sus funciones a partir del próximo año de vigencia de la presente ley.

Parágrafo. El Consejo Técnico Nacional de Enfermería elegirá a los miembros del Tribunal de Enfermería y los presentará al Ministerio de Salud para su ratificación y asignación de recursos para iniciar su funcionamiento, en el año fiscal siguiente a la sanción de la presente ley.

CAPITULO V

De la regulación, acreditación y control del ejercicio de la profesión de enfermería

Artículo 12. Acreditación, registro y control. La Asociación Nacional de Enfermeras de Colombia, ANEC, es el organismo autorizado para realizar la inscripción, registro, acreditación y control de las personas que ejercen la profesión de enfermería en Colombia.

En tal virtud, sin perjuicio de su propia estructura organizativa, la Asociación Nacional de Enfermeras de Colombia, ANEC, establecerá la organización y mecanismos para el cumplimiento del propósito de la acreditación del ejercicio de la profesión de enfermería, en concordancia con las disposiciones legales vigentes.

Artículo 13. La acreditación y registro como profesionales de enfermería. La Asociación Nacional de Enfermeras de Colombia, ANEC, registrará como profesionales de enfermería a quien cumpla los siguientes requisitos:

1. Acredite título universitario de enfermería expedido por una Institución de Educación Superior Universitaria Colombiana, reconocida por el Gobierno Nacional, o

2. Acredite convalidación del título universitario de enfermería, expedido por Universidad extranjera que corresponda a estudios universitarios de enfermería, o

3. Quien con anterioridad a la vigencia de la presente ley haya obtenido tarjeta como profesional universitario de enfermería, expedida por el Ministerio de Salud, o las Secretarías de Salud respectivas.

Parágrafo. El registro como profesional de enfermería se acreditará con la tarjeta profesional, que se expedirá de acuerdo a la reglamentación correspondiente.

Artículo 14. Acreditación y registro como profesional de enfermería postgrado. Se registrará como profesional de enfermería postgrado, al profesional de enfermería que acredite el título de postgrado correspondiente, expedido por universidad reconocida por el Gobierno Nacional, o acredite la convalidación de título de postgrado expedido por universidad extranjera.

Parágrafo. El profesional de enfermería postgrado, se acreditará con la Tarjeta Profesional, que se expedirá de acuerdo a la correspondiente reglamentación.

Artículo 15. Acreditación de los programas de formación de los profesionales de enfermería. La Asociación Colombiana de Facultades de Enfermería, Acofaen, es el organismo autorizado para realizar la acreditación de los programas universitarios de enfermería de pregrado y postgrado, ofrecidos por las instituciones de educación superior en Colombia.

En tal virtud, sin perjuicio de su propia estructura organizativa, la Asociación Colombiana de Facultades de Enfermería, Acofaen, establecerá la

organización y los mecanismos para el cumplimiento del propósito del sistema de acreditación de los programas educativos, en concordancia con las disposiciones legales vigentes.

CAPITULO VI

Definición de las competencias, responsabilidades, criterios de calidad de la atención y derechos de los profesionales

Artículo 16. Las competencias del profesional de enfermería en Colombia. De acuerdo con los principios, definición, propósito, ámbito y naturaleza social del ejercicio y para efectos de la presente ley, el profesional de enfermería ejercerá las siguientes competencias:

1. Participar en la formulación, diseño, implementación y control de las políticas, programas, planes y proyectos de atención en salud y enfermería.

2. Establecer y desarrollar políticas y modelos de cuidado de enfermería en concordancia con las políticas nacionales de salud.

3. Definir y aplicar los criterios y estándares de calidad en las dimensiones éticas, científicas y tecnológicas de la práctica de enfermería.

4. Dirigir los servicios de salud y enfermería.

5. Dirigir instituciones y programas de atención primaria en salud, con prioridad en la atención de los grupos más vulnerables de la población y a los riesgos prioritarios en coordinación con los diferentes equipos interdisciplinarios e intersectoriales.

6. Ejercer responsabilidades y funciones de asistencia, gestión, administración, investigación, docencia, tanto en áreas generales como especializadas y aquellas conexas con la naturaleza de su ejercicio, tales como asesorías, consultorías y otras relacionadas.

Parágrafo. Dentro de este contexto legal del ejercicio profesional, en reglamentaciones especiales, se asignará el campo de desempeño específico del profesional de enfermería con educación de postgrado: Especialización, Maestría y Doctorado.

Artículo 17. La Asociación Nacional de Enfermeras de Colombia, ANEC, establecerá los criterios para fijar los sistemas tarifarios y los honorarios del profesional de enfermería en el ejercicio libre de su profesión.

Artículo 18. De la calidad de atención de enfermería. Con el fin de asegurar un cuidado de enfermería de calidad científica técnica, social, humana y ética se cumplirán las siguientes disposiciones:

1. El ejercicio de la profesión de enfermería en Colombia se ejercerá dentro de los criterios y normas de calidad de atención y de educación que establezcan la Asociación Nacional de Enfermeras de Colombia, ANEC, y la Asociación Colombiana de Facultades de Enfermería, Acofaen, en concordancia con lo definido por el Consejo Técnico Nacional de Enfermería y lo establecido por los organismos gubernamentales.

2. La dirección de las Facultades, Escuelas de Enfermería, Instituciones, Departamentos, Carreras o Programas que funcionen en las universidades y organismos educativos y cuya función, se relacione con la formación básica del profesional de enfermería y el personal auxiliar de enfermería, estará a cargo de profesionales de enfermería.

3. Los profesionales de enfermería organizarán, dirigirán, controlarán y evaluarán los servicios de enfermería en las instituciones de salud, a través de una estructura orgánica y funcional.

4. Las profesionales de enfermería organizarán, dirigirán, controlarán y evaluarán las instituciones, centros o unidades de enfermería que presten sus servicios especiales en el hogar, comunidad, clínica, y hospitales, y en las diversas áreas de atención en salud.

5. Los profesionales de enfermería vigilarán la conformación cualitativa y cuantitativa de los recursos humanos de enfermería que requieran las instituciones de salud y los centros de enfermería para su funcionamiento, de acuerdo a los criterios y normas establecidas por el Consejo Técnico Nacional de Enfermería.

Parágrafo. Las disposiciones para el cálculo de personal de enfermería, estarán basadas en normas nacionales e internacionales que tengan en cuenta el estado de salud de los usuarios, que demande mayor o menor tiempo de atención de enfermería.

Artículo 19. Los deberes del profesional de enfermería. Son deberes del profesional de enfermería, los siguientes:

1. Brindar atención integral de enfermería de acuerdo con los principios generales y específicos de su práctica establecidos en esta ley, y para tal fin deberá coordinar su labor con otros profesionales idóneos del equipo de salud.

2. Velar porque se brinde atención profesional de enfermería de calidad, a todas las personas y comunidades sin distinción de clase social o económica, etnia, edad, sexo, religión, área geográfica u otra condición.

3. Orientar su actuación conforme a lo establecido en la presente ley y de acuerdo con los principios del Código de Ética de Enfermería que se adopte en Colombia, o en su defecto por los principios del Código de Ética del Consejo Internacional de Enfermería CIE.

4. Organizar, dirigir, controlar y evaluar la prestación de los servicios de salud y de enfermería del personal que intervenga en su ejecución.

5. Velar porque las instituciones cuya función sea prestar servicios de salud, conformen la planta de personal de enfermería de acuerdo con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentaciones respectivas, y cuenten con los recursos necesarios para una atención de calidad.

Artículo 20. Los derechos del profesional de enfermería. Son derechos del profesional de enfermería:

1. Tener un ambiente de trabajo sano y seguro para su salud física, mental e integridad personal.

2. Recibir un trato digno, justo y respetuoso. El ejercicio de la enfermería estará amparado por las normas constitucionales y legales, por recomendaciones y convenios nacionales e internacionales.

3. Acceder y recibir oportunidades de progreso profesional y social.

4. Ejercer dentro del marco del Código de Ética de Enfermería.

5. Proponer innovaciones al sistema de atención en salud y de enfermería.

6. Contar con los recursos humanos y materiales necesarios y adecuados para cumplir con sus funciones de manera segura y eficaz que le permitan atender dignamente a quien recibe sus servicios.

7. Ser clasificado como profesional universitario y como profesional postgraduado de acuerdo a los títulos que acredite, y a ser reubicado en los escalafones correspondientes en el sistema de salud, educación y otros.

8. Tener derechos a condiciones de trabajo que aseguren una atención de enfermería de calidad para toda la población colombiana.

Artículo 21. El ejercicio de la profesión de Enfermería en Colombia, sin sujeción a los preceptos de esta ley constituye práctica ilegal.

Artículo 22. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Comisión Séptima Constitucional Permanente
Honorable Senado de la República

En Santafé de Bogotá, D. C., a 25 de octubre de 1995. En la presente fecha se recibió el informe y se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso de la República*.

La Presidenta,

María del Socorro Bustamante.

El Secretario,

Manuel Enrique Rosero.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 75 DE 1995 SENADO

"por la cual se modifica la Ley 27 de 1992".

Honorables Senadores:

El Congreso de la República en el año de 1992 por iniciativa Parlamentaria trámited el Proyecto de ley número 77 Senado de 1992, que finalmente se convirtió en la Ley 27 de 1992 sancionada el 23 de diciembre de ese mismo año.

Buscaba el Proyecto en mención de una parte dar cumplimiento al término improrrogable que previo el artículo 21 transitorio de nuestra carta Fundamental, para reglamentar la Carrera Administrativa de que trata el artículo 125 de la Constitución Política extendiéndola a las entidades territoriales y sus entes descentralizados.

En segundo término, el Proyecto 77 buscaba la expedición de una Ley de Carrera Administrativa que beneficiara a la Administración, perfeccionando la prestación de los servicios públicos y de paso, beneficiando a los funcionarios porque les garantizaría cierta estabilidad y la posibilidad de buscar un ascenso forzoso por méritos o por antigüedad.

Así mismo, obedeció a la necesidad de tener un conjunto de normas técnicas y modernas que estructuren coherentemente el régimen Jurídico de los servidores del Estado en la Rama Ejecutiva, en los niveles Nacional y Territorial y un estatuto de Carrera Administrativa, el cual se justifica dentro de la complejidad del mundo moderno en que vivimos y porque además el Estado Colombiano necesita personal con idoneidad suficiente, con vocación de servicio y profesionalidad en los cargos, a fin de que los elevados recursos estatales que cada vez son más crecientes, incluidos los de la Nación, los Institutos Descentralizados, Empresas Comerciales e Industriales del Estado y entes territoriales, se administren y manejen en forma congruente sin desparpajos ni sobresaltos, en forma previsible, seria y responsable, pero suponiendo la existencia de un plan general de desarrollo definidor de los grandes objetivos Nacionales que marquen los lineamientos de la acción del Estado y establezca urgencias y prioridades en la solución a los graves y variados problemas que tiene el país.

Antecedentes Legislativos de la Carrera Administrativa en Colombia

En materia de Carrera Administrativa se ha tenido, desde el año 1938 un desarrollo normativo que se inicia con la expedición de la Ley 165, en la cual se consagró, entre otros aspectos, la inamovilidad de los funcionarios escalafonados en ella. Posteriormente, el plebiscito de 1957, que dio las bases para la reforma del año 1958, fue el fundamento jurídico para la creación de los entes rectores en materia de administración de personal, y fue así como con la expedición de la Ley 19 de 1958 se crearon, entre otros, el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Escuela Superior de Administración Pública, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que dieron un sentido más técnico a las obligaciones del Estado en lo atinente a la administración de personal. Es por eso que en desarrollo de esa ley se expidió el Decreto ley 1732 de 1960 que se considera como el estatuto de la administración, hasta el año 1968. A partir de esta fecha, se expedieron nuevas reglamentaciones sobre la materia como son, el Decreto 2400 del mismo año, donde se da desarrollo a los principios de la Carrera Administrativa, se consagra el Estatuto Etico del Servidor Público, se señalan los organismos para la administración del personal, y los lineamientos generales de la Carrera Administrativa, así como otras disposiciones sobre el particular, aspectos que fueron reglamentados por el Decreto 1950 de 1973.

Por el mismo año de 1968, en forma paralela, se expedieron normas relacionadas con el régimen prestacional de los empleados oficiales.

Con el Decreto Ley 3135 de 1968 y su reglamento Decreto 1048 de 1969, se unificó el régimen prestacional del sector público en el orden nacional, normas que posteriormente han tenido un desarrollo complementario, en decretos producto de facultades extraordinarias otorgadas al señor Presidente de la República, tales como los Decretos 1042 de 1978, que dispone lo pertinente a nomenclatura y clasificación de empleos; el Decreto 1045 del mismo año, que consagró la forma de reconocimiento y liquidación de prestaciones sociales, y con posterioridad nos encontramos con las Leyes 33 de 1985 y 71 de 1988, que unifican el régimen pensional. Adicionalmente en el año 1984, el legislativo se pronunció sobre el régimen disciplinario predictable de los empleados públicos, a través de la Ley 13 y su posterior Decreto reglamentario 482 de 1985. La Ley 49 de 1987 hizo extensiva la Ley 13 a los empleados Municipales y la Ley 4^a de 1990 lo hizo para los empleados departamentales.

Finalmente, la ley 61 de 1987 regula lo correspondiente al ingreso extraordinario a la Carrera Administrativa, mediante la compensación de requisitos. Con lo anterior, se puede observar amplia regulación en la materia, en la cual se incluyen los más variados aspectos sobre administración de personal.

Finalmente en el año de 1992, como ya se anotó al iniciar este informe, el Congreso de la República expidió la Ley 27 de 1992 que entre los muchos aspectos novedosos del nuevo estatuto de Carrera Administrativa merecen especial mención los siguientes:

1. Amplía la cobertura de las normas sobre administración de personal, propias de la Rama Ejecutiva del Poder Público, haciéndolas extensivas a nivel descentralizado territorialmente y por servicios, lo que permitió la aplicación de un sistema unificado.

2. Señaló los cargos que a nivel territorial o descentralizado se consideran de libre nombramiento y remoción.

3. Desarrolló la norma constitucional que crea la Comisión Nacional del Servicio Civil y establece las Comisiones Seccionales para la administración, vigilancia y control de la Carrera a nivel territorial y determina sus funciones y forma de integración, dentro de la Autonomía Constitucional posible.

4. Precisó que el empleado conserva los derechos de carrera cuando el cargo de Carrera sea declarado de libre nombramiento y remoción.

5. Agrupó en cuadros funcionales de carácter técnico a los empleados de aquellas entidades que hasta la expedición de la Constitución de 1991 se regulaban por las denominadas "Carreras Especiales".

6. Señaló las entidades que se regulan por sistemas particulares de administración de personal y por carreras y sistemas de mérito especial.

7. Se corrigieron algunas deficiencias mostradas por la experiencia en la Legislación Nacional, como por ejemplo la provisión temporal de empleos de Carrera mientras se nombra al titular.

8. También se unificó la nomenclatura en todo el territorio nacional.

9. El Proyecto se orientó sin rigideces por los principios de Carrera Administrativa con ingreso, estabilidad y ascensos por méritos y de retiro ágil, por causas contrarias a estos.

Contenido y alcance del Proyecto

El presente Proyecto de ley obedece a la necesidad de remediar en buena parte la difícil situación que se les viene presentando a los funcionarios que se encuentran desempeñando los empleos, que de acuerdo a la Ley 27 de 1992 y del nivel territorial, dijo que eran de libre nombramiento y remoción, pero que la Corte Constitucional mediante sentencia C-306 del 13 de julio de 1995, declaró inexequibles, las normas que así lo consagraban, vale decir sostuvo que deben ser de Carrera.

En tal virtud, la Comisión del Servicio Civil expidió la Circular 5000-13 en la cual expuso dos argumentos que a nuestro modo de ver son cuestionables jurídicamente:

1. La Circular que declara la provisionalidad de nombramientos originalmente de carácter ordinario.

Los empleados que venían desempeñándose en cargos de libre nombramiento y remoción, adquieren carácter de empleados con nombramiento provisional, a partir de la expedición del fallo de la honorable Corte Constitucional que declaró la inexequibilidad de algunos apartes del artículo 4º de la Ley 27 de 1992.

2. La circular ordena sacar convocatoria para concursos de cargos no vacantes, porque el concurso es la única manera de vincular a la Carrera Administrativa a los funcionarios que se encuentran en servicio activo y cuyos cargos cambiaron de naturaleza en razón del fallo antes citado.

La provisionalidad, a nuestro juicio, implica un vacío que debe ser llenado, sin que por ello se puedan declarar provisionales unos cargos, pues si bien la Corte dijo que no podían ser de libre nombramiento y remoción, tampoco están vacantes porque vienen siendo desempeñados por unos funcionarios que hasta antes de la sentencia, se suponía eran de libre nombramiento y remoción, lo que conlleva a que no se considera viable aplicar el término provisional por cuanto el mismo se aplica cuando se trata de proveer transitoriamente empleos de Carrera con personal no seleccionado de acuerdo con la reglamentación de la respectiva Carrera. El período provisional no podrá exceder de cuatro meses,

Si el término provisional se predica para el caso de presentarse vacantes, estas están taxativamente señaladas en el artículo 22 del Decreto 1950 de 1973, las de carácter definitivo

y en el 23 las de carácter transitorio o temporal, pero en ninguna parte aparece que cuando un empleo cambia de naturaleza por virtud de la Ley, o como en este caso por sentencia judicial, se pueda declarar vacante el cargo, situación que sería la única que amerite la provisionalidad, término aplicable de acuerdo a las normas del Derecho Laboral Administrativo, a los actos administrativos denominados nombramientos.

Un nombramiento sólo puede ser modificado por un acto administrativo de la misma entidad jurídica del acto que lo origina, razón que nos permite afirmar en forma clara y categórica, que una circular instructiva no puede afectar la relación jurídica de carácter particular y concreto que existe entre la Administración y un empleado debidamente nombrado y posesionado.

A mi modo de ver, en el caso *subexámine*, por mandato Constitucional sólo la ley puede determinar la modalidad a aplicar para ingreso a la Carrera Administrativa, cuando no hay norma vigente que así lo determine.

En el mismo sentido se puede afirmar como lo hizo Diego Younes Moreno que sólo por virtud de la ley se puede modificar una modalidad de vinculación denominada estatutaria, legal o reglamentaria, que dá a quien por ella tiene acceso a la Administración, el título de Empleado Público o Funcionario Público y el acto se traduce en nombramiento y posesión. La nota principal de tal situación es la de que el régimen del servicio o de la relación de trabajo, si se prefiere el término, está previamente determinado por la ley, por lo tanto, no hay posibilidad legal de que el funcionario entre a fijar alcances laborales distintos de los concebidos por las normas generales y abstractas que la regulan.

El artículo 22 de la Ley 27 de 1992 con buen juicio estableció, que los empleados del nivel territorial que por virtud de esta Ley, llegaren a desempeñar cargos de Carrera Administrativa...es decir que si antes de esta ley el cargo de determinada persona era de libre nombramiento y remoción y que a partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley se considere que son de Carrera ...deberán acreditar dentro del año siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados en los manuales para los respectivos cargos o en las equivalencias establecidas en disposiciones legales...tratamiento que considero debe ser el mismo que debe dársele a los empleados que en esta oportunidad, por decisión jurisprudencial, dijo la Corte Constitucional que deben ser de Carrera y no de libre nombramiento y remoción como lo dispuso la Ley 27 en su artículo 4º cuyos aportes declaró no ajustados a la Carta. Es en aras a la igualdad, principio fundamental de la Constitución Política, que debe permitirse la inscripción extraordinaria en la Carrera Administrativa los empleados que se encontraban en el mismo u otro cargo de Carrera al momento de producirse la inexequibilidad y aún continúan desempeñándolos y no someterlos a concursos abiertos y públicos como seguramente deberá ocurrir, después de

que la Comisión Nacional del Servicio Civil los declaró como nombramientos provisionales.

Espero Honorables Senadores que comparten conmigo estas razones que nos permitirán aprobar sin mayor delación esta iniciativa Legislativa que busca fundamentalmente que quienes han estado desempeñando unos cargos con profesionalismo y rectitud, puedan seguirlo haciendo en forma permanente como funcionarios de Carrera que entre otras cosas es la misma preocupación que inspiró al Constituyente del 91 al consagrarse en el artículo 125, el marco general de una verdadera Función Pública cuando dispuso: "Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de Carrera con excepción de los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la Ley". Conjuntamente con este informe estoy presentando un Pliego de Modificaciones que busca reordenar un poco la propuesta del autor del Proyecto para lograr una mayor comprensión, porque en el fondo el espíritu sigue siendo el mismo.

Por las anteriores consideraciones solicito a los Honorables Senadores:

"Dese primer debate al Proyecto de ley número 75 Senado de 1995 "por la cual se modifica la ley 27 de 1992 y al Pliego de Modificaciones".

Vuestra Comisión,

Maria del Socorro Bustamante,

Ponente

COMISION VII CONSTITUCIONAL PERMANENTE

HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

En Santafé de Bogotá, D.C., a los veinticinco (25) días del mes de octubre de mil novecientos noventa cinco (1995). En presente fecha se recibió el informe y se autoriza la publicación en la Gaceta del Congreso.

La Presidenta,

Maria del Socorro Bustamante.

El Secretario,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 82 DE 1995 SENADO

"por medio de la cual se aprueba el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte", adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1989.

Tengo el honor de rendir informe para primer debate al Proyecto de ley número 82 de 1995 Senado, "por medio de la cual se aprueba el

Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinados a abolir la pena de muerte", adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1989.

La pena de muerte

La pena de muerte como medio punitivo cumbre, ha sido recurso de todos los pueblos y Estados en uno u otro momento de su historia.

Y, no obstante la constante evolución de los derechos humanos y la creciente importancia que la comunidad internacional les da -o alega darles- sigue siendo, en una infortunada mayoría de los Estados, recurso principal del derecho penal, bien sea común o militar o bastardo instrumento de la política.

Sustentada en argumentos de los más diversos pelambres, en múltiples formas legales e ilegales, oficiales o subrepticias, jurídicas o políticas, campea aún en más de un centenar de naciones tanto occidentales como medio y extremo orientales, del Norte y del Sur, tanto democráticas como totalitarias, y tanto en las desarrolladas como en las que están en "vías de desarrollo" (según reza el eufemismo usual).

Por su parte el movimiento abolicionista, hace gala de la misma diversidad de condiciones ideológicas, culturales, políticas, económicas y geográficas, pero goza en común, aunque sea en el orden formal de la voluntad y la capacidad para honrar integralmente, el más fundamental de los derechos humanos: El derecho a la vida. Aquél cuya existencia y cuyo respeto es condición *sine qua non* para la vigencia, el reconocimiento y el pleno ejercicio de cualquier otro.

Y es que no queda más remedio, por fundamentalista que parezca, que adherir integralmente a una de dos posiciones:

La de quienes creen y defienden el derecho inalienable a la vida, y en consecuencia no reconocen posibilidad ni razón alguna para quitarla, sea criminal o legalmente, incluida la pena capital, o la de quienes reconocen el derecho (o el hecho) de que unos hombres decidan sobre la vida de un miembro de la sociedad, negando, por tanto, la inviolabilidad del más sagrado y fundamental de los derechos del ser humano, el único que no proviene o se origina en otro u otros, sino en el solo hecho de ser, de gozar de la naturaleza humana.

No hay confusión posible en cuanto hace a este punto, y no hay posiciones intermedias válidas ni sostenibles a la luz de la razón humana. Ninguno de los argumentos filosóficos, jurídicos ni criminológicos en favor de la pena capital, resiste análisis serio en el que se adopte la óptica de la vigencia plena de la inviolabilidad del derecho a la vida.

En efecto, en un sentido filosófico, es evidente que el valor del derecho a la vida prima sobre cualquier otra consideración, pública o privada, de hecho o de derecho, personal o de Estado.

Y en la actualidad, dentro del contexto de conciencias alertas e informadas, claras sobre sí mismas y sobre su sitio en el mundo, se presenta gran sensibilidad acerca de las amenazas a los derechos humanos y a la vida.

No importa quién contra ellos; poca diferencia hace para quien ve conculado su derecho, y para la sociedad herida por tal hecho, quien, por qué y en nombre de qué, decide pasar sobre la inviolabilidad de la vida humana, y procede a arrebatarla.

Es igual que sea el asesino o el verdugo, el conciudadano o el Estado, legal o ilegalmente. Ambos en este caso matan; ambos sin razón y sin derecho toman en sus manos un bien ajeno, el más fundamental, el único que le es absolutamente consustancial a su ser, el derecho a la vida.

La especie humana ha tenido que adoptar en forma de convención social, aquello que en las demás especies es una inhibición instintiva. En efecto, salvo en circunstancias de excepcional peligro, o por cuestiones de supervivencia ningún animal mata a su congénere, y si lo hace es movido por el instinto de conservación, que aflora sólo cuando se siente víctima de una agresión mortal.

El hombre en cambio ha matado a sus congéneres de manera sistemática por la más diversa cantidad de razones, a lo largo de toda su historia. La moral religiosa, social o legal cumple entonces, y apenas de manera escasa, la función de compensar la falta de instintos al respecto.

Y es que en los casos de los animales, cuando están dotados de enorme poder físico pero carecen de razón, la naturaleza ha sembrado un freno instintivo hacia la muerte de sus congéneres. No así en el caso de la especie humana, que goza de la razón, que le permite desarrollar y adquirir la capacidad, no propia de su naturaleza, de matar con suficiente facilidad, tanto a sus compañeros de especie, como a otras criaturas; pero además, la razón le ha desprovisto del instinto natural que veda el matar a sus semejantes. Como dice el poema de Bertold Brech:

*"puede volar y también puede matar,
pero tiene un defecto: ¡puede pensar!"*

Se enfrenta así a la profunda contradicción planteada por el enorme desequilibrio entre sus instintos naturales y su potencial y capacidades, que le permiten convertirse tanto en la especie creativa y vital como en la especie destructora y asesina de la Creación.

Por esto se ha hecho no sólo necesario, sino motivo de supervivencia de la especie, desarrollar un sentido moral que le diga al hombre que matar es malo, que debe ser evitado a toda costa.

La filosofía moral aborda, entonces, el problema de que la humanidad está dividida entre algunos hombres que acuden a la violencia contra los demás, y otros que se ven en la situación de repeler de alguna manera la violencia de que son objeto, aunque no quisieran hacerlo con más violencia.

Cómo conciliar estas necesidades encontradas de guarda de la seguridad y de no uso de la fuerza aniquiladora, es objeto de múltiples teorías que tratan de "dilucidar" cuándo es y cuándo no es "lícito" matar. Las doctrinas que hablan de la guerra justa, del derecho de los pueblos a rebelarse contra la opresión, del derecho a la legítima defensa y de la aplicación de la pena capital para los delitos que la sociedad considere que lo ameritan, son algunas de ellas.

Es fácil ver (incluso sin validar las demás) que, la inclusión de la pena de muerte en este grupo, obedece a una concepción falaz de las verdaderas causas que darían licitud al acto de matar a otro ser humano.

En efecto, la guerra justa en la que un pueblo acude a las armas para repeler, aun a costa de matar, a una fuerza extranjera que lo ha agredido o invadido, el derecho de un pueblo a rebelarse contra la tiranía y la opresión violentas, incluso con uso de la fuerza y la violencia, o el derecho del individuo a rechazar con una fuerza proporcional una agresión a la que es sometido, muestran un rasgo común, que las explica y que, si se quiere, las justifica. Es el hecho de que se presenta una situación de urgencia vital en la que el agredido ve cómo su vida es puesta en inminente peligro, y no hay otro recurso disponible para defenderla que el de hacer uso de la fuerza, e incluso matar al agresor, pues no tiene a qué o a quién mas acudir. No así la pena de muerte. Meses o aun años después de haber cometido un crimen capital, no existe ya esa urgente disyuntiva entre la vida y la muerte de la víctima ni de miembro alguno de la sociedad. El riesgo ya ha pasado; más aun ya se ha consumado. Y se está considerando la posibilidad de ejecutar al criminal, es porque ya la justicia lo tiene a buen recaudo. A partir de ello, el ajusticiamiento se decide y se ejecuta con frialdad y después de amplias consideraciones. No es para nada un acto de autodefensa individual ni colectivo, y sí mucho un acto de venganza de parte de la sociedad.

Es de idéntica forma, una traición a los principios descritos por la teoría contractualista del Estado, aceptada de manera general, incluso en las más recalcitrantes tiranías.

Según ella, cada asociado enajena en favor del común todos sus derechos naturales, es decir los que le son propios en virtud de su estado natural, y recibe a cambio los derechos que a su vez le ceden todos los demás asociados, de forma que ninguno tenga interés en hacer onerosa para otro u otros esta cesión; recibe así todo cuanto cede, pero potenciado por la decisión colectiva de garantizarle su conservación y ejercicio.

Cede entre otros, su derecho a la vida, que los demás también le ceden por entero, de forma que le es devuelto, fortalecido por la sinergia del convenio, en la medida en que se enriquece por la voluntad y la fuerza de todos, dispuestos a garantizarlo.

Es claro, según el mecanismo del contrato, que institucionaliza los derechos naturales por

medio del acuerdo general para reconocerlos y defenderlos, que no podría darse *motu proprio*, una vía para considerar excepciones, pues dada su propia esencia, la sociedad civil que constituye el contrato, tiene como fin único y supremo la preservación de los derechos de los asociados.

Y siendo como ya se dijo, el derecho a la vida, génesis de todos los demás derechos, y el que les da, ya no valor o importancia, sino incluso sentido, es la causa última por la cual se da el acto de adhesión de cada asociado al contrato, adhesión que siempre tiene lugar, implícita o explícitamente.

Tal vez sea esta la razón de fondo de la afirmación que hace el tratadista español Marino Barbero Santos, catedrático de Derecho penal de la Universidad de Madrid: "...un Estado que coloca la vida en la cúspide de la pirámide que conforman los derechos inviolables no puede ser, desde el plano especulativo, más que un Estado democrático".

Y para quienes gustan de bombardear la lógica con falaces interpretaciones de los hechos, añade: "La regla general es la relación entre democracia y abolición, no teniendo más valor que el de ejemplos residuales la cita que puede hacerse de Estados democráticos no abolicionistas".

La correlación entre la democracia y la abolición es, no sólo clara, sino doble, como la indica el hecho de que países con largas tradiciones democráticas y abolicionistas hayan reinstaurado la pena de muerte al caer en episodios dictatoriales y/o totalitarios.

Y no habría necesidad de citar a guisa de ejemplo a la Alemania del III Reich que reinstauró la pena capital proscrita de la Constitución Weimar, para abolirla de nuevo en la Ley fundamental de Bonn en 1949; Argentina, abolicionista desde 1971 hasta 1972 y nuevamente abolicionista en 1976; Cuba, que abolió la máxima pena en su Constitución de 1940 y la reinstauró en 1959, hasta nuestros días; o Chile que fue abolicionista de hecho desde principios del siglo, que regresó a la práctica ajusticiadora a partir de 1973, y parece haber entrado en un nuevo receso desde 1989, son sólo unos pocos de los innumerables casos que ilustran esta tesis. Por otra parte, cabría analizar la pena en sí, en cuanto a su necesidad (o cuando menos utilidad), y en todo caso frente a su crueldad e inhumanidad.

En un estudio del catedrático español Carlos García Valdés presenta contundentes estadísticas en torno a algunos de los más importantes argumentos abolicionistas, como son su eficacia en la lucha contra el delito, su irreparabilidad, y su susceptibilidad al abuso de las autoridades, entre otros.

La irreparabilidad de la pena máxima hace referencia a los casos en que se aplica a reos víctimas de error judicial comprobado *a posteriori*. Según el autor citado, una encuesta realizada entre los gobiernos europeos arroja

cifras muy significativas: Suecia, entre otros, confiesa un error judicial en 1932, Austria uno en 1955, Alemania reporta 27 casos de condenas a muerte con error judicial entre 1843 y 1949, Inglaterra informa de 11 casos entre el siglo pasado y el actual.

Por lo demás, citando a Wood y Waite, García Valdés sostiene que en los Estados Unidos se produce error judicial en más del 11% de las sentencias de asesinato, susceptibles todas de condena a la silla eléctrica o a la cámara de gas. En cualquier otro tipo de condena, hay tiempo y oportunidad para rectificar la injusticia cometida; si se condena a muerte, la posibilidad de descubrir un error judicial después de la ejecución, resulta dramática, pues es irreversible. A un hombre se le puede devolver la libertad y la honra, o restituirlle cualquier otra pérdida, pero no se le puede devolver la vida.

Según el autor, los gobiernos encuestados respondieron además la interrogante sobre si la abolición de hecho o de derecho, o la creciente elusión por parte de los tribunales a aplicar la pena capital habría conducido a un aumento o a una tendencia hacia la comisión de más delitos penados con el Código Supremo; en todos los casos, los gobiernos que han suspendido la ejecución de reos, anotaron que no se observó aumento alguno en los índices de criminalidad penalizada con la muerte. Incluso algunos países como Dinamarca y Suiza reportan disminución en tales índices, luego de la abolición. También Barbero Santos llega a tal conclusión y así lo expresa:

“...La abolición total o parcial de la pena de muerte no produce elevación alguna de la cifra de criminalidad. En Alemania, por ejemplo, donde se suprime la pena de muerte en 1949, hubo 521 asesinatos en 1948, 301 en 1950 y 355 en 1960 [...] los ejemplos abundan, pero el hasta ahora presentado parece suficiente.”

Y cita muchos otros casos que ilustran tal afirmación, que comparte también Enrique Gimbernat Ordeig, al mencionar sobre las estadísticas de los índices delictivos con y sin pena de muerte:

“Ninguna de ellas deja de poner de manifiesto que la pena de muerte para nada influye en la prevención general. [...] en Inglaterra no aumentó la pena capital, y lo mismo se observó en Yugoslavia a partir de 1950. Los resultados estadísticos de Alemania, Austria, Finlandia, Noruega y Suecia señalan así mismo el nulo influjo de la pena de muerte”.

Pero si sólo la estadística apoyara estas afirmaciones, aún cabría duda acerca de la calidad del muestreo o de la forma como se haya manejado la información. Afortunadamente la incontrovertible lógica acude en apoyo de estas afirmaciones.

En efecto, el poder intimidatorio de la pena capital, por el que sus adeptos justifican su mantenimiento o reinstauración, es realmente sólo un recurso de escarmiento. El delincuente que comete fríamente un crimen no toma en consideración

la pena que le acarrearía el ser aprehendido; confía en su capacidad para eludir la justicia. Por otro lado, aquel que comete impulsivamente un crimen por razones pasionales o cualquiera otra que se haya apoderado de sus sentidos restándole capacidad de raciocinio, tal vez ni siquiera considera lo que está haciendo en el momento de hacerlo, y menos aun las consecuencias que podrían sobrevenirle.

Es claro que los delitos capitales no son objeto de un análisis costo/beneficio por parte de quienes los cometen, por lo menos desde el punto de vista de las consecuencias penales que puedan traerle.

Y en este aspecto el caso colombiano es especialmente dramático: El aparato judicial disponible, no sólo no logra condenar a los responsables de la inmensa mayoría de los crímenes atroces, sino que no los captura e incluso ni siquiera los identifica. Un altísimo porcentaje de las investigaciones por hechos punibles graves no llegan a terminar con éxito la etapa instructiva, y cuando lo hacen no alcanzan a hacer efectivas las medidas de aseguramiento que se dictan en contra de los sindicados.

Antes que pensar en endurecer las penas en Colombia, sería necesario fortalecer el estamento investigativo, de forma que los delincuentes caigan en manos de las autoridades. Es decir, que la justicia opere con equidad y con respeto por la dignidad de la persona humana.

Las demás consideraciones llevan el análisis a las justificaciones que tendría la pena de muerte como medida punitiva. El estudio de los fines de la pena de muerte cae dentro del campo que el positivismo disputa a la penología tradicional.

La óptica positivista no encuentra claro el sentido de castigar un daño físico y/o moral, con otro daño semejante; ello retrasa la justicia humana hasta los tiempos de Hammurabi, cuyo famoso Código establecía como principio de castigo: Ojo por ojo, diente por diente.

Y en todo caso, deja con el amargo sabor de no haber aportado de manera alguna a la preventión y erradicación de las conductas violentas y del asesinato en la raza humana, y sí por el contrario, de haber duplicado el crimen.

Al asesino, (cuya vida es también inviolable, por su sola condición humana) se le puede castigar de muchísimas formas, pero no quitándole su vida, porque ello lleva a la justicia a la misma categoría del reo, convirtiendo al juez en asesino, de entera conformidad con el criminal condenado. La humanidad, en efecto, no tiene ya un asesino sino dos, con los agravantes de que la justicia fue movida por un injustificable deseo de venganza y en contra de un reo en estado de indefensión.

Entonces, la pena capital como reparación de la falta cometida, no tiene sentido, y su falta de poder intimidatorio, la hace inútil como mecanismo preventivo del delito; la expiación de la

culpa no tiene sentido en un ajusticiado, por lo cual, si a ella se le asignara valor penológico, serían más efectivas las penas privativas de la libertad, y otras.

Pero es importante resaltar además que la conducta humana, está determinada en gran medida por la interacción del individuo con el medio ambiente que le rodea. En esta perspectiva, no resulta clara la asignación total de la responsabilidad al mismo, pues, como acertadamente menciona el Ministro de Relaciones Exteriores, Rodrigo Pardo García-Peña, en la exposición de motivos con que sustenta el proyecto:

“El comportamiento humano es el resultado de una infinidad de factores (biológicos, psicológicos, sociológicos), y nadie está en capacidad de establecer la medida y la forma en que estos factores hayan podido influir en el comportamiento de la persona, por esta razón [...] no podemos determinar el grado de libertad que tiene toda persona en cada uno de sus actos.”

La pena capital se torna así en un castigo cruel. El hecho de no ser necesaria para la defensa del ciudadano ni de la sociedad, de no ofrecer beneficio objetivo alguno, es decir de ser superflua una vez que el criminal está sometido a los tribunales, hace que presente todos los rasgos descriptivos de la cruel.

Y así lo consagra la Constitución Política de Colombia de 1991, en su carta de derechos, cuando en su artículo 11 establece que el derecho a la vida es inviolable, y en su artículo 12 proscribe los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; por lo demás, la República de Colombia ha adherido a diversos convenios multilaterales en este sentido, tales como el propio Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y su mismo Primer Protocolo Facultativo, aprobados por la Ley 74 de 1968, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José, aprobado en virtud de la Ley 16 de 1972.

Y es de primera importancia recordar y hacerse cargo plenamente, que el mismo artículo 11 de la Carta Política declara taxativa y tajantemente que “No habrá Pena de Muerte”. Esto significa que el pueblo colombiano, como constituyente primario en 1991, recogió lo ya contenido en la Norma Suprema desde la Reforma de 1910, que sancionó Ramón González Valencia, y que rigió de manera ininterrumpida hasta el día en que fue reemplazado por la nueva Carta, el 5 de julio de 1991.

Por lo demás, como también expresa el Ministro de Relaciones Exteriores, Pardo García-Peña, apoyar el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la Pena de Muerte, marcará de manera clara la posición colombiana al respecto de este tema, dentro del marco de la muy seria, clara y exitosa política exterior colombiana, y en el contexto especialmente propicio de ostentar Colombia la Presidencia de las Naciones No Alineadas.

El Profesor Barbero Santos, tantas veces citado por ser la mayor autoridad sobre el tema, concluye su último libro subtitulado "El Ocaso de un Mito", con estas reflexiones que hubieran hecho innecesarias las nuestras para fundamentar la proposición con que termina el informe-ponencia:

"Es evidente que los gobiernos se avergüenzan hoy de imponer la máxima pena. Múltiples son las pruebas: a los requerimientos de las Naciones Unidas, muchos no informan acerca de cuál es la situación en sus países. Y lo que es más grave y expresivo: Para la eliminación de los ciudadanos "estatalmente indeseables" se utiliza no la vía tradicional de la pena capital, sino otras igualmente reprobables, la de las "ejecuciones parajudiciales", la de las "desapariciones", la de las "muertes en prisión". La pena capital es evidente que no se estima presentable, que no se juzga ejemplar. La opinión pública no es ya siempre favorable. Y lo que es no menos importante, los especialistas son en absoluto adversos. Con mayor razón que hace 20 años puede asegurarse que se bate por entero a la defensiva: Lejos de su momento senital, el suplicio supremo camina indefectiblemente hacia su desaparición, hoy ya se halla en su ocaso.

Verificar esta situación no es, sin embargo, suficiente. Existe siempre el riesgo de un nuevo alborear. Para que se elimine de los Estados que aún la admiten y para que no se reinstaure en los que la abolieron, es menester que el jurista se mantenga en vela. Múltiples peligros están al acecho. Ante una grave situación de inseguridad pública, muchos ciudadanos piensan que, para remediarla, es necesario acudir al vetusto y radical remedio. Es decir, ante ciertas manifestaciones delincuenciales indiscriminadas o de particular violencia no es raro escuchar voces que -sin argumentos de razón y sólo movidas por un impulso irracional- clamen por la reintro-ducción o aplicación del máximo castigo. Esta actitud se refleja en las encuestas o sondeos de opinión llevados a cabo en muy diversos Estados.

Al jurista le corresponde demostrar no sólo su falta de fundamento, sino también que el fármaco requerido agrava el mal que se trata de aliviar. Sólo así podrá conseguirse que llegue un día en que la humanidad haga pasar al desván de los recuerdos una pena que consiste en matar: La pena de la vida, máximo bien del hombre que, precisamente por ello, es el Estado el primero en estar obligado a respetar.

Por los motivos expuestos, solicito a la honorable Comisión:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 82 de 1995 Senado, por medio de la cual se aprueba el "Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la Pena de Muerte", adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1989.

*Armando Holguín Sarria,
Senador Ponente.*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 089
DE 1995 SENADO Y 208 DE 1995 CAMARA**
"por la cual se rinde homenaje a la memoria del maestro Luis Eduardo Bermúdez y se dictan otras disposiciones".

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señores miembros del Senado de la República:

Por disposición de la Presidencia de la Comisión IV del Senado, me ha correspondido rendir ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley en mención, y sobre el particular me permito hacer la siguiente referencia:

El Proyecto de ley número 089 de 1995 Senado y 208 de 1995 Cámara, "por la cual se rinde homenaje a la memoria del maestro Luis Eduardo Bermúdez y se dictan otras disposiciones" busca rescatar y conservar las tradiciones culturales y folklóricas del Caribe colombiano, especialmente las musicales, a través de la creación de una escuela de educación básica con énfasis en la orientación musical, en el Municipio de Carmen de Bolívar, Departamento de Bolívar, con el objeto de acercar a la niñez de la Costa Atlántica a los valores culturales de la Región, y de los cuales el maestro Lucho Bermúdez fue un gran exponente.

Si bien es cierto que la actual educativa (Ley 115 de 1994) brinda oportunidades para que la iniciación musical y el rescate de los valores culturales de una región, se expresen a través de los diferentes proyectos educativos que se adopten, la presente Ley lo que busca es crear un centro educativo especial en la tierra del maestro Lucho Bermúdez no solo como una expresión de reconocimiento a su fructífera vida artística, sino también para que sirva como escenario para el momento de la investigación de la música y el estímulo a la creación artística en sus más diversas manifestaciones de la Costa Atlántica.

Con el proyecto en mención se busca fomentar en la niñez y la juventud de la región el amor por ritmos musicales autóctonos, como el porro, la gaita y la cumbia entre otros, los cuales constituyeron en su momento el acervo musical del maestro Lucho Bermúdez. Dichos ritmos fueron interpretados por él a través de cientos de discos, con los cuales les llegó a millones de colombianos constituyéndose de esta manera el maestro en un punto de unión en nuestro país por medio de la música.

Sobre lo anterior hay que resaltar, que el maestro Lucho Bermúdez durante su larga y fructífera vida artística compuso cerca de mil canciones, de las cuales se encuentran grabadas ochocientas treinta y ciento setenta están inéditas.

Uno de los máximos sueños del maestro Lucho Bermúdez, fue rescatar la riqueza folklórica de nuestro país a través de la música, razón por lo cual me permitió invitar al Senado de la República para que apruebe en Segundo Debate el Proyecto de ley número 089 Senado, con lo cual estaremos contribuyendo no sólo al rescate y

conservación de nuestras tradiciones folklóricas, sino también, le estaremos rindiendo merecido homenaje a un hombre como el maestro Luis Eduardo Bermúdez Acosta, quien aparte de ser un típico exponente del talento popular, impulsó la cultura de la paz a través de nuestra música.

Por lo anterior, dése Segundo Debate con el texto que anexamos.

*Efraín Cépeda Saravia,
Senador de la República.*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 96
DE 1995 SENADO**

"por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 450 años de la Fundación de la ciudad de Valledupar y se dictan otras disposiciones".

Honorables Senadores:

Cumpliendo con el honroso encargo que me hiciera, la presidencia de la Comisión II del honorable Senado, me permito presentar a ustedes el informe de ponencia para primer debate del Proyecto enunciado.

1. Antecedentes Constitucionales, Legales y Jurisprudenciales.
2. Situación actual.
3. Cultura.
4. Base Económica.
5. Consideraciones sobre el Proyecto.
6. Variaciones al articulado original.
7. Proposición final.

Antecedentes Constitucionales, Legales y Jurisprudenciales

Al tenor del artículo 150 de la Constitución Nacional corresponde al Congreso de la República hacer las leyes, en concordancia con el 154 de la Carta Política que tratando el origen de las mismas, afirma que éstas pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras como resultado concreto de iniciativa de sus miembros a iniciativa del Gobierno Nacional, de las Entidades de que trata el artículo 156 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

El proyecto que nos ocupa es de iniciativa parlamentaria ciñéndose así a los lineamientos expuestos. refiriéndose a la plena capacidad del Congreso de la República de tramitar y aprobar Proyectos de ley que generen gasto público se introdujo una modificación en la ley orgánica del presupuesto concretamente en sus artículo 18 reforma introducida en 1993 ratificando la plena capacidad del Congreso en los siguientes términos. "Los gastos autorizados por las leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual de presupuesto general de la nación, serán incorporados a éste de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan

nacional de inversiones e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993".

Como se puede apreciar el Congreso de la República, se encuentra constitucional y legalmente facultado para darle impulso y trámite al proyecto referenciado, su inspirador es competente para ello y su contenido no riñe con lo que el constituyente de 1991 puso en perspectiva para el nuevo orden nacional. Gestión que ha sido avalada por el fallo de la Corte Constitucional de fecha febrero 22 de 1993, sobre las objeciones de inexequibilidad presentadas por el Presidente Gaviria al Proyecto de ley número 134 de 1989 Senado de la República - 198 de 1989 Cámara de Representantes, en esa oportunidad la Corte Constitucional sentó un sólido precedente sobre la constitucionalidad de las iniciativas que ordenen gastos públicos de interés social, es decir aquellas orientadas a hacer realidad la función social del Estado.

Situación actual

El hermoso lugar de lo que es hoy la ciudad Valledupar fue descubierto por el capitán Francisco Salguero, el 1º de octubre de 1544 y su fundación correspondió al también capitán Hernando de Santana el 6 de enero de 1550 quien en últimas la bautizó con el nombre de Los Santos Reyes de Valle de Upar, en honor al gran cacique Upar, cuenta hoy día con una población de 247.942 habitantes, según datos del último censo de población.

La concentración más alta de población está constituida por la franja de edades entre los 25 y 29 años, la base de la pirámide poblacional la conforman el grupo de jóvenes que esperan de los diferentes sectores del Estado apoyo que les permita avanzar en su desarrollo social, profesional y empresarial.

La conformación de su estructura económica es propiciada por los propios cesarenses y por gentes de otras latitudes y regiones que llegaron atraídos por la pujanza de la ciudad, por la capacidad empresarial de su clase dirigente por el civismo y cordialidad del pueblo vallenato.

Constituye uno de los pocos Municipios de desarrollo territorial planificado y ordenado, es una ciudad limpia, urbanísticamente controlada, con 45.000 viviendas de las cuales solo el 15% están localizadas en barrios subnormales.

Su río Guatapuri es el único curso de agua urbano aún no contaminado del país, con propiedades químicas benéficas para la salud.

No obstante lo anterior la ciudad y la región en los últimos años su panorama se ha visto enrarecido por la presencia de fuerzas oscuras y de la subversión armada, generando una pesada carga de violencia, secuestros, muertes, e intimidación, de los propietarios, inversionistas, trabajadores y la comunidad en general. Por otra parte la violación de los derechos humanos unida a la delincuencia común y a la depredación de los recursos humanos, son factores que destruyen

aceleradamente el ecosistema de la Sierra Nevada, acelerando la crisis actual de sus agricultura y ganadería, actividades esenciales en su economía primaria.

Considero de mayúscula importancia para los habitantes de Valledupar que nosotros los voceros de la comunidad en el Congreso de la República tomemos el caso de esta ciudad de Valledupar como un digno ejemplo de lo que padecen nuestras ciudades y municipios y de la ayuda que necesitan para salir adelante y poder salir al paso de los múltiples problemas, entre otros los de orden público.

Las obras de infraestructura que se contemplan en el proyecto son apenas unas de las muchas necesidades de Valledupar que enfrenta una fuerte migración hacia ese centro urbano y constituyen apenas un merecido reconocimiento a más de cuatro siglos de historia, donde con esfuerzo y dedicación los Vallenatos están dispuestos a salir adelante venciendo las adversidades y continuar aportando su voluntad para el progreso de Colombia.

Entre las prioridades a realizar tenemos:

La Recuperación y Reforestación de la Cuenca del río Guatapuri, para lo cual podrán adquirirse las tierras necesarias para reservas forestales de desarrollo sostenible que garanticen el agua vital utilizada por la población para su consumo diario.

La construcción y dotación de la biblioteca pública y museo de historia general y cultural del Departamento del Cesar.

Impulso al montaje de empresas familiares, microempresas pequeñas y medianas empresas.

El diseño y construcción del parque industrial de Valledupar.

El establecimiento de convenios de profesionalización en pregrado y postgrados en la Universidad del Cesar.

La construcción del distrito de riego de Valledupar.

El diseño de una infraestructura que permita a la comunidad disponer de programas orientados al desarrollo de actividades recreativas y la práctica del deporte.

Así las cosas debo recoger de manera literal aspectos señalados en la exposición de motivos que acompaña el proyecto en el sentido que "esta semiparálisis en los principales rubros locales y regionales de producción, con sus secuelas de desempleo rural y dificultad comerciales y financieras en las empresas más significativas del sector, hace necesario la oxigenación por parte de la nación para que el desarrollo sostenible de Valledupar se mantenga con recursos frescos del Estado".

Así mismo es una buena oportunidad que tiene el Estado Colombiano para comenzar a saldar la deuda histórica con Valledupar.

María Concepción Loperena Fernández de Castro, valiente mujer Vallenata dio el grito de

independencia de la región del Valle de Upar, el 4 de febrero de 1813, fecha en que se levantaron y proclamaron el acta de Independencia, aportando no solamente sus hijos, familiares y amigos del entonces pueblo de Valledupar a la noble causa independentista, sino además 300 caballos aperados de su propiedad, al Libertador Simón Bolívar.

Por eso vemos con complacencia el gesto de la Senadora Liberal de Valledupar que sigue con el compromiso de la mujer Vallenata, contribuyendo así a darle al Cesar y en esta oportunidad a Valledupar el desarrollo y el sitio que merece en el contexto nacional.

Apesar de la violencia reinante en Valledupar y pueblos circunvecinos, los Vallenatos siguen cantándole al país llevando en sus cantos mensajes de paz. Queremos recordar un hermoso verso del compositor Bolivarense Adolfo Pacheco, quién sosténía en una canción, Homenaje a la Virgen del Carmen, "que el día que la desdicha lo alcance, llegará tranquilo donde Dios, porque muchas canciones a dicho su garganta y un hombre cuando canta siempre reza una oración".

Eso es lo que han hecho los vallenatos cantar o rezar, para bienestar de todo el país, ojalá lo sigan haciendo, para que su ejemplo se multiplique y aparezca nuevamente en los horizontes de Valledupar, del Cesar y de Colombia, la alegría, la tranquilidad y la tan anhelada paz.

Cultura

En las esferas cultural y folklórica la ciudad de Valledupar se ha destacado en el ámbito nacional por su música siendo ésta su mayor atracción para los visitantes de la ciudad, Cuna del Festival Vallenato que ya ha trascendido las fronteras nacionales, como digna representación de Colombia en el exterior.

Base económica

Valledupar tiene una enorme dependencia de su patrimonio agropecuario y su localización estratégica en las proximidades de los puertos de Santa Marta y Barranquilla, y de la Frontera con Venezuela sin duda también ha contribuido su condición de epicentro económico y cultural de una amplia región agrícola que se extiende desde la baja Guajira hasta los límites con Santander.

Consideraciones sobre el Proyecto

El Proyecto que nos ocupa, consagra como prioritario la ejecución de obras por parte del Gobierno Nacional y la Cofinanciación entre éste y el municipio, con el objeto de que se conmemoren los 450 años de la fundación de la ciudad de Valledupar.

La cofinanciación para dar continuidad al plan de parques en los sectores populares y corregimentales. La construcción de centros de acopio que faciliten el almacenamiento y comercialización de los productos del agro. La ejecución del plan vial del municipio de Valledupar.

No faltarán los áulicos que se preguntan qué de dónde saldrán los recursos y apropiaciones para

este proyecto; para ello se introducirán modificaciones al original y se les dejará al Gobierno Nacional 4 años para la ejecución de lo aquí ordenado, con el objeto que no se presenten inconvenientes que puedan bloquear la buena marcha en el desarrollo de lo que aquí se dispone.

Variaciones al articulado original

Se varían los años consignados en el proyecto original que eran 1997, 1998 y 1999 aumentando la ejecución de las obras hasta el año 2000 para que en un futuro no se diga que el tiempo otorgado ha sido insuficiente para la ejecución de tan importantes obras. Por tal motivo el artículo 2º quedará así:

"El Gobierno Nacional con fundamento en lo dispuesto en los artículos 365, 366 y 367 en armonía con los numerales 3º y 9º del artículo 150 de la Constitución Nacional, incluirá en el Presupuesto General de la Nación, vigencias fiscales de 1997, 1998, 1999 y 2000 respectivamente las apropiaciones necesarias para la ejecución de las siguientes obras de interés social en la cabecera municipal de Valledupar, Departamento del Cesar.

K. La cofinanciación para la terminación del Estadio de Fútbol de Valledupar

Esta última obra como un aporte decidido y necesario para promover esta importante disciplina deportiva en la ciudad de Valledupar.

En virtud de los conceptos expuestos en esta ponencia y fundamentado en las diferentes apreciaciones y análisis de la situación histórica y actual de la ciudad de Valledupar capital del Departamento del Cesar, comedidamente me permito solicitar a los honorables Senadores de la Comisión Segunda Constitucional Permanente se dé curso afirmativo a la siguiente proposición.

Proposición final

Apruébase en primer debate, el Proyecto de ley número 96 de 1995, originario del Senado "por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 450 años de la fundación de la ciudad de Valledupar y se dictan otras disposiciones".

Juan Carlos Castro Arias,
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 124 DE 1995 SENADO

"por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones".

Honorables Senadores:

He sido comisionado por el señor Presidente de la Comisión Cuarta del honorable Senado de la República, para rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 124 de 1995,

"por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones", presentado por el Gobierno Nacional, a través del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Congreso de la República.

1. Contenido del Proyecto

La propuesta presentada por el Gobierno consta de cinco (5) capítulos, los cuales parten del postulado según el cual la función pública de la contabilidad general de la Nación es por mandato del constituyente del 91 propia y exclusiva del Contralor General de la Nación, quien la deberá ejercer directa e inmediatamente, con estricta sujeción a la Constitución Política y a la ley.

En ese orden de ideas, el primer capítulo, regula lo atinente a la creación de la Contaduría General de la Nación, definiendo su naturaleza jurídica, como una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica, administrativa y regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, carrera administrativa, salarios, y prestaciones.

Así mismo, se establecen en el capítulo los requisitos necesarios para poder ejercer el cargo de Contador General de la Nación; enumerando a continuación, en forma coordinada, las funciones a cargo del mismo, así como de la Contaduría General de la Nación, estableciendo para ésta una estructura orgánica básica.

El capítulo segundo, establece una serie de definiciones especiales, con el propósito de delimitar el marco técnico, a fin de facilitar el proceso de institucionalización de la Contaduría General de la Nación, a saber: Sistema Nacional de Contabilidad, Sistema Integrado de Información Financiera, Contabilidad General de la Nación y Contabilidad Pública.

El capítulo tercero, trata del Consejo Nacional de Regulación y Planificación Contables, como un organismo asesor en materia técnica contable del Contador General de la Nación, así como su composición; integrado, además del Contador General de la Nación o su delegado, quien lo presidirá, por el Contralor General de la República o su delegado, el Director de la Unidad Administrativa Especial, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN o su delegado, el Superintendente Bancario o su delegado, el Superintendente de Sociedades o su delegado, un (1) Representante de las demás Superintendencias o su delegado, el Director del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas-Dancoop o su delegado, un (1) Representante designado por la Confederación de Asociaciones de Contadores Públicos de Colombia, o aquella que haga sus veces o su delegado, un (1) Representante designado por la Federación Colombiana de Municipios o su delegado, dos (2) Representantes de los Gremios Económicos o sus delegados, y un (1) Represen-

tante designado por la Confederación de Cámaras de Comercio o su delegado.

El capítulo cuarto, versa sobre la facultad de algunas Superintendencias de expedir reglas sobre contabilidad; así como sobre las apropiaciones presupuestales necesarias para el debido funcionamiento de la Contaduría General de la Nación.

Finalmente, el capítulo quinto, referente a otras disposiciones, trata lo relacionado con la organización interna de la Contaduría General de la Nación, su estructura orgánica transitoria, así como lo atinente a las vigencias y derogatorias.

2. Consideraciones generales

Es de suma importancia, el desarrollo del artículo 354 de la Constitución Política, como quiera que a través de él se va a dotar al país por primera vez en su historia, de un órgano autónomo e independiente, que deberá llevar la contabilidad de la Nación, consolidarla con la de sus entidades territoriales, unificar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, así como determinar las normas contables que deben aplicarse en el país.

Huelga hacer al respecto, un recuento histórico de los pasos que sobre la competencia para llevar contabilidad pública se han realizado, para ver cómo hasta el momento cualquier intento ha fracasado:

En medio del creciente ambiente democrático llevado a cabo a finales del decenio de los sesenta, la reforma constitucional de 1968, realizada mediante el Acto legislativo número 01, hizo gran énfasis en cuanto a la planificación del desarrollo económico y social de la Nación, y paralelamente, mientras esto ocurría en el contexto de la planeación del Estado, en materia del registro y control de las acciones tomadas por las administraciones públicas, retomó el tema de la coexistencia en un mismo ente, de las funciones de registro y control; eliminando la función a cargo de la Contraloría General de llevar y consolidar la contabilidad general de la Nación, señalando que dicha entidad además de desempeñar su natural función de control fiscal, debería limitarse, en materia contable, *"a prescribir los métodos de contabilidad de la administración nacional y sus entidades descentralizadas"* autorizando al legislador, en su artículo 76, literal a) para determinar el organismo encargado de llevar las cuentas públicas de la Nación.

Es de anotar, que mientras el legislador determinaba qué organismo cumpliría dicha función, el constituyente determinó que lo seguiría haciendo la Contraloría General. No obstante, tal función no se cumplió, argumentándose la misma razón expuesta por el constituyente para su separación, esto es, que carece de sentido que la misma organización generadora de la información financiera sea la responsable de su correspondiente control fiscal.

Finalmente, a la luz de lo rituado por los artículos 135 a 145 del Decreto-ley 294 de 1973,

se estableció que sería el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección General del Presupuesto, el que llevaría la contabilidad general de la Nación; normas éstas que fueron declaradas inexequibles por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Ante el silencio del legislador para resolver la situación descrita y a pesar de los intentos del ejecutivo por llenar el vacío institucional comentado, la situación perduró hasta la reforma constitucional de 1991.

En ese orden de ideas, y en el entendido de que llevar la contabilidad es una función pública administrativa diferente a la función de control fiscal a cargo de la Contraloría, resulta por demás oportuno lo expresado por el constituyente Ignacio Molina Giraldo, en la ponencia sobre el precepto que luego se convirtió en el artículo 354 de la Constitución Política. Dijo el constituyente: "De esta manera ni el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni ningún otro organismo de la administración nacional y mucho menos la Contraloría General de la República llevan la contabilidad general de la Nación. Por lo tanto, tampoco existe Contabilidad General de la Nación".¹

Finalmente, es de anotar que en recientes legislaturas se estudiaron en esta corporación tres (3) proyectos de ley, encaminados a desarrollar el citado artículo 354 de la Constitución Política, que en su orden fueron: Proyectos de ley números 158 y 180 de 1992 Senado (unificados y aprobados en plenaria), y 111 de 1992 Cámara, presentado por el anterior gobierno.

3. Consideraciones especiales

Comparto, como se desprende de lo expuesto, la necesidad, importancia y urgencia de este proyecto de ley presentado por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Es sumamente conveniente para el país dentro del esquema de planeación y modernización de la función pública, e impulsa el desarrollo del nuevo orden constitucional.

En ese orden de ideas, me permito hacer las siguientes observaciones:

3.1. Competencia. Como quiera que se trata de la creación de una entidad del orden nacional, que modifica la estructura orgánica de la Nación, a la luz de los artículos 150, numeral 7º y 154 de la Constitución Política, es de competencia del Gobierno Nacional la iniciativa para la presentación del presente proyecto de ley.

3.2. Filosofía del proyecto. A lo largo de todo el proyecto, se ha respetado el espíritu y letra del constituyente del 91, que busca deslindar en forma precisa las funciones atinentes a la contabilidad general de la Nación de aquellas que son competencia de los organismos de control; así como el dotar a tal entidad de los mecanismos e instrumentos ágiles y eficaces que le permitan, registrar los activos y pasivos de la Nación, en aras de establecer la situación patrimonial de la misma, determinando con base en el balance general, la situación

real, tanto del sector central como del descentralizado territorialmente y por servicios, con el fin de permitir la realización de una programación financiera de acuerdo con las necesidades de la hacienda pública.

3.3. Unidad Administrativa Especial. La propuesta de crear la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con unas características especiales e indispensables, como las atinentes a la autonomía técnica, administrativa y regímenes especiales en administración de personal, nomenclatura, clasificación, carrera administrativa, salarios y prestaciones, me parece por demás acertada, como quiera que la función pública de llevar la contabilidad general de la Nación, es por mandato del constituyente, única, propia y exclusiva del Contador General de la Nación.

Para la creación de este organismo se debe tener en cuenta la magnitud e importancia de las funciones que le corresponde desempeñar, en razón de las cuales la nueva entidad requiere de una organización especial, respetando de esta forma el espíritu de la constitución que separó en forma precisa las funciones atinentes a la contabilidad general, de las que competen a los organismos de control.

Por tal motivo, es de suma importancia, como lo expone el Gobierno, a través del Ministro de Hacienda en su proyecto, en la parte motiva, que la información contable, financiera y patrimonial de la Nación, sea preparada y suministrada por un organismo con cierto grado de independencia, como quiera que la Unidad Administrativa Especial-Contaduría General de la Nación, debe responder por el registro adecuado y oportuno de las operaciones, así como presentar en forma ágil y eficiente los estados financieros de la Nación.

3.4. Funciones del Contador General. Dentro de las funciones a cargo del Contador General de la Nación, caben resaltar las siguientes:

- **Unificar.** Es de suma importancia la función de unificar, que por mandato constitucional, le compete al Contador General de la Nación, como quiera que ello implicará la ardua tarea de reglamentación contable que regirá en el país, encaminada a la elaboración y expedición de normas contables. El proceso de *normalización contable*, entendido como el proceso mediante el cual se homogeniza el lenguaje contable, debe enmarcarse dentro del ámbito de lo público y lo privado por cuanto por querer del constituyente; al Contador General le compete determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley. En efecto, la facultad de normalización y normalización contable en el ámbito de lo privado, que le compete al Contador General de la Nación, fue objeto de análisis en los debates que se llevaron a cabo en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, en el interior de la cual, se abordó el tema de la función normativa, en el entendido de que sería el Con-

tador General, la única autoridad jerárquica y funcional competente para dictar las normas que en materia contable deben regir en el país, no sólo en lo referente al sector público, sino también en el privado.

Sin embargo, el proyecto de ley, respetando la especialización funcional administrativa, establece la posibilidad que ciertos organismos de vigilancia y control, como las Superintendencias, impartan normas contables a sus entidades vigiladas y controladas, con estricta sujeción a las políticas, principios y normas que de carácter general expida el Contador General de la Nación, en aras a mantener la coherencia y armonía en la legislación contable del país.

- *Impartir instrucciones de carácter general sobre aspectos relacionados con la Contabilidad pública y privada.* En desarrollo de la potestad de normatización contable atribuida por la Constitución al Contador General de la Nación, es dable inferir que compete al mismo funcionario la potestad conexa de impartir, a través de actos administrativos, las instrucciones oportunas y pertinentes para el cabal cumplimiento y entendimiento de las normas sobre contabilidad pública y privada.

- *La Consolidación.* También se destaca la función de consolidación a cargo del Contador General de la Nación, lo que implica el proceso técnico por medio del cual se integran la información financiera y contable de las entidades del nivel nacional con las descentralizadas territorialmente o por servicios, correspondientes a un mismo período contable y bajo un criterio de integración, con la finalidad de elaborar y presentar unos estados financieros, como si correspondieran a una sola entidad.

La consolidación, en voces del Gobierno, será el mecanismo de índole informativo, que permitirá definir una política de desarrollo para el país, en el cual se haga compatible una administración central del Estado, con una ejecución autónoma y descentralizada a nivel de los entes territoriales, de conformidad con los postulados de autonomía y descentralización previstos por el constituyente en la Constitución Política del 91.

- *Balance General.* En cumplimiento del mandato constitucional, se contempla en el proyecto, el deber que tiene el Contador General de elaborar y presentar el balance general al Congreso de la República, por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas, dentro del plazo previsto por la Constitución Política, el cual contendrá el balance de la hacienda y será auditado por la Contraloría General de la República.

- *Contratación administrativa y ordenación del gasto.* Contempla el Proyecto de ley, el que el Contador General de la Nación en concordancia con los postulados de la Ley 80 de 1993, sea quien suscribe en nombre de la Nación, los contratos estatales que se requieran para el cabal

funcionamiento y cumplimiento de las funciones de la Contaduría General de la Nación.

Por su parte, también se contempla, que sea el Contador General de la Nación, el funcionario ordenador del gasto, de conformidad con los postulados de las normas presupuestales correspondientes.

- Función nominadora. Igualmente se consagra en el proyecto, en cumplimiento de la autonomía que tendrá esta nueva entidad, la potestad nominadora del Contador General de la Nación, la cual implica que para el cabal desempeño de las funciones de la Contaduría General de la Nación, éste podrá nombrar, remover y trasladar, conforme a la ley, a los funcionarios de la misma.

Finalmente, se determina de manera sistemática y coherente, una a una las funciones de carácter contable, financiero, administrativo y disciplinario que desarrollará el órgano encargado de cumplir la función pública consagrada en el artículo 354 de la Constitución Política. Dentro de los objetivos más importantes que deberá cumplir la Contaduría General de la Nación, están entre otras, los de fijar las políticas, principios y normas sobre contabilidad que deben regir en el país, para los sectores público y privado, que integran el Sistema Nacional de Contabilidad. Igualmente, se establece la facultad, a cargo de esta entidad, de establecer las normas técnicas sustantivas y procedimentales, que permitan de forma adecuada y oportuna uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, en aras del cumplimiento del mandato constitucional citado.

Por otra parte, resulta de vital importancia para el desarrollo de las finanzas públicas, el que este órgano esté encargado de administrar el Sistema Integrado de Información Financiera, con el propósito de garantizar la oportunidad y razonabilidad de la información que alimenta y genera este sistema, con lo cual se está evitando la duplicidad de esfuerzos administrativos y humanos, mediante única captura de datos, para fines de control y decisión.

3.5. Antecedentes Legislativos. De contera, es de suyo destacar que, el actual proyecto de ley ha retomado algunos aspectos que ya habían sido discutidos en anteriores proyectos de ley, que queriendo desarrollar el artículo 354, se han presentado a consideración del Congreso, en los cuales se llegó al mutuo consenso en relación con el marco de acción del Contador General y su encuadramiento institucional, entre otras materias.

Honorables Congresistas:

De esta forma rindo ponencia favorable al proyecto de ley número 124 de 1995 Senado, presentado por el Gobierno Nacional, por medio de la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones sobre la materia.

Por lo anteriormente expuesto, propongo a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del honorable Senado de la República lo siguiente:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 124 de 1995, Senado de la República.

Cordialmente,

Luis Eduardo Vives Lacouture,

Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 243 DE 1995 SENADO

"por la cual se declara de utilidad pública e interés social la flora colombiana, se establecen estímulos para los jardines botánicos y se dictan otras disposiciones"

Ha llegado al honorable Senado de la República, proveniente de la Cámara de Representantes, el Proyecto de ley número 144 de 1994, "por la cual se declara de utilidad pública e interés social la flora colombiana, se establecen estímulos para los jardines botánicos y se dictan otras disposiciones", proyecto que fue originalmente presentado por la titular del Ministerio del Medio Ambiente, Cecilia López Montaño y por el honorable Representante Gonzalo Botero Maya.

El proyecto fue tramitado por la Comisión Quinta de la Cámara, cuya Mesa Directiva designó como Coordinadora de Ponentes a quien ha realizado un importante trabajo por la conservación ambiental por dentro y por fuera del Congreso Nacional: la Parlamentaria Alegría Fonseca, quien compartió su trabajo de ponencia con su colega de Comisión el honorable Representante Humberto Tejada Neira.

Los jardines botánicos del país y los herbarios afiliados a la Asociación Colombiana de Herbarios han tenido una participación determinante a lo largo de la discusión de este importante proyecto. El primer taller de trabajo se cumplió en octubre de 1994 en la sede del Jardín Botánico José Celestino Mutis de la capital de la República con la asistencia de delegados de doce jardines botánicos, de funcionarios del Ministerio del Medio Ambiente y del Representante Gonzalo Botero. El segundo taller seminario se llevó a cabo en marzo de este año, en la sede del Jardín Botánico del Quindío, en Calarcá, donde los directores de los jardines botánicos y de los herbarios que operan en el país se reunieron durante tres días en un diálogo franco y fructífero con los Parlamentarios Alegría Fonseca y Humberto Tejada.

Tanto la honorable Representante Alegría Fonseca, en su condición de coordinadora de ponentes de este proyecto en la Comisión Quinta de la Cámara, como los científicos vinculados a las tareas de conservación de la flora nacional han enriquecido notablemente la versión original. El texto que ha llegado al honorable Senado de la República contiene en sí mismo una serie de elementos de la mayor trascendencia para el país y de manera específica para la preservación de nuestro valiosísimo patrimonio natural.

Las particulares circunstancias ecológicas de nuestro territorio han propiciado una enorme

biodiversidad, internacionalmente reconocida: Colombia está localizada en el llamado Neotrópico, en un sitio de gran intercambio biológico entre Norte, Centro y Suramérica; esta ubicación, unida al hecho de haber tenido bosques persistentes desde los comienzos del período terciario, hace 65 millones de años; a su orografía con tres grandes cordilleras y otros sistemas montañosos aislados (como la Sierra de la Macarena, el Macizo de Santa Marta y las serranías de Macuirá, San Jacinto y Baudó, para sólo mencionar algunas); a sus valles interandinos y a los llanos orientales; a su extensión geográfica; a su pasado geológico; a la proximidad de los dos océanos; a sus muy distintos climas y microclimas; a sus regímenes de lluvias; a su sistema fluvial, entre otros factores, convirtieron a nuestro país en uno de los escenarios naturales más espectaculares del mundo, hasta el punto que la increíble multiplicidad de especies de plantas y animales -aún en buena parte desconocida- nos mereció la inclusión en el Grupo de los Siete Grandes de la Diversidad Biológica con Madagascar, Australia, Nueva Zelanda, Brasil, Mozambique y México¹.

Debemos hacer una pequeña digresión sobre un fenómeno de la mayor trascendencia, usualmente pasado por alto y que acabamos de mencionar: *nuestro país ha tenido bosques persistentes durante 65 millones de años*, desde los comienzos del período Terciario. Esta circunstancia verdaderamente formidable generó una auténtica especiación biológica y es, en buena medida, origen de la enorme diversidad y de los muchos casos de endemismo que se presentan a lo largo y ancho del país. Si comparamos la antigüedad de la permanencia de vegetación con el tiempo de la presencia humana en el mismo territorio quedariamos asombrados: los registros más antiguos de seres humanos en América no superan los 30 mil años y en Colombia apenas llegan a los doce mil.

De estos doce mil años, sólo quinientos corresponden a la presencia en nuestro territorio de descendientes de europeos y los últimos 200 a la aceleración del proceso de destrucción y de degradación de nuestros ecosistemas. Simultáneamente con el prestigio internacional de una biodiversidad asombrosa poseemos la gloriola de destruir 600 mil hectáreas de bosque natural por año, lo que representa más de una hectárea por minuto.

Como muy bien se dijo en la discusión de esta iniciativa en la Cámara de Representantes, el proyecto de ley va al meollo del problema: la definición contemplada en la primera parte del artículo primero tiene en si misma una fuerza pedagógica fundamental: "*La conservación, la protección, la propagación, la investigación, el conocimiento y el uso sostenible de los recursos de la flora colombiana son estratégicos para el país y constituyen prioridad dentro de la política ambiental*". Al establecerse que la flora

1. Russell Mittermeier, Director del WWF, Fondo Mundial para la Naturaleza, Washington. 1988.

nativa es un recurso estratégico, se precisan inequívocamente los parámetros dentro de los cuales deben desarrollarse las actividades de conservación o de aprovechamiento de este importante recurso natural.

Y precisamente la labor cumplida por los jardines botánicos en los últimos cuarenta años ha estado encaminada a la investigación y de manera especial a la preservación de nuestros más valiosos recursos vegetales. Han sido laboratorios vivientes sin los cuales es imposible el conocimiento científico. El profesor Jesús M. Idrobo, del Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional, ha estimado que aproximadamente el 50% de la flora nacional no ha sido identificada taxonómicamente, lo que representa un indicio alarmante del desconocimiento que tenemos sobre ella, frente a la grave tasa de destrucción de nuestros bosques naturales. Por esta razón, la nueva tendencia de los jardines botánicos consiste en incorporar a sus colecciones plantadas, áreas de vegetación silvestre que intentan proteger los espacios naturales ; los ecosistemas en los que originalmente se desarrollaron nuestras especies vegetales nativas.

En el artículo 2º se definen, con precisión científica, no sólo las características básicas que deben tener los jardines, sino también sus objetivos esenciales, con base en las conclusiones del Tercer Congreso Internacional de Jardines Botánicos que deliberó en la Isla de la Reunión, Francia, en 1991.

En el artículo 3º se regula la participación del Estado en los niveles municipal, distrital, departamental y nacional para ayudar en las tareas de conservación de la flora nativa que cumplen los jardines botánicos. Complementariamente el artículo siguiente establece la forma como estas entidades científicas deben obtener su licencia de funcionamiento para hacerse acreedoras a los beneficios y prerrogativas que la ley establece.

En los artículos 5º y 6º se reconoce a la Red Nacional de Jardines Botánicos como cuerpo consultivo del Gobierno y se les declara como parte del Sistema Nacional Ambiental; en tanto que en los artículos 7º, 8º, 9º y 13 se consagran obligaciones para estas entidades en el sentido de su participación en los procesos de planificación ambiental, de arborización urbana y reforestación de cuencas hidrológicas y en los trabajos de vigilancia de la importación y exportación de especies botánicas amenazadas de extinción.

En el artículo 9º me permito proponer que del texto aprobado en la honorable Cámara de Representantes se excluya el primer inciso, ya que no es materia de esta ley señalar quiénes o cuáles son las autoridades científicas en relación con la Convención CITES, por tal razón al suprimir este inciso el nuevo artículo se circumscribe únicamente a regular la participación que los jardines botánicos tendrán como entes asesores del gobierno, para el cumplimiento de la citada Convención.

En el artículo 10 se ordena la realización y ejecución de un Plan Nacional de Jardines Botá-

nicos y en el artículo 14 se determina la organización de un sistema nacional de información botánica, que tendrá la mayor importancia para los investigadores en estas materias.

En el artículo 11 se institucionaliza la Expedición Botánica, como una manera de restablecer los trabajos interrumpidos por don José Celestino Mutis y todos los patriotas que realizaron importantes descubrimientos sobre nuestra flora nativa, en los comienzos de nuestra epopeya libertadora. En el artículo 12 se señala que las realizaciones de los jardines tendrán el carácter de actividades de ciencia y tecnología; en el artículo 15 se indica el mecanismo por el cual los concejos municipales, en el rango de su autonomía fiscal, podrán exonerar no sólo los territorios dedicados propiamente a jardines botánicos como las áreas de vegetación natural que no sean inferiores en extensión a cuatro hectáreas; y en el 16, como un estímulo especial, se obliga a la inclusión de proyectos sobre jardines botánicos dentro de los paquetes que Planeación Nacional presente en la búsqueda de recursos económicos de cooperación técnica internacional.

Finalmente, el artículo 17 extiende a los herbarios del país los beneficios y obligaciones que la ley establece para los jardines botánicos en una disposición complementaria y equitativa.

En este momento en que el país busca modelos alternativos de desarrollo, que hagan compatible el crecimiento económico con la conservación ecológica, la labor que se cumple y que se puede cumplir con mayor eficacia en los jardines botá-

nicos, arboreos y bancos de germoplasma, adquiere una dimensión de importancia nacional.

En su conjunto el proyecto de ley tiene un enfoque equilibrado entre las prerrogativas que se les otorgan a los jardines y las responsabilidades que deben asumir frente a sus regiones y frente al país. Las precisiones conceptuales son acertadas y recogen en buena parte los planteamientos y las experiencias de los trabajos de grupo que se han cumplido no sólo en Colombia sino también en los diferentes escenarios del mundo donde se han realizado los congresos internacionales de jardines botánicos.

Rindo, por las razones precedentes, ponencia favorable, con la modificación indicada, al Proyecto de ley número 243 de 1995, "por la cual se declara de utilidad pública e interés social la flora colombiana, se establecen estímulos para los jardines botánicos y se dictan otras disposiciones".

En mérito de lo expuesto me permito proponer:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 243 de 1995, "por la cual se declara de utilidad pública e interés social la flora colombiana, se establecen estímulos para los jardines botánicos y se dictan otras disposiciones", de conformidad con el pliego de modificaciones que a continuación propongo.

De los honorables Senadores,

*Hugo Serrano Gómez,
Senador Ponente.*

Santafé de Bogotá, D.C., octubre de 1995.

PLIEGO DE MODIFICACIONES (Al Proyecto de ley número 243 de 1995)

El texto del artículo 9º originalmente aprobado por la Cámara:

Colaboración en la Convención CITES

El Ministerio del Medio Ambiente y sus institutos de investigación adscritos o vinculados, constituyen autoridad científica en relación con la Convención, CITES, aprobada por la Ley 17 de 1981 y con los demás acuerdos internacionales suscritos por Colombia para la preservación del ambiente.

Los jardines botánicos participarán como entidades asesoras del Gobierno para el adecuado cumplimiento de la Convención CITES, mediante el suministro de documentación y la cooperación con la autoridad colombiana encargada del manejo de la Convención, especialmente en la recepción del material botánico vivo decomisado o confiscado y en la propagación de ejemplares de las especies amenazadas de extinción prematura.

Los jardines botánicos asesoraran a los organismos competentes del Estado en relación con el desarrollo y cumplimiento de otros convenios e instrumentos internacionales sobre conservación de la biota colombiana.

Los jardines botánicos participarán como entidades asesoras del Gobierno para el adecuado cumplimiento de la Convención CITES, mediante el suministro de documentación y la cooperación con la autoridad colombiana encargada del manejo de la Convención, especialmente en la recepción del material botánico vivo decomisado o confiscado y en la propagación de ejemplares de las especies amenazadas de extinción prematura.

Los jardines botánicos asesorarán a los organismos competentes del Estado en relación con el desarrollo y cumplimiento de otros convenios e instrumentos internacionales sobre conservación de la biota colombiana.

*Hugo Serrano Gómez,
Senador Ponente.*

Santafé de Bogotá, D. C., octubre de 1995.

**TEXTO DEL PROYECTO DE LEY
NUMERO 243 DE 1995, SENADO**

"por la cual se declara de utilidad pública e interés social la flora colombiana, se establecen estímulos para los jardines botánicos y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. La flora colombiana. La conservación, la protección, la propagación, la investigación, el conocimiento y el uso sostenible de los recursos de la flora colombiana son estratégicos para el país y constituyen prioridad dentro de la política ambiental. Son de utilidad pública e interés social y tendrán prelación en la asignación de recursos en los planes y programas de desarrollo y en el Presupuesto general de la Nación y en los presupuestos de las entidades territoriales y de las corporaciones autónomas regionales.

Artículo 2º. Los jardines botánicos. Los jardines botánicos, como colecciones de plantas vivas científicamente organizadas, constituidos conforme a esta ley, podrán manejar herbarios y germoplasma vegetal en bancos de genes o en bancos de semillas; deberán ejecutar programas permanentes de investigación básica y aplicada, de conservación *in situ* y *ex situ* y de educación; utilizarán para sus actividades tecnologías no contaminantes y deberán adoptar los siguientes propósitos primordiales para el cumplimiento de sus objetivos sociales:

a) Mantener tanto los procesos ecológicos esenciales, como los sistemas que soportan las diferentes manifestaciones de la vida;

b) Preservar la diversidad genética;

c) Contribuir de manera efectiva y permanente a través de su labor investigativa y divulgativa al desarrollo regional y nacional, y

d) Contribuir a que la utilización de las especies de la flora y de los ecosistemas naturales se efectúe de tal manera que permita su uso y disfrute no sólo para las actuales sino también para las futuras generaciones de habitantes del territorio colombiano, dentro del concepto del desarrollo sostenible.

Parágrafo. La conservación *in situ* se refiere a la que se efectúa en el sitio donde es nativa la especie y la *ex situ* a la que se realiza fuera del sitio de donde es nativa la especie.

Artículo 3º. Participación estatal. De conformidad con el artículo 103 de la Constitución Política, el Estado, en los niveles municipal, departamental y nacional, contribuirá a la creación, organización, promoción y fortalecimiento de los jardines botánicos fundados y estructurados como entidades estatales, en todas sus modalidades, o como organizaciones no gubernamentales, sin ánimo de lucro.

El Gobierno reglamentará la forma de participación del Estado en los planes, programas y proyectos de interés público que adelanten tales entidades.

Artículo 4º. Licencia de funcionamiento. Para tener derecho a los beneficios, estímulos y prerrogativas contemplados en esta ley, los jardines botánicos deberán obtener la correspondiente licencia de funcionamiento, que les será otorgada por la correspondiente corporación autónoma regional, quien a su vez remitirá copia del respectivo acto al Ministerio del Medio Ambiente, conforme al reglamento que expida el Gobierno Nacional. En todo caso, para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento la Corporación Autónoma Regional respectiva deberá solicitar concepto previo de la Red Nacional de Jardines Botánicos de Colombia.

Una vez otorgada la personería jurídica, los jardines botánicos dispondrán de un plazo improrrogable de seis meses para presentar ante la autoridad que la otorgó, copia del acto administrativo que concede la licencia de funcionamiento, so pena de cancelación automática de su personería.

La constancia de vigencia de la licencia de funcionamiento para los jardines botánicos será requisito *sine qua non* para la aprobación de reformas estatutarias o para la inscripción de directivos o dignatarios de tales entidades.

Parágrafo transitorio 1. En aquellas regiones donde todavía no estén operando debidamente las corporaciones autónomas regionales, en los términos de la Ley 99 de 1993, las licencias de funcionamiento a que se refiere este artículo serán otorgadas por el Ministerio.

Parágrafo transitorio 2. Los jardines botánicos actualmente en funcionamiento dispondrán de un término de seis meses, contados a partir de la fecha del decreto reglamentario a que se refiere el inciso primero de este artículo, para adecuar los objetivos y actividades de la entidad a lo establecido en esta ley.

Artículo 5º. La Red Nacional de Jardines Botánicos. La Red Nacional de Jardines Botánicos de Colombia estará integrada por los jardines botánicos legalmente reconocidos y funcionará como un consejo asesor y como cuerpo consultivo del Gobierno.

Artículo 6º. Participación en el Sistema Nacional Ambiental. Los jardines botánicos legalmente constituidos forman parte del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

Artículo 7º. Plan Nacional de Jardines Botánicos. El Ministerio del Medio Ambiente, sus institutos de investigación adscritos o vinculados y las Corporaciones Autónomas Regionales, en el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, de manera concertada con la Red Nacional de Jardines Botánicos y con las entidades oficiales o privadas que manejen bancos genéticos, formularán un Plan Nacional de Jardines Botánicos y bancos de germoplasma.

El plan se someterá a un proceso de evaluación y ajuste cada dos años, a lo menos, y en él se indicarán los recursos del Tesoro Público que deberán asignarse para la ejecución de sus actividades y los responsables de llevarlas a

cabo y se someterá, por intermedio del Ministerio del Medio Ambiente, a la consideración de las respectivas autoridades nacionales de planificación, de conformidad con lo previsto en los artículos 8º, 13 y siguientes de la Ley 152 de 1994.

El Plan deberá incluir las prioridades de investigación, conservación *in situ*, conservación *ex situ* y propagación de especies botánicas promisorias para el desarrollo regional y nacional, de especies nativas y exóticas de excepcional valor científico o económico y de las especies amenazadas de extinción y deberá contemplar los programas y proyectos de educación ambiental, divulgación y ecoturismo.

Artículo 8º. Sistema Nacional de Información Botánica. Habrá un Sistema Nacional de Información Botánica, que funcionará bajo la responsabilidad del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt" y en el cual se llevará el registro de las colecciones de plantas vivas de los jardines botánicos y de los bancos de germoplasma, y de plantas secas de los herbarios que operen en Colombia.

Estas entidades aportarán a este Instituto, previo convenio, la información de sus inventarios florísticos.

El Sistema Nacional de Información Botánica formará parte del Sistema de Información Ambiental.

Artículo 9º. Colaboración en la Convención CITES. Los jardines botánicos participarán como entidades asesoras del Gobierno para el adecuado cumplimiento de la Convención CITES, mediante el suministro de documentación y la cooperación con la autoridad colombiana encargada del manejo de la Convención, especialmente en la recepción del material botánico vivo decomisado o confiscado y en la propagación de ejemplares de las especies amenazadas de extinción prematura.

Los jardines botánicos asesorarán a los organismos competentes del Estado en relación con el desarrollo y cumplimiento de otros convenios e instrumentos internacionales sobre conservación de la biota colombiana.

Artículo 10. Vigilancia por exportación e importación de material biológico. Las autoridades aeroportuarias, aduaneras, ambientales, sanitarias, de policía, de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y de la Fiscalía General de la Nación, no permitirán el ingreso o la salida del país de material vegetal o animal vivo no autorizado, para evitar la exportación o la importación de especies amenazadas o en peligro de extinción y aplicarán, conforme a su competencia legal, las sanciones correspondientes a los responsables.

Las sanciones serán, conforme a las normas vigentes, desde la imposición de multas hasta el arresto, de acuerdo con la gravedad de la infracción. En todo caso se hará el decomiso del material.

El texto de los dos primeros incisos de este artículo deberá colocarse en avisos o carteles visibles en los puertos marítimos, aéreos y terrestres del país desde los cuales o por los cuales se efectúe la salida o el ingreso de material biológico.

Artículo 11. Expedición botánica. Para apoyar el proceso de investigación científica de la flora colombiana y la publicación de sus resultados, establecense de manera permanente la expedición botánica en todo el territorio nacional. En el reglamento que expida el Gobierno se indicarán las entidades que participarán en su ejecución, los presupuestos que se asignarán y las estrategias que deberán adoptarse.

Artículo 12. Ciencia y tecnología. Para todos los efectos legales, en especial los de carácter tributario y contractuales con las entidades estatales, se establece que las actividades, planes, programas y proyectos que cumplen los jardines botánicos constituidos con sujeción a las disposiciones de esta ley, tienen el carácter de actividades de ciencia y tecnología.

Artículo 13. Programas especiales. Los jardines botánicos establecerán programas especiales de arborización urbana, forestación y reforestación de cuencas hidrográficas, para lo cual, previa contratación, prestarán a las entidades estatales asesoría como consultores en estas materias o proveerán, cuando dispongan de viveros, del material vegetal necesario para estos efectos.

Artículo 14. Exención de impuestos. Los Concejos Municipales, conforme lo hayan dispuesto sus respectivos Acuerdos, podrán exonerar hasta el 100% del impuesto predial, a los terrenos de propiedad de los jardines botánicos o destinados a estos fines, siempre y cuando tales entidades o sus propietarios desarrollen las actividades de conservación ambiental con sujeción a las disposiciones de esta ley.

Igualmente podrán exonerar del impuesto predial a aquellos terrenos de propiedad privada que sean reductos que conserven adecuadamente vegetación natural y que tengan una extensión unitaria no

inferior a cinco (5) hectáreas, o que hayan formulado y estén ejecutando un plan de manejo debidamente aprobado por la respectiva autoridad ambiental, o que hayan establecido un proyecto específico de conservación *in situ* o *ex situ* con un jardín botánico legalmente establecido.

La exención sólo operará para los terrenos dedicados a los planes de conservación, para lo cual se realizarán los respectivos desenglobes catastrales.

Artículo 15. Cooperación internacional. El Ministerio del Medio Ambiente y la División de Cooperación Técnica Internacional del Departamento Administrativo Nacional de Planeación deberán incluir dentro del paquete de proyectos que sometan cada año a la consideración de los gobiernos extranjeros y de los organismos internacionales, al menos un proyecto relacionado con la conservación de la flora nativa o con las actividades de preservación ambiental que adelanten o planeen adelantar los jardines botánicos, constituidos conforme a la ley.

Artículo 16. Herbarios. Las actividades que cumplen el Herbario Nacional Colombiano, Museo de Historia Natural del Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia, el Herbario del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt" y los demás herbarios oficiales así como los integrantes de la Asociación Colombiana de Herbarios, son de interés público.

Las entidades territoriales, dentro del ámbito de su autonomía, velarán para que estos organismos científicos cuenten con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la realización del inventario de la flora nacional.

Artículo 17. Campo de aplicación y vigencia. Las disposiciones de esta ley se aplicarán igualmente, en lo pertinente, a los arboretos.

Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Hugo Serrano Gómez,

Senador Ponente.

Santafé de Bogotá, D. C., octubre de 1995.

CONTENIDO

GACETA No. 368-Lunes 30 de octubre de 1995

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

Págs.

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 48 de 1995 Senado, por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de enfermería en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 75 de 1995 Senado, por la cual se modifica la Ley 27 de 1992.....	4
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 82 de 1995 Senado, por medio de la cual se aprueba el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1989.....	6
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 089 de 1995 Senado y 208 de 1995 Cámara, por la cual se rinde homenaje a la memoria del maestro Luis Eduardo Bermúdez y se dictan otras disposiciones.....	9
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 96 de 1995 Senado, por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 450 años de la Fundación de la ciudad de Valledupar y se dictan otras disposiciones.....	9
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 124 de 1995 Senado, por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones.....	11
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 243 de 1995 Senado, por la cual se declara de utilidad pública e interés social la flora colombiana, se establecen estímulos para los jardines botánicos y se dictan otras disposiciones.....	13